

BOR-notitie over het inkomstenkader en de verwerking van box 2-maatregelen

Aanleiding

In de procedurevergadering van 22 januari jl. heeft de commissie Financiën het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven (BOR) verzocht enkele vragen te beantwoorden over de boeking van box 2 maatregelen. De vragen zijn gesteld naar aanleiding van het debat over de Najaarsnota 2013. Hieronder vindt u allereerst de vragen, met daarbij een samenvatting van de antwoorden. Vanaf pagina 4 vindt u een nadere toelichting op de antwoorden.

Samenvatting

1. *Wat is de betekenis van het inkomstenkader voor het budgetrecht van de Kamer? Welke rol speelt het kader bij de toetsing van feitelijke belastinginkomsten in een lopend begrotingsjaar en de rapportage hierover aan de Kamer in de Voorjaarsnota en Najaarsnota?*

Begrotingskaders hebben geen wettelijke basis in de Comptabiliteitswet, maar vloeien voort uit bestuurlijke regels. De Tweede Kamer autoriseert de inkomsten- en uitgavenkaders dan ook niet. De kaders geven de Kamer gedurende de kabinetsperiode wel inzicht in de vraag hoe het met de overheidsfinanciën gaat en of het kabinet zich houdt aan de in het regeerakkoord opgestelde financiële ambities.

Een sluitend inkomstenkader betekent dat het kabinet per saldo geen aanvullend inkomstenbeleid heeft gevoerd ten opzichte van het regeerakkoord (of: ten opzichte van het moment waarop de kaders herijkt zijn) en dat de mutatie van de ontvangsten volledig is bepaald door ontwikkelingen in de economie.

De Kamer *autoriseert* budgettaire mutaties aan de uitgavenkant uitsluitend via begrotingswetten; aan de inkomstenkant gebeurt dit via aanpassing van de belastingwetgeving in het Belastingplan. De inkomsten- en uitgavenkaders maken geen onderdeel uit van uit van deze wetgeving. Het kabinet *informeert* de Tweede Kamer via budgettaire nota's, zoals de Voor- en Najaarsnota, over onder meer de ontwikkeling van de kaders.

2. *Op welke wijze is de box 2-maatregel technisch in de begroting en in het inkomstenkader verwerkt? Waarom is voor de boeking in het inkomstenkader voor 2014 alleen de incidentele derving relevant, terwijl bij de presentatie in het begrotingsakkoord wordt uitgegaan van het veronderstelde effect op het EMU-saldo (toelichting op tabel 9, bijlage 3 Najaarsnota)?*

De belastingmaatregelen uit het begrotingsakkoord die in 2014 ingaan, zijn verwerkt in de tweede nota van wijziging bij het Belastingplan 2014. Ook de tijdelijke verlaging van het tarief box 2 is hierin opgenomen. Het BOR weet niet in welke belastingwet het kabinet de 'verlaging marge gebruikelijk loon' aan de Kamer voorlegt. Zie antwoord 3 voor de verwerking van de box 2-maatregel in het inkomstenkader.

3. *Hoe valt te verklaren dat de bedragen die zijn weergegeven onder de mutatie 'maatregelen begrotingsakkoord 2014' (bijlage 3, tabel 9 Najaarsnota) substantieel afwijken van de bedragen die in het begrotingsakkoord zelf aan de lastenkant zijn weergegeven (bijlage 1: budgettaire afspraken), zowel voor 2014 als voor de jaren daarna, maar ook cumulatief?*

Bij de toetsing van het inkomstenkader worden alleen *beleidsmatige* mutaties meegerekend. Mutaties als gevolg van economische ontwikkelingen (endogene mutaties) tellen niet mee bij de toetsing van het inkomstenkader, maar lopen wél het EMU-saldo in. Het EMU-saldo wordt berekend volgens de definities van Eurostat.

De minister geeft aan dat het beleidsmatige effect als gevolg van de tariefsverlaging van 25% naar 22% een eenmalige derving met zich meebrengt van 150 miljoen euro in 2014. Omdat de derving ontstaat als gevolg van een *beleidsmaatregel*, wordt deze wél meegeteld bij de toetsing van het inkomstenkader (en ook bij het EMU-saldo).

De minister definieert de gedragseffecten als gevolg van de tariefsverlaging in 2014 van 25% naar 22% (doordat meer mensen er gebruik van maken) als *endogene* mutatie. Hierdoor staan de gedragseffecten niet in de tabel van de Najaarsnota (inkomstenkader) maar wél in de tabellen van het begrotingsakkoord (budgettaire afspraken).

Verschillen tussen tabellen ontstaan verder doordat het inkomstenkader wordt weergegeven in mutaties ten opzichte van het voorgaande jaar, terwijl het begrotingsakkoord de budgettaire effecten voor ieder jaar afzonderlijk weergeeft.

4. *Welke spelregels hanteren zowel het ministerie van Financiën als het CPB voor de budgettaire verwerking van maatregelen die beogen om belastinginkomsten te verhogen door middel van een tijdelijke tariefsverlaging, in het bijzonder de box 2-maatregel? In hoeverre is het toegestaan om in een raming te anticiperen op de gedragseffecten van een tariefswijziging?*

In tegenstelling tot het uitgavenkader hoeft het inkomstenkader volgens de begrotingsregels van het kabinet niet van jaar tot jaar sluitend te zijn, maar alleen cumulatief voor de gehele kabinetsperiode. Verschuivingen tussen jaren binnen de kabinetsperiode zijn toegestaan, maar moeten zo veel mogelijk worden vermeden.

Er zijn maatregelen die gedurende de kabinetsperiode leiden tot een opbrengst, maar waar in de toekomst een budgettaire derving tegenover staat of andersom. Voor dergelijke maatregelen wordt het inkomstenkader gecorrigeerd: kosten of opbrengsten buiten de kabinetsperiode worden alvast opgenomen in de lastenboekhouding van de kabinetsperiode. Dit voorkomt dat geen rekening wordt gehouden met (oploop van) kosten of opbrengsten in de toekomst.

In de begrotingsregels van het kabinet Rutte-Asscher komt het woord 'gedragseffect' niet voor. In het rapport van de (ambtelijke) 13^e Studiegroep Begrotingsruimte van april 2010 staat uitgelegd dat gedragseffecten onderdeel zijn van de endogene ontwikkeling. Hieruit zou kunnen worden opgemaakt dat gedragseffecten niet meetellen bij de toetsing van het inkomstenkader, maar wél bij het EMU-saldo.

5. *In 2007 is dezelfde maatregel genomen: een verlaging van het tarief van box 2 van 25% naar 22%. Op welke wijze zijn toen de inkomsten en uitgaven in de begroting verwerkt? Welke gedragseffecten hebben zich toen voorgedaan? Zijn deze gedragseffecten in 2007 al meegenomen in de begroting en het inkomstenkader?*

In het Belastingplan 2007 staat dat de tijdelijke verlaging van het tarief box 2 van 25% naar 22% leidt tot een budgettair effect van 90 miljoen euro in 2007. Het BOR heeft in het Belastingplan 2007 geen informatie gevonden over gedragseffecten.

Nadere toelichting

1 Budgetrecht Tweede Kamer

1.1 Het trendmatig begrotingsbeleid

Vóór de parlementsverkiezingen raamt het Centraal Planbureau (CPB) hoe Nederland er financieel voor staat. Het CPB maakt dan een berekening van de financiële ruimte voor de komende vier jaar. Bij de berekening van het begrotingssaldo, de uitgaven en de inkomsten gaat het CPB uit van het bestaande, dus van ongewijzigd beleid.

Na de parlementsverkiezingen kan de nieuwe coalitie in de formatieonderhandelingen het beleid veranderen. Het nieuwe kabinet kan kiezen voor een hoger of een lager begrotingstekort, voor extra uitgaven of bezuinigingen, en voor lastenverlichting of juist voor lastenverzwaring. Zo kan het de gewenste omvang van de collectieve sector bepalen.

Sinds 1994 voeren de achtereenvolgende kabinetten een trendmatig begrotingsbeleid. Dit houdt in dat gedurende de kabinetsperiode onder meer wordt uitgegaan van een strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven. Het kabinet stelt daartoe voor de gehele kabinetsperiode inkomsten- en uitgavenkaders vast.

De scheiding tussen inkomsten en uitgaven betekent dat extra belasting- en/of premieinkomsten niet leiden tot hogere uitgaven en dat minder belastinginkomsten ook geen reden zijn om extra te bezuinigen op de uitgaven. Het kabinet treft alleen nadere maatregelen als het begrotingstekort te hoog wordt.

1.2 Vaststelling van het inkomstenkader

Wat is de betekenis van het inkomstenkader voor het budgetrecht van de Kamer?

Kort na de formatie presenteert het nieuwe kabinet de inkomsten- en uitgavenkaders aan de Tweede Kamer. Dit gebeurt in de Startnota, waarin tevens de nieuwe begrotingsregels staan.¹ Die begrotingsregels en -kaders zijn geen wettelijke, maar bestuurlijke regels. De Tweede Kamer autoriseert de inkomsten- en uitgavenkaders dan ook niet.

De kaders geven de Kamer gedurende de kabinetsperiode wel inzicht in de vraag hoe het met de overheidsfinanciën gaat en of het kabinet zich houdt aan de in het regeerakkoord opgestelde financiële ambities. Zo laat het inkomstenkader zien of er meer lastenverlichting of –verzwaring is gegeven dan in het regeerakkoord was voorzien.

1.3 Budgettaire nota's, begrotingen en belastingplan

Welke rol speelt het kader bij de toetsing van feitelijke belastinginkomsten in een lopend begrotingsjaar en de rapportage hierover aan de Kamer in de Voorjaarsnota en Najaarsnota?

Gedurende een begrotingsjaar ontvangt de Kamer begrotingswetten, belastingwetten en budgettaire nota's (zie tabel 1).

Tabel 1: Begrotings- en belastingwetten in een lopend begrotingsjaar

Inkomstenkant begroting	
Belastingplan	Prinsjesdag
Nota's van wijziging op het Belastingplan	Incidenteel
Begrotingswetten uitgavenkant	
Departementale begrotingen	Prinsjesdag
1e suppletoire begrotingen (behorende bij de Voorjaarsnota)	Uiterlijk 1 juni
2e suppletoire begrotingen (behorende bij de Najaarsnota)	Uiterlijk 1 december
Slotwetten (behorende bij jaarverslagen)	Derde woensdag in mei
Nota's van wijziging en/of incidentele suppletoire begrotingen	Incidenteel

De Kamer *autoriseert* of amendeert intensiveringen, ombuigingen, mee- en tegenvallers via begrotingswetten. De inkomsten- en uitgavenkaders maken geen onderdeel uit van deze begrotingswetten.

Het kabinet *informeert* de Tweede Kamer via budgettaire nota's over onder meer de ontwikkeling van het inkomsten- en uitgavenkaders. Budgettaire nota's (Miljoenennota, Voorjaarsnota, Najaarsnota en Financieel Jaarverslag) zijn begeleidende nota's bij bovenstaande begrotings- en belastingwetten en worden niet door de Kamer geautoriseerd.

1.4 Verwerking box-2 maatregel in begrotingswetten

Op welke wijze is de box 2-maatregel technisch in de begroting (...) verwerkt?

Definities box 2-maatregelen begrotingsakkoord

Tijdelijke verlaging box 2 inkomstenbelasting²

Met het begrotingsakkoord 2014 wordt het box 2-tarief voor het kalenderjaar 2014 tijdelijk verlaagd van 25% naar 22%. Met deze wijziging wordt voorzien in een tijdelijke tegemoetkoming voor aanmerkelijkbelanghouders waarmee wordt bewerkstelligd dat het in het kalenderjaar 2014 genoten belastbare inkomen uit aanmerkelijk belang wordt belast tegen een tarief van 22% voor zover dat inkomen niet hoger is dan € 250.000. Deze maatregel geeft aanmerkelijkbelanghouders de mogelijkheid om beschikbare reserves die in de BV van de aanmerkelijkbelanghouder zijn opgepot, in 2014 op een fiscaal aantrekkelijk wijze in de vorm van dividend aan zichzelf te laten uitkeren. Deze uitgekeerde dividenden kunnen vervolgens worden aangewend voor consumptief gebruik, voor schuldafbouw of voor bufferopbouw (sparen).

Verlaging marge gebruikelijk loon³

¹ Zie bijvoorbeeld de Startnota van het kabinet Rutte-Asscher (Kamerstuk 33400, nr. 18).

² Uit: Tweede Nota van Wijziging bij het Belastingplan 2014 (Kamerstuk 33752, nr. 13, pag. 17).

³ Uit: Begrotingsafspraken 2014 (Kamerstuk 33750, nr. 19, pag. 5).

Het loon van een aanmerkelijkbelanghouder wordt vastgesteld aan de hand van een gebruikelijk loon: het loon dat gebruikelijk is voor het niveau van de duur van het werk. Dit gebruikelijk loon mag volgens huidige wetgeving tot 30% afwijken van (lager zijn dan) het "marktloon". Dit percentage wordt per 2015 zodanig aangepast dat deze maatregel 150 miljoen euro oplevert.

Uit: Begrotingsakkoord en Nota van Wijziging bij het Belastingplan 2014.

De tijdelijke verlaging van het tarief box 2 is verwerkt in de tweede nota van wijziging bij het Belastingplan 2014. De Tweede Kamer heeft deze nota van wijziging in het plenaire debat over het Belastingplan 2014 behandeld en heeft de wet waarop deze nota toezag vervolgens in meerderheid aangenomen.

In de toelichting bij deze tweede nota van wijziging⁴ staat een raming van de budgettaire consequenties van de tijdelijke verlaging. Deze raming is identiek aan die van het begrotingsakkoord van oktober jl.⁵

Tabel 2: Budgettaire consequenties in begrotingsakkoord én nota van wijziging (in € mln)

	2014	2015	2016	2017	Struc.
Verlaging tarief box 2	-1.018	-296	105	169	0

-/- = EMU-saldo verbeterend

Het BOR heeft de overige box-2 maatregel, de verlaging marge gebruikelijk loon (zie tabel 3) niet in een belastingwet terug kunnen vinden. In de begrotingsafspraken⁶ staat toegelicht waarom: "De belastingmaatregelen die op grond van deze afspraken op 1 januari [2014] in werking moeten treden, worden opgenomen in een Nota van Wijziging op het wetsvoorstel Belastingplan 2014". De verlaging marge gebruikelijk loon gaat in 2015 in.

Tabel 3: Budgettaire consequenties in begrotingsakkoord d.d. oktober jl. (in € mln)

	2014	2015	2016	2017	Struc.
Verlaging marge gebruikelijk loon		-150	-150	-150	-150

-/- = EMU-saldo verbeterend

Het BOR weet niet in welke belastingwet het kabinet de maatregelen die pas in 2015 ingaan, zal opnemen. In ieder geval zal het CPB in het Centraal Economisch Plan van maart 2014 de ramingen voor zowel 2014 als 2015 actualiseren.

2 De werking van het inkomstenkader

2.1 Inkomstenkader: alleen toetsing van beleidsmatige mutaties

Het kabinet stelt aan het begin van de kabinetsperiode vast hoeveel belasting- en premie-opbrengsten het gedurende de kabinetsperiode beoogt te genereren. Op basis hiervan stelt het kabinet een inkomstenkader op. Met het inkomstenkader stelt het kabinet bestuurlijk gezien alleen grenzen aan beleidsmatige wijzigingen die het gedurende de kabinetsperiode bij de belasting- en premietarieven zal doorvoeren.

Mutaties in de belastingopbrengsten als gevolg van economische ontwikkelingen (ook wel endogene mutaties genoemd) lopen direct in het EMU-saldo, maar tellen niet mee bij de toetsing van het inkomstenkader. Mee- en tegenvallers bij de inkomsten leiden daarmee niet tot extra bestedingen of bezuinigingen. Hierdoor worden fluctuaties in de economie als het ware 'automatisch' bijgestuurd.⁷

Een sluitend inkomstenkader (bijvoorbeeld in de Voor- of Najaarsnota) betekent dat het kabinet per saldo geen aanvullend inkomstenbeleid heeft gevoerd en dat de mutatie van de ontvangsten volledig is bepaald door ontwikkelingen in de economie.

2.2 Het kabinet kiest vooraf hoe het beleidsmatige mutaties definieert

⁴ Kamerstuk 33752, nr. 13, pag. 21.

⁵ Kamerstuk 33750, nr. 19, pag. 3.

⁶ Kamerstuk 33750, nr. 19, pag. 2.

⁷ Evaluatie begrotingssystematiek 2007-2010, bijlage bij het 13^e rapport Studiegroep Begrotingsruimte, pag. 10 en 35.

Het kabinet bepaalt vooraf hoe beleidsmatige mutaties aan de inkomstenkant gedefinieerd worden. Hiermee kiest het kabinet welke beleidsmatige mutaties wél en welke niet meetellen bij de toetsing van het inkomstenkader. Er zijn verschillende mogelijkheden.

Eenzijds kan het kabinet kiezen voor de zogenoemde inkomstenindicator: beleidsmatige mutaties worden dan zó gedefinieerd dat deze zo veel mogelijk aansluiten bij de berekening van het EMU-saldo. Het kabinet kan hiervoor kiezen als het belang hecht aan de zekerheid van de budgettaire uitkomsten van het beleid.

Anderzijds kan het kabinet kiezen voor de lastendrukindicator. Bij deze definitie sluit de toetsing van het inkomstenkader zo veel mogelijk aan bij de beleving van burgers en bedrijven. Het kabinet kan kiezen voor de lastendrukindicator als het vooral inzicht wil hebben in de gevolgen van beleid voor de lastenontwikkeling zoals burgers en bedrijven die ervaren.

In de 13^e Studiegroep Begrotingsruimte vindt u (op pag. 87) hierop een nadere toelichting. Voor deze notitie is vooral van belang dat het inkomstenkader zó vormgegeven kan worden dat deze sturing geeft aan het gewenste financiële beleid. Het kabinet Rutte-Asscher heeft overigens gekozen voor de inkomstenindicator en laat daarmee het inkomstenkader zo veel mogelijk aansluiten bij het EMU-saldo.⁸

3 Verwerking box 2 maatregelen in het inkomstenkader

Op welke wijze is de box 2-maatregel technisch (...) in het inkomstenkader verwerkt? Waarom is voor de boeking van het inkomstenkader voor 2014 alleen de incidentele derving relevant, terwijl bij de presentatie in het begrotingsakkoord wordt uitgegaan van het veronderstelde effect op het EMU-saldo (toelichting op tabel 9, bijlage 3 Najaarsnota)?

Hoe valt te verklaren dat de bedragen die zijn weergegeven onder de mutatie 'maatregelen begrotingsakkoord 2014' (bijlage 3, tabel 9 Najaarsnota) substantieel afwijken van de bedragen die in het begrotingsakkoord zelf aan de lastenkant zijn weergegeven (bijlage 1: budgettaire afspraken), zowel voor 2014 als voor de jaren daarna, maar ook cumulatief?

Alhoewel het kabinet Rutte-Asscher met de keuze voor de inkomstenindicator het kader zo veel mogelijk laat aansluiten bij het EMU-saldo, zijn er verschillen tussen het inkomstenkader (Najaarsnota, bijlage 3, tabel 9) en het EMU-saldo (Begrotingsakkoord d.d. oktober 2013, bijlage 1, budgettaire afspraken).

Budgettaire afspraken begrotingsakkoord

De vragen van de commissie Financiën (zie inleiding) hebben vooral betrekking op de volgende budgettaire afspraken uit het begrotingsakkoord van oktober jl.

Tabel 4: Budgettaire afspraken box 2 maatregelen (in miljoenen euro, -/- = EMU-saldo verbeterend)

	2014	2015	2016	2017	Struc.
Verlagen tarief box 2	-1.018	-296	105	169	0
Verlaging marge gebr. loon		-150	-150	-150	-150

Uit: Begrotingsakkoord, bijlage 1, budgettaire afspraken (Kamerstuk 33750, nr. 19, pag. 3).

Tabel 5: Totalen lastenafspraken (in € mln, -/- = EMU-saldo verbeterend)

	2014	2015	2016	2017	Struc.
Lastenverlichting	1.030	1.779	1.768	1.630	1.596
Lastenverzwaring	-480	-1.168	-1.188	-1.201	-1.215

Uit: begrotingsakkoord, bijlage 1, budgettaire afspraken (Kamerstuk 33750, nr. 19, pag. 3).

Tabel 6: Aanpassing inkomstenkader 2014-2017 (in € mln, +/+ = lastenverzwaring)

	2014	2015	2016	2017	Cum.
Stand Miljoenennota 2014	6.888	5.538	1.399	544	21.290
Begrotingsakkoord	-1.954	1.496	238	320	100
Stand begrotingsafspraken	4.934	7.034	1.637	864	21.390

Uit: Najaarsnota 2013, bijlage 3, tabel 9 (Kamerstuk 33805, nr. 1, pag. 19-20).

Inkomstenkader toetst beleidsmatige ontwikkelingen

⁸ Kamerstuk 33400, nr. 18, pag. 20, begrotingsregel 33.

Bij de toetsing van het inkomstenkader tellen, zoals eerder toegelicht, alleen beleidsmatige mutaties mee. Mutaties in de belastingopbrengsten als gevolg van economische ontwikkelingen (ook endogene mutaties genoemd) tellen niet mee bij de toetsing van het inkomstenkader, maar lopen volgens de definities van Eurostat doorgaans wél het EMU-saldo in.

De minister geeft in het debat over de Najaarsnota 2013 aan dat het beleidsmatige effect als gevolg van de tariefsverlaging van 25% naar 22% een eenmalige derving met zich meebrengt van 150 miljoen euro in 2014.⁹ Omdat de derving ontstaat als gevolg van een beleidsmaatregel, wordt deze wél meegeteld bij de toetsing van het inkomstenkader (en ook bij het EMU-saldo).

De minister definieert de gedragseffecten als gevolg van de tariefsverlaging in 2014 van 25% naar 22% (doordat meer mensen er gebruik van maken) als endogene mutatie. Hierdoor rekent hij de gedragseffecten niet mee bij de toetsing van het inkomstenkader, maar wél bij het EMU-saldo. Mede hierdoor verschillen de tabellen uit het Begrotingsakkoord van oktober jl. (budgettaire effecten) en de Najaarsnota (inkomstenkader) van elkaar. Paragraaf 5 van deze notitie gaat in op de boeking van gedragseffecten.

Voor zover het BOR kan overzien staat het door de minister genoemde bedrag ad. 150 miljoen euro (het beleidsmatige effect) niet expliciet in de tabel van de begrotingsafspraken¹⁰, maar maakt deze onderdeel uit van het totaalbedrag ad. -1.018 miljoen euro (zie tabel 4 van deze notitie).

De box 2-maatregel 'verlaging marge gebruikelijk loon' ad. 150 miljoen euro vanaf 2015 (zie tabel 4 van deze notitie) betreft eveneens een beleidsmatige mutatie en telt daarom mee bij zowel het inkomstenkader als het EMU-saldo. Deze maatregel staat overigens los van de boeking van de maatregel 'verlaging tarief box 2' van 25% naar 22%.

Inkomstenkader meet bedragen t.o.v. het voorgaande jaar

Het inkomstenkader wordt weergegeven in mutaties ten opzichte van het voorgaande jaar¹¹, terwijl het begrotingsakkoord van oktober jl. (net als de begroting en het Belastingplan) budgettaire effecten voor ieder jaar afzonderlijk weergeeft.

De maatregel 'verlaging marge gebruikelijk loon' ad. 150 miljoen euro structureel vanaf 2015, bijvoorbeeld¹², zal als gevolg van de boekingsmethodiek in het inkomstenkader vermoedelijk slechts in één jaar zichtbaar zijn ("in 2015 zijn er meer inkomsten dan in 2014, terwijl er in 2016 evenveel inkomsten zijn als in 2015", zie tabel 7). In begrotingswetten (en in de begrotingsafspraken) wordt deze maatregel voor ieder jaar afzonderlijk geboekt (zie tabel 8).

Tabel 7: Vermoedelijke boeking in het inkomstenkader (-/- = EMU-saldo verbeterend)

	2014	2015	2016	2017	Cumulatief
Verlaging marge gebr. loon		-150			-150

Tabel 8: Boeking in begrotingsakkoord d.d. oktober jl. (-/- = EMU-saldo verbeterend)

	2014	2015	2016	2017	Structureel
Verlaging marge gebr. Loon		-150	-150	-150	-150

De cumulatieve bedragen in het inkomstenkader laten zien hoeveel lastenverlichting of lastenverzwaring wordt gegeven ten opzichte van de start van de kabinetsperiode (vergelijking van de lasten in 2017 ten opzichte van 2013), terwijl de structurele bedragen in het begrotingsakkoord van oktober jl. aangeven hoeveel euro iedere maatregel jaarlijks vanaf 2018 oplevert.

EMU-saldo op transactiebasis, begroting op kasbasis

Tot slot worden belastingen en premies volksverzekering in overeenstemming met de Comptabiliteitswet in de begroting op kasbasis verantwoord ('het moment waarop de inkomsten binnenkomen'), terwijl voor de definitie van het EMU-saldo de belastingen en premies volksverzekering op EMU-basis relevant zijn ('het moment waarop rechten en verplichtingen ontstaan'). Het BOR kan niet overzien in hoeverre de tabel in de Najaarsnota (het inkomstenkader) en de tabellen in het begrotingsakkoord van oktober jl. (budgettaire afspraken) als gevolg hiervan verschillen.

⁹ Zie het begin van de antwoorden van de minister, 1^e termijn.

¹⁰ Begrotingsakkoord, bijlage 1, budgettaire afspraken (Kamerstuk 33750, nr. 19, pag. 3).

¹¹ Zie Startnota, Kamerstuk 33400, nr. 18, pag. 7.

¹² De maatregel 'verlaging marge gebruikelijk loon' maakt de verschillende boekingsmethodieken gemakkelijker inzichtelijk dan de maatregel 'verlaging tarief box 2'.

4 Intertemporele compensatie

Welke spelregels hanteren zowel het ministerie van Financiën als het CPB voor de budgettaire verwerking van maatregelen die beogen om belastinginkomsten te verhogen door middel van een tijdelijke tariefsverlaging, in het bijzonder de box 2-maatregel?

Hieronder vindt u de spelregels die het kabinet toepast. Het BOR heeft geen beschikking over de systematiek van het CPB.

Verschuivingen tussen jaren binnen de kabinetsperiode

Met het inkomstenkader stelt het kabinet, zoals eerder in deze notitie weergegeven, grenzen aan de beleidsmatige wijzigingen van de belasting- en premietarieven die het gedurende de kabinetsperiode doorvoert. Dit betekent dat een lastenverzwaring wordt gecompenseerd door een lastenverlichting en vice versa. In tegenstelling tot het uitgavenkader hoeft het inkomstenkader volgens de begrotingsregels niet van jaar tot jaar sluitend te zijn, maar alleen cumulatief voor de gehele kabinetsperiode. Verschuivingen tussen jaren binnen de kabinetsperiode zijn dus toegestaan. Volgens begrotingsregel 34 moeten tijdelijke afwijkingen van het inkomstenkader echter wel zo veel mogelijk worden vermeden.¹³

Intertemporele effecten buiten de kabinetsperiode

Voor intertemporele effecten buiten de kabinetsperiode geldt een andere regel. In begrotingsregel 35 staat hierover: "Het inkomstenkader wordt aangepast voor intertemporele effecten die betrekking hebben op de omkeerregel (op basis van de netto-contante waarde methode). Aanpassing van het inkomstenkader voor intertemporele effecten van overige maatregelen dient met grote terughoudendheid te worden toegepast, zowel wat betreft het effect op het EMU-saldo als het type maatregelen waarop de methode wordt toegepast".¹⁴

De 13^e Studiegroep Begrotingsruimte geeft bij deze regel de volgende achtergrondinformatie: 'Er bestaan maatregelen die gedurende de kabinetsperiode leiden tot een opbrengst, maar waar in de toekomst een budgettaire derving tegenover staat (of andersom). Het inkomstenkader meet alleen de mutatie van de belasting- en premieontvangsten gedurende de kabinetsperiode. Het zou budgettair niet verantwoord zijn om geen rekening te houden met de budgettaire derving/opbrengst in de toekomst. Om die reden wordt het inkomstenkader gecorrigeerd door bij de raming van maatregelen de netto contante waarde methode toe te passen: kosten (of opbrengsten) buiten de kabinetsperiode worden alvast opgenomen in de lastenboekhouding tijdens de kabinetsperiode. Dit voorkomt dat geen rekening wordt gehouden met (oploop van) kosten of opbrengsten in de toekomst.'¹⁵

Relatie met de box-2 afspraken

Een beleidsmatige lastenverlichting, zoals de verlaging van het tarief box 2 van 25% naar 22%, zou normaliter leiden tot eenzelfde lastenverzwaring in de kabinetsperiode. Het kabinet heeft de kaders zowel in de Miljoenennota 2014 als in het begrotingsakkoord van oktober jl. echter herijkt, of te wel aangepast. Het kabinet geeft hiermee aan dat het alleen *nieuwe* beleidsmatige lastenmaatregelen *ten opzichte van* het begrotingsakkoord zal inpassen in het kader. Een sluitend inkomstenkader betekent in de nu volgende budgettaire nota's dus dat het kabinet geen aanvullend inkomstenbeleid heeft gevoerd ten opzichte van het begrotingsakkoord van oktober jl.

Het BOR kan niet beoordelen op welke maatregelen de volgende opmerking uit de Najaarsnota betrekking heeft en wat deze betekent voor (de herijking van) het inkomstenkader. "Het inkomstenkader wordt EMU-saldoneutraal bijgesteld voor de resultaten van de besprekingen over Witteveen. Hierbij wordt uitgegaan van de definities van het inkomstenkader en worden maatregelen waar de omkeerregel van toepassing is, geboekt op basis van de netto contante waarde".¹⁶

5 Gedragseffecten

¹³ Kamerstuk 33400, nr. 18, pag. 7 en 20.

¹⁴ Kamerstuk 33400, nr. 18, pag. 21.

¹⁵ Gebaseerd op de 13^e Studiegroep Begrotingsruimte, pag. 59 en 60, en de bijlage bij de 13e Studiegroep Begrotingsruimte. 'Evaluatie begrotingssystematiek 2007-2010', pag. 37-38.

¹⁶ Kamerstuk 33805, nr. 1, pag. 20.

In hoeverre is het toegestaan om in een raming te anticiperen op de gedragseffecten van een tariefswijziging?

In de begrotingsregels van het kabinet Rutte-Asscher komt het woord 'gedragseffect' niet voor. Het BOR heeft daarom bekeken wat de verschillende Studiegroepen Begrotingsruimte over gedragseffecten hebben geschreven. De Studiegroep Begrotingsruimte is een ambtelijke adviesgroep die op verzoek van de Ministerraad een advies uitbrengt over de begrotingssystematiek in de komende kabinetsperiode. Het BOR kan niet achterhalen of het kabinet Rutte-Asscher onderstaande beschrijving ook daadwerkelijk toepast.

In de 13^e Studiegroep Begrotingsruimte staat het volgende over gedragseffecten:¹⁷

- 1) Voorafgaand aan de kabinetsperiode vindt (...) een integrale afweging plaats [tussen inkomsten en uitgaven]. Daarbij wordt gekeken naar de totale verwachte inkomsten en de totale verwachte uitgaven, dat wil zeggen naar meerjarencijfers inclusief de macro-economische doorwerking en mogelijke gedragseffecten.
- 2) [Het inkomstenkader wordt getoetst via de definitie van de inkomstenkader]. Gedragseffecten worden niet meegenomen in de raming van het effect op de inkomstenindicator, maar zijn een onderdeel van de endogene ontwikkeling.
- 3) Op die regel geldt één uitzondering: "Slechts in die uitzonderlijke gevallen waarin gedragseffecten partieel te berekenen zijn, ondubbelzinnig kwantitatief in kaart kunnen worden gebracht en zich binnen een relatief kort tijdsbestek materialiseren, worden de opbrengsten c.q. kosten van fiscale maatregelen voor gedragseffecten gecorrigeerd." Daarnaast worden gedragseffecten alleen meegerekend indien deze van substantiële omvang zijn. Meestal kunnen we in gevallen waar de uitzonderingsregel van toepassing is, spreken van systeemwijzigingen.

Gedragseffecten in het begrotingsakkoord van oktober jl.

Volgens de beschrijving (onder 1 en 2) worden gedragseffecten ná de vaststelling van de kaders gezien als endogene ontwikkelingen, en dus niet als beleidsmatige mutaties. Hieruit zou kunnen worden opgemaakt dat gedragseffecten niet meetellen bij de toetsing van het inkomstenkader. Aan de uitzonderingsregel (onder 3) lijkt de box 2-maatregel niet te voldoen, omdat het CPB in de notitie 'Ex-ante budgettaire effecten Begrotingsafspraken 2014' onder meer aangeeft dat de inschatting van het gedragseffect onzeker is. Het CPB heeft de raming van de gedragseffecten van het kabinet overigens wel overgenomen.¹⁸

Het BOR kan de volgende zin uit het schriftelijk overleg naar aanleiding van de tweede nota van wijziging bij het Belastingplan 2014 overigens niet plaatsen: "Daarbij geldt dat dit [gedrags]effect niet tot de uitverdieneffecten behoort die worden meegenomen in de macro-economische doorrekening van het Centraal Planbureau (CPB). Juist omdat dit effect zo specifiek is en voor de volle 100% kan worden toegerekend aan de tijdelijke maatregel is met dit effect rekening gehouden", aldus voormalig staatssecretaris Weekers.¹⁹

Onduidelijk hierbij is waarom het CPB de gedragseffecten niet in zijn macro-economische doorrekening meeneemt. Dit roept de vraag op of het CPB in het Centraal Economisch Plan 2014 (maart 2014) een nieuwe raming van de gedragseffecten als gevolg van de verlaging van het tarief box 2 zal presenteren, of dat het kabinet in de Voor- en Najaarsnota uit zal gaan van eigen actualisaties.

6 Boeking box 2-maatregel in 2007

In 2007 is dezelfde maatregel genomen: een verlaging van het tarief van box 2 van 25% naar 22%. Op welke wijze zijn toen de inkomsten en uitgaven in de begroting verwerkt? Welke gedragseffecten hebben zich toen voorgedaan? Zijn deze gedragseffecten in 2007 al meegenomen in de begroting en het inkomstenkader?

¹⁷ 13e Studiegroep Begrotingsruimte, pag. 58-59. De 13^e Studiegroep Begrotingsruimte heeft advies uitgebracht aan het kabinet Rutte-Verhagen. De 14^e Studiegroep heeft hiervan een (korte) actualisatie gemaakt ten behoeve van het kabinet Rutte-Asscher.

¹⁸ CPB-notitie 'Ex-ante budgettaire effecten Begrotingsafspraken 2014', pag. 8.

¹⁹ Kamerstuk 33752, nr. 15, pag. 21.

In het Belastingplan 2007 is terug te vinden dat de tijdelijk verlaging van het tarief box 2 van 25% naar 22% leidt tot een budgettaire effect van 90 miljoen euro in 2007.²⁰

Het BOR heeft in het Belastingplan 2007 geen informatie gevonden over gedragseffecten. Voormalig staatssecretaris Weekers verklaart dit in het eerder genoemde schriftelijk overleg²¹ als volgt: "De € 90 miljoen in 2007 (...) betrof het berekende effect van een verlaging van het box 2-tarief op de reguliere grondslag, waarbij geen gedragseffect was verondersteld als direct gevolg van de eenmalige tariefsverlaging. Echter, de gerealiseerde dividenduitkering door aanmerkelijkbelanghouders bleek vele malen hoger. In 2007 werd, zoals opgemerkt, maar liefst € 10 miljard meer uitgekeerd dan mocht worden verwacht zonder de tariefsverlaging. Bij het berekenen van het EMU-saldo-effect van eenzelfde maatregel in 2014 is daarom nadrukkelijk rekening gehouden met dit gerealiseerde kaseffect."

Het CPB heeft in oktober 2013 de door het kabinet berekende gedragseffecten voor 2014 overgenomen, maar geeft aan dat de inschatting van dit gedragseffect onzeker is.²²

²⁰ Kamerstuk 30804, nr. 3, pag. 8

²¹ Kamerstuk 33752, nr. 15, pag. 21.

²² CPB-notitie 'Ex-ante budgettaire effecten Begrotingsafspraken 2014', pag. 8-9.