Schriftelijke reactie op evaluatie van 30%-regeling

Prof. dr. Leo Stevens

1. *Verzoek Vaste Commissie voor Financiën uit de Tweede Kamer dd 11 juli 2017*

Het verzoek om een reactie te geven op de evaluatie van de 30%-regeling werd door mij ontvangen toen ik net met vakantie was gegaan. Omdat ik al snel na terugkomst van mijn vakantie mijn maandelijkse column voor het Financieel Dagblad zou moeten inleveren, heb ik voordat ik met vakantie ging al het concept voor de op 8 augustus 2017 te verschijnen column bij de opinieredactie ingeleverd met als onderwerp de onderzoekrapporten over de 30%-regeling. Ik was toen nog niet op de hoogte van het feit dat de Vaste commissie voor Financiën mij om commentaar zou vragen op de evaluatie van de 30%-regeling. Bij ontvangst van dat verzoek heb ik de griffie meteen op de hoogte gesteld van het feit dat ik reeds een column over dat onderwerp ter publicatie bij het FD had ingediend, met de vraag op dit een belemmering zou zijn voor het leveren van commentaar. Dit bleek niet het geval.

De inmiddels gepubliceerde column heb ik als bijlage bijgevoegd. Deze betreft overigens niet alleen het evaluatierapport dat de staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer heeft verzonden (kamerstukken II, 2016-2017, 34 552, nr. 84) en dat is opgesteld door Dialogic (hierna FIN-onderzoek), maar ook het rapport dat door het Fiscaal Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit te Rotterdam is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken (hierna: EZ-onderzoek).

1. *Ongecoördineerd beleidsonderzoek*

Zoals ik ook in de column heb betoogd, verdient de ongecoördineerde wijze waarop het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Economische Zaken extern beleidsonderzoek hebben laten verrichten betreffende de 30%-regeling bepaald niet de schoonheidsprijs. Dat komt de onderzoekefficiency en de overtuigingskracht niet ten goede. Het EZ-onderzoek steunt op uitspraken van respondenten uit een bestand van 250 door het Netherlands Foreign Investment Agency (NFIA) geselecteerde buitenlandse bedrijven die met de 30%-regeling te maken (kunnen) hebben. Voor de duiding van de bevindingen is het van belang zich te realiseren dat de NFIA een uitvoeringsorganisatie is van het ministerie van Economische Zaken die buitenlandse bedrijven helpt en adviseert bij het bevorderen van hun Nederlandse activiteiten. Het FIN-onderzoek betreft een dossieranalyse van gebruikers van de 30%-regeling en een analyse van de microdata van het CBS over de betrokken werkgevers en werknemers, aangevuld door interviews met stakeholders en een survey onder de gebruikers. Het betreft zodoende overwegend opvattingen van respondenten die tevens belanghebbende zijn. Die omstandigheid moet bij de analyse steeds worden meegewogen. In een gecoördineerd onderzoek had een breder maatschappelijk onderzoeksveld in de evaluatie betrokken kunnen worden, waarbij ook de maatschappelijke acceptatie van de 30%-regeling nadrukkelijker onderwerp van aandacht had kunnen zijn.

1. *Kritiek Algemene Rekenkamer*

De Algemene Rekenkamer heeft in haar rapport van 18 mei 2016 *‘Fiscale tegemoetkoming voor experts uit het buitenland: de 30%-regeling’* de vraag aan de orde gesteld of de 30%-regeling wel aan haar doelstellingen voldoet. De Algemene Rekenkamer had immers geconcludeerd dat het onduidelijk was of de zogenoemde 30%-regeling wel de beoogde effecten sorteert. Deze beoogde effecten zijn : (a) het aantrekken van werknemers met een specifieke deskundigheid die in Nederland schaars is; en (b) het aantrekkelijker (competitiever) maken van het vestigingsklimaat in Nederland. Naar de bevindingen van de Algemene Rekenkamer is de hoogte van de onbelaste vergoeding (30% van het brutoloon) en de daaraan gekoppelde salarisnorm door de staatssecretaris van Financiën nooit goed onderbouwd. Verder is onduidelijk of de maatregelen die de staatssecretaris in 2012 heeft genomen om de uitgaven voor de regeling omlaag te brengen, wel hebben gewerkt. Voorts werd geconstateerd dat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de jaarlijkse kosten van de 30%-regeling te wensen overlaat.

1. *Informatie over de kosten van de 30%-regeling*

De Algemene Rekenkamer stelt in haar rapport dat met de 30%-regeling in 2014 een bedrag van bijna € 700 miljoen is gemoeid. Het EZ-onderzoek vermeldt dat volgens schatting van het ministerie van Financiën de regeling in 2014 € 699 miljoen kostte. Het FIN-onderzoek becijfert voor 2015 een maximaal budgettair belang van € 805 miljoen, maar schatte in dat dit door onvolledig gebruik beperkt zal blijven tot € 775 miljoen. Omdat de normaliter geclaimde extraterritoriale kosten wegvallen, bedraagt de feitelijke subsidiecomponent slechts € 315 tot € 355 miljoen. Als verder nog rekening wordt gehouden met inverdieneffecten levert de regeling – aldus het Ministerie van Financiën - in feite méér op dan ze kost.

Om te vermijden dat de indruk ontstaat dat bij de berekeningen naar de gewenste uitkomst is toegerekend, is het gewenst op onafhankelijke basis een concreter beeld te geven van de aard en omvang van de inverdieneffecten. Opmerkelijk is trouwens dat de 30%-regeling niet wordt opgenomen in het belastinguitgavenoverzicht van de Miljoenennota. Dat zou daar wel op zijn plaats zijn.

1. *Positie kennisemigranten*

Ingaande 2012 is voor nieuwe gevallen op het punt van de 30%-regeling een reeks maatregelen van kracht geworden die de tot en met 2011 bestaande regeling enigszins hebben versoberd. De versoberingen houden onder andere in dat de looptijd van de 30%-regeling wordt teruggebracht van maximaal 10 jaar tot ten hoogste 8 jaar. Voorts moet het criterium dat een ingekomen werknemer dient te beschikken over een ‘specifieke deskundigheid’ voortaan worden getoetst aan een salarisnorm. Slechts bij een salaris dat ten minste gelijk is aan deze norm, wordt de werknemer geacht te beschikken over de bedoelde specifieke deskundigheid. Beneden deze norm is deze kwalificatie uitgesloten. De salarisnorm voor de 30%-regeling sluit aan op het loon dat bij de werknemer wordt belast (het loon exclusief de gericht vrijgestelde vergoedingen). Thans bedraagt deze norm € 37 000. De Algemene Rekenkamer had vraagtekens gezet achter de onderbouwing van deze salarisnorm. De rapporten geven geen uitsluitsel over de vraag of deze normstelling passend is, gelet op de beoogde beleidsdoelstelling.

Tegelijkertijd werd een verruiming aangebracht voor kennisemigranten. De SER heeft in zijn rapport ‘Arbeidsmigratie’ van december 2014 (Advies 14/9) het belang van het aantrekken van kennismigranten voor Nederland in kaart gebracht. De Raad bepleit daarbij alle regelingen die betrekking hebben op de toegang van kenniswerkers tot de Nederlandse arbeidsmarkt soepel op elkaar af te stemmen. De uitbreidende werking van de 30%-regeling betreft, globaal gezegd, met name buitenlanders tot 30 jaar die in Nederland promoveren en die voorafgaand aan die periode van promoveren in het buitenland verbleven. Voor deze categorie personen is bepaald dat de periode van promoveren bij de toets of een werknemer ‘uit het buitenland is aangeworven’ buiten beschouwing blijft. Voor deze jonge promovendi geldt trouwens ook een afwijkende salarisnorm (2017: € 28 125). De regeling geldt niet alleen voor werknemers die in Nederland zijn gepromoveerd, maar ook voor werknemers die in het buitenland zijn gepromoveerd. Als voorwaarde geldt hierbij dat het moet gaan om een tewerkstelling in Nederland binnen een jaar na promoveren. Ook over de doeltreffendheid van deze salarisnorm is niet nader gerapporteerd. Ook is de wisselwerking met andere regelingen, bijvoorbeeld die van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (inreis- en verblijfsdocumenten), buiten beeld gebleven.

Positief is dat in beide rapporten wordt geconstateerd dat er geen indicaties zijn dat deze regeling verdringingseffecten veroorzaakt. Daarbij speelt wel de vraag of men mag verwachten dat dergelijke indicaties worden aangereikt vanuit een doelgroep van belanghebbende respondenten. Daarom had een breder onderzoek mijn voorkeur gehad.

1. *30%-fictie voor extraterritoriale kosten*

Het bedrag van de aftrekbare extraterritoriale kosten (of onbelaste vergoeding) bedraagt maximaal 30% van het loon, eventueel verhoogd met de schoolgelden. Het FIN-onderzoek concludeert dat de 30%-regeling doeltreffend en doelmatig is. Opmerkelijk is dat de helft van de laagstbetaalde gebruikers slechts 16% van de totale tegemoetkoming toucheert. Dit zijn doorgaans de jonge kennismigranten. Voorts wordt geconstateerd dat voor circa 15% van de gebruikers het forfait te krap is, voor circa 50% van de gebruikers is dit te ruim en voor circa 35% is het ‘passend’. Dit indiceert een scheve verdeling, maar daar worden in het FIN-rapport verder geen conclusie uit getrokken.

In het EZ-onderzoek wordt eveneens die scheve verdeling gesignaleerd, maar dat betekent volgens dit rapport niet dat de hoge inkomens relatief te sterk van de regeling profiteren. Het rapport onderstreept dat de regeling voor het Nederlandse vestigingsklimaat belangrijk is. Aanpassingen zijn daarom onwenselijk of moeten zo beperkt mogelijk blijven.

Beide rapporten draaien echter om een maatschappelijk zeer gevoelig punt heen. Het EZ-onderzoek komt wel dicht bij de kern als het opmerkt dat de maatschappelijke discussie rond de 30%-regeling vooral lijkt te zijn gevoed doordat zij geen maximumbepaling kent. De tegemoetkoming blijft oplopen met het salaris. Het was mijns inziens beter geweest als de rapporten dit kenmerk duidelijker hadden gesignaleerd en de redelijkheid daarvan cijfermatig hadden beoordeeld. Mijn oordeel is dat Nederland gewoonweg moet stoppen met bedrijven op gecamoufleerde wijze naar Nederland te lokken door buitenlandse concernmanagers in Nederland vanwege hun ‘schaars talent’ acht jaar lang een aftrekpost van 30% toe te stoppen. Hun toptarief is dan 36,4% in plaats van 52%. Daarnaast blijven hun vermogensinkomsten uit buitenlandse bron desgewenst in Nederland onbelast, omdat zij kunnen opteren voor partiële buitenlandse belastingplicht. Dergelijke privileges ondermijnen het maatschappelijke rechtsgevoel.

De eerste impuls zou daarom kunnen zijn meteen een streep te zetten door dit soort faciliteiten. Maar ook andere landen concurreren met zulke lokkertjes. Beter is het daarom de problematiek genuanceerd te benaderen en op EU-niveau af te spreken dat alle lidstaten met dit soort schadelijke belastingconcurrentie gaan stoppen en het invoeren of het voortbestaan van dergelijke regelingen niet meer vergoelijken met gekunstelde doelmatigheid- en doeltreffendheidargumenten. Intussen kan Nederland de mogelijkheid onderzoeken wat de consequenties zijn van het afzwakken van zijn riante regeling voor veelverdieners door invoering van een plafondbepaling (maximumbedrag van de aftrek of onbelaste vergoeding) en door bekorting van de geldigheidsduur. Op die wijze zou de Nederlandse regeling al wat kunnen worden bijgesnoeid naar een mogelijk EU-model.

1. *Overige*

Ik wil mij tot deze aspecten van de regeling beperken en niet uitputtend alle andere fiscaaltechnische kenmerken van de regeling, zoals de 150.km-grens en de inkorting wegens eerdere tewerkstelling en verblijf, de revue laten passeren. Indien nadere vragen moeten worden beantwoord, ben ik daartoe uiteraard bereid.

Prinsenbeek 28 augustus 2017