

Vermogensrendementsheffing: vondst of miskleun?

**Bijdragen en commentaren
onder redactie van**

Sijbren Cnossen

Onderzoekcentrum Financieel Economisch Beleid (OCFEB)
Erasmus University Rotterdam

Inhoudsopgave:

Hoofdstuk I

INLEIDING EN SAMENVATTING

Sijbren Cnossen

1.	Inleiding.....	7
2.	Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?	8
3.	Vermogenswinstbelasting vs. vermogensrendementsheffing	10
4.	Aspecten van een vermogensaanwasbelasting.....	11
5.	Duale inkomstenbelasting – een beter alternatief	12
6.	Naar bredere grondslagen en lagere tarieven in Nederland	14
7.	Economische gevolgen van de belastingherziening.....	15

Hoofdstuk II

HOE MOET KAPITAALINKOMEN WORDEN BELAST?

Sijbren Cnossen en Lans Bovenberg

1.	Inleiding.....	17
2.	Schets van de belastingherziening	18
3.	Alternatieven.....	21
3.1	Typering van de belastingherziening.....	21
3.2	Alternatieven	22
3.3	Beoordelingscriteria	23
4.	Vermogensrendementsheffing	25
4.1	Horizontale gelijkheid	25
4.2	Neutraliteit.....	26
4.3	Afdwingbaarheid	28
4.4	Naar een brede forfaitaire heffing?.....	29
5.	Vermogenswinstbelasting	30
5.1	Risicodragend gedrag	31
5.2	Invloed van inflatie.....	32
5.3	Uitsteleffect	32
5.4	Veronderstelde realisatie bij overlijden.....	33
6.	Vermogensaanwasbelasting	34
6.1	Realisatie met rente	34
6.2	Belasting van jaarlijkse vermogensaanwas	35
7.	Nabeschouwing.....	37
7.1	Vergelijkende analyse	37
7.2	Eindoordeel	40
	COMMENTAAR	41

Leo Stevens

Hoofdstuk III

VERMOGENSWINSTBELASTING VERSUS VERMOGENSRENDEMENTSHEFFING

Arie Rijkers

1.	Vermogenswinstbelasting in discussie.....	47
2.	Het rapport van de Vereniging voor Belastingwetenschap	48
2.1	Het draagkrachtbeginsel	48
2.2	Het realisatieprincipe.....	49
2.3	Vervreemding, fictieve vervreemding en doorschuiving	49
2.4	Exitheffingen.....	51
2.5	Verliesverrekening	52
2.6	Inflatie	52
3.	Tarieven	53
3.1	Tarief onder vermogenswinstbelasting.....	53
3.2	Tarieven in boxenstelsel.....	53
3.2.1	Fiscaal geïndiceerde emigratie.....	54
3.2.2	Fraude	55
3.3	Tariefmatiging	55
4.	Lock-in effect.....	56
5.	Vermogensmutatieheffing en box 3	57
5.1	Onroerende zaken.....	57
5.2	Aandelen.....	58
5.3	Rechten.....	58
5.4	Verliescompensatie	59
6.	Evaluatie en vooruitblik.....	59
	COMMENTAAR	61
	René Niessen	

Hoofdstuk IV

ASPECTEN VAN EEN VERMOGENSAANWASHEFFING

Peter Kavelaars

1.	Enkele inleidende overwegingen	63
2.	Realisatie noodzakelijk of niet?	63
3.	Liquiditeit en lock-ineffect	65
4.	Vermogensaanwas	66
5.	Waarderingsperikelen – algemene overwegingen	68
6.	Waardering – specifieke beoordeling	69
6.1	Onroerende zaken.....	69
6.2	Roerende zaken	70
6.3	Rechten.....	70
6.4	Schulden.....	72
7.	Onttrekkingen en stortingen.....	73
8.	Tariefproblematiek.....	74
9.	Overige opmerkingen	74
	COMMENTAAR	76
	Henk Vording	

Hoofdstuk V

DUALE INKOMSTENBELASTING:

EEN BETER ALTERNATIEF

Sijbren Cnossen

1. Inleiding.....	79
2. Schets van de belastingherziening	80
3. Analyse van de belastingherziening.....	84
4. Onderzoek van het Centraal Planbureau.....	86
5. Vast tarief op kapitaalinkomen	88
6. Duale inkomstenbelasting in Finland, Noorwegen en Zweden	91
7. Slotopmerkingen.....	95
CPB-ADDENDUM.....	97
Ruud Okker	
COMMENTAAR.....	100
Kees Goudswaard	

Hoofdstuk VI

NAAR BREDERE GRONDSLAGEN EN LAGERE TARIEVEN IN NEDERLAND

Koen Caminada, Kees Goudswaard en Henk Vording

1. Inleiding.....	103
2. Hervorming van de IB	105
2.1 Het huidige stelsel	105
2.2 De Inkomstenbelasting 2001	107
3. Naar een bredere heffingsgrondslag en lagere tarieven?	109
4. Flat tax in Nederland?.....	114
4.1 Uitwerking.....	115
4.2 Inkomensgevolgen	117
5. Opmerkingen	119
6. Een realistische beleidsoptie.....	120
6.1 Uitwerking.....	120
6.2 Inkomensgevolgen.....	122
7. Conclusie	123
COMMENTAAR.....	128
Casper van Ewijk	

Hoofdstuk VII

ECONOMISCHE GEVOLGEN VAN DE BELASTINGHERZIENING 2001

CPB Staf, bewerkt door Ruud Okker

1. Inleiding.....	131
2. Uitgangspunten van de belastingherziening	131
3. Partiële inkomenseffecten van de belastingherziening	134
4. Lange termijneffecten van de belastingherziening	138
COMMENTAAR.....	140
Lans Bovenberg	

INLEIDING EN SAMENVATTING

Sijbren Cnossen

Erasmus Universiteit Rotterdam

1. Inleiding

In September 1999 zond de regering een wetsvoorstel *Inkomstenbelasting 2001* naar de Tweede Kamer. De meest ingrijpende wijziging betreft de invoering van een vermogensrendementsheffing. Voortaan zal de belaste opbrengst van privé-vermogensbestanddelen, zoals spaartegoeden, effecten en onroerende zaken, worden bepaald op een forfaitair percentage van 4% van de waarde van deze vermogensbestanddelen, ongeacht de werkelijke opbrengst. Het aldus berekende bedrag zal worden belast tegen 30%. In wezen is dus sprake van een (partiële) vermogensbelasting van 1,2%. De vermogensrendementsheffing komt in de plaats van de progressieve inkomstenbelasting op privé-vermogensinkomsten, zoals rente, dividend en huur, alsook de bestaande vermogensbelasting.

De vermogensrendementsheffing is uniek in de wereld. In tegenstelling tot Nederland heffen andere landen, waaronder alle lidstaten van de Europese Unie en de Verenigde Staten, een vermogens-winstbelasting naast of in samenhang met de inkomstenbelasting op periodieke vermogensinkomsten. Zelfs zijn deze landen bezig hun vermogenswinstbelastingen aan te scherpen. In de Verenigde Staten is een groeiende belangstelling waar te nemen voor een vermogens-aanwasbelasting, waaronder de vermogenstoename wordt belast, ongeacht of die toename nu wel of niet is gerealiseerd.

De keuze tussen een vermogensrendementsheffing, een vermogens-winstbelasting en een vermogensaanwasbelasting is in Nederland geen onderwerp van politiek debat geweest. Een plenair kamerdebat waarin de maatschappelijke gevoelens over de stelselwijziging kunnen worden gearticuleerd, heeft niet plaatsgevonden. Aanvankelijk als verkenning geventileerd, is de stelselwijziging vervolgens in het regeerakkoord verankerd. Thans kan de Tweede Kamer nog wat punten en komma's in het wetsvoorstel veranderen (of het in zijn geheel verwerpen), maar de stelselwijziging als zodanig komt niet aan de orde.

Niet alleen kunnen vraagtekens worden gezet bij de legitimiteit van deze besluitvorming (in de zin van het creëren van een maatschappelijk draagvlak als resultaat van een brede discussie), maar het punt is ook dat politiek niet de juiste beslissing *kan* worden genomen als niet eerst alle alternatieven evenwichtig op hun merites zijn onderzocht. Daarbij gaat het er om of de rendementsheffing en haar alternatieven (a) sporen met de laatste theoretische inzichten en empirische

bevindingen, (b) praktisch uitvoerbaar zijn en niet teveel uit de pas lopen met de stelsels van omliggende landen, en (c) politiek haalbaar zijn – in die volgorde. Wordt een andere volgorde in acht genomen, dan is het onmogelijk om een juiste keuze te maken tussen alternatieve oplossingen. Het ijkpunt bij deze keuze is niet het bestaande stelsel, maar het stelsel dat het beste beantwoordt aan algemeen aanvaarde uitgangspunten met betrekking tot draagkracht, doelmatigheid en afdwingbaarheid.

Om in de behoefte aan publiek debat te voorzien, organiseerde het Onderzoekscentrum Financieel-Economisch Beleid (OCFEB) van de Economische Faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam op 10 december 1999 een seminar met als motto: *Belastingherziening 2001: Politiek en wetenschap in debat*. Naast de wetenschap gaf ook de politiek acte de présence in de personen van Wouter Bos (PvdA), Jaap Rensema (VVD), Jacob Reitsma (CDA), Francine Giskes (D-66) en Kees Vendrik (GL). Over de in deze bundel gepubliceerde papers werd intensief van gedachten gewisseld. Aan het einde van de middag vond bovendien een forumdiscussie plaats tussen de aanwezige politici en de wetenschappers Henk van Arendonk, Peter Essers, Jan van der Geld en Harrie Verbon.

De hieronder samengevatte papers tonen aan dat een principieel debat over de keuze tussen de verschillende manieren waarop vermogensinkomsten en -winsten kunnen worden belast geen overbodige luxe is. Op voorhand staat niet vast dat een vermogensrendementsheffing de meest geëigende keuze is om de opbrengst van vermogen te belasten. De meeste deelnemers aan het seminar waren van mening dat een vermogensaanwasbelasting of een vermogenswinstbelasting met afrekening bij overlijden de voorkeur verdient boven de voorgestelde rendementsheffing. Velen zagen de rendementsheffing daarom als een tussenstation op weg naar een vermogenswinstbelasting dan wel een vermogensaanwasbelasting. Tevens waren vele deelnemers aan het debat van oordeel dat lagere, vaste tarieven – hetzij alleen voor kapitaalinkomen, hetzij tevens voor arbeidsinkomen – te prefereren zijn boven progressieve tarieven.

2. Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?

Kapitaalinkomen kan worden belast op basis van het werkelijk ontvangen (*ex-post*) inkomen of op basis van het te verwachten (*ex-ante*) inkomen. De forfaitaire vermogensrendementsheffing is een voorbeeld van een *ex-ante* belasting op het te verwachten beleggingsinkomen. Alleen de risico-vrije rente (ook wel de normale vergoeding van kapitaal genoemd) wordt belast; overrendementen die het gevolg zijn van beleggersspecifieke vaardigheden en informatievoordelen blijven buiten schot. De vermogenswinstbelasting (waaronder de winst bij realisatie wordt belast) en de vermogensaanwasbelasting (waaronder de vermogenstoename wordt belast, ongeacht of realisatie heeft plaatsgevonden), daarentegen, zijn *ex-post* belastingen op

kapitaalinkomen. Zowel de risico-vrije rente (de compensatie voor uitstel van consumptie) is belast als het extra rendement ingevolge superieur beleggingsinzicht (in feite een beloning voor de inzet van menselijk kapitaal) en informatievoordelen.

In de eerste bijdrage aan deze seminar-bundel maken *Sjibren Cnossen* en *Lans Bovenberg* een vergelijkende analyse tussen de vermogensrendementsheffing, een vermogenswinstbelasting en een vermogensaanwasbelasting. Het principiële bezwaar tegen de vermogensrendementsheffing is dat zij in strijd is met het draagkrachtbeginsel. De persoonsgebonden beleggingspremie (die vooral met grote vermogens kan worden geassocieerd) wordt niet belast en de overheid deelt niet in het geluk en ongeluk van beleggers. De vermogensrendementsheffing staat ook haaks op de belastingheffing van vermogensopbrengsten in andere lidstaten van de Europese Unie en de Verenigde Staten. Deze landen belasten periodieke vermogensinkomsten, alsook vermogenswinsten. Praktische bezwaren van de vermogensrendementsheffing zijn dat de smalle grondslag belastingarbitrage uitlokt. De voorgestelde rendementsheffing vergroot ook de discriminatie van eigen vermogen ten opzichte van vreemd vermogen.

Ook bij de vermogenswinstbelasting is er een zekere spanning met het draagkrachtbeginsel, omdat het effectieve tarief afhangt van de mate waarin realisatie van vermogenswinst kan worden uitgesteld (of verliesneming naar voren gehaald). Dit bezwaar kan worden gemitigeerd door realisatie bij overlijden te veronderstellen. Verder zou rente in rekening kunnen worden gebracht voor het uitstel van belasting dat is genoten. Zo wordt een vermogenswinstbelasting min of meer gelijk aan een vermogensaanwasbelasting. Het bezwaar van een vermogensaanwasbelasting – theoretisch zonder meer de beste manier om vermogensopbrengsten te belasten – is dat zij moeilijk is toe te passen op onroerende zaken (waaronder de eigen woning), vanwege waarderingproblemen en liquiditeitsmoeilijkheden. Voor deze zaken zou een vermogenswinstbelastingregime moeten worden gehandhaafd (met rente). Maar dit houdt in dat zich afbakeningsproblemen zullen voordoen.

Cnossen en Bovenberg concluderen dat de effectieve en neutrale belasting van vermogensopbrengsten het beste kan worden verzekerd door een samenstel van heffingen, zowel op privé-niveau als op ondernemingsniveau. Op privé-niveau is dat een combinatie van een vermogensaanwasbelasting om de rendementen van financiële produkten te belasten, een vermogensinkomsten- en -winstbelasting om de opbrengst van onroerende zaken te treffen, en een verbrede rendementsheffing, i.c. een vermogensbelasting, om de druk op de andere varianten te verlichten. Op ondernemingsniveau zijn dat de vennootschapsbelasting en een bronheffing op rente (gecoördineerd met andere landen). In samenhang bezien is veel te zeggen voor proportionele tarieven (zonder heffingskortingen), omdat voorheffingen dan tevens als eindheffing kunnen fungeren. Ook is het aan te bevelen vermogensopbrengsten gescheiden te belasten van arbeidsinkomen.

In zijn commentaar betuigt *Leo Stevens* instemming met de meeste observaties en analyses van Cnossen en Bovenberg. Hij is echter van mening dat zij te weinig begrip hebben voor de politieke verhoudingen. Volgens Stevens zal de vermogensrendementsheffing geleidelijk kunnen toegroeien naar een vermogenswinstbelasting, zoals ook de huidige inkomstenbelasting belangrijke veranderingen heeft ondergaan sinds haar vormgeving in 1964. Evidente weeffouten in de voorgestelde vermogensrendementsheffing zijn – volgens Stevens – het regime voor de eigen woning, de verschillen in effectieve lastendruk op verschillende inkomensbestanddelen, en de discriminatie van eigen vermogen.

3. Vermogenswinstbelasting vs. vermogensrendementsheffing

Een vermogenswinst- of -aanwasbelasting is op voorhand geen onderwerp van onderzoek geweest door het ministerie van Financiën tijdens de totstandkoming van de nieuwe wet *Inkomstenbelasting 2001*. De wetenschappelijke literatuur, daarentegen, heeft wel aandacht besteed aan een vermogenswinstbelasting. In 1998, bijvoorbeeld, bracht een commissie van de Vereniging van Belastingwetenschap een lijvig rapport uit inzake het vraagstuk van de heffing van inkomstenbelasting over vermogensmutaties. Voorzitter van die commissie was Arie Rijkers.

In zijn bijdrage voor deze bundel, vergelijkt *Arie Rijkers* de vermogenswinstbelasting, zoals die werd aanbevolen door zijn commissie, met de door de regering voorgestelde vermogensrendementsheffing. De commissie meent dat het synthetische inkomensbegrip impliceert dat vermogenswinsten dienen te worden belast. Belasting dient voorts geheven te worden op het moment van realisatie, omdat dit het meest in overeenstemming zou zijn met maatschappelijke opvattingen over wat inkomen is, alsook met de uitvoeringstechnische eisen die aan de belasting moeten worden gesteld. Wel is de commissie voorstandster van fictieve realisatie op het moment van overlijden. Tevens zouden exitheffingen moeten worden ingevoerd om te voorkomen dat over vermogenswinsten hiet te lande geen belasting wordt betaald. In beginsel moeten verliezen kunnen worden verrekend. Via een vermogensaftrek zou voor het effect van inflatie kunnen worden gecorrigeerd.

De commissie is van oordeel dat vermogenswinsten aan het (progressieve) tabeltarief dienen te worden onderworpen. Hoewel tariefmatiging is aan te bevelen, denkt Rijkers niet dat toepassing van het tabeltarief tot kapitaalvlucht zal leiden. Kapitaal kan mogelijk verloren gaan voor de belastingheffing, maar daarmee is nog niet gezegd dat het kapitaal ook verloren gaat voor het economisch proces. Bij fraude doet zich hetzelfde voor. Ook betwijfelt hij de ernst van het lock-in effect en denkt dat dit grotendeels kan worden ondervangen door eindafrekening bij overlijden. Ten slotte vergelijkt Rijkers de behandeling van onroerende zaken, aandelen en rechten onder de vermogensrendementsheffing met die onder een vermogenswinstbelasting.

Rijkers concludeert dat de voorgestelde rendementsheffing drie majeure onevenwichtigheden kent, t.w. het ontbreken van privé-vermogensmutaties in de grondslag, een degressief tarief voor vermogensinkomsten, en een (volstrekt overbodige) analytische verliescompensatie. Het streven zou er op gericht moeten zijn alle inkomenscategorieën te baseren op het totaalwinstconcept (dus inclusief vermogensmutaties), verliezen (behalve privé-vermogensverliezen) synthetisch te doen verrekenen, en een proportioneel tarief toe te passen gelijk aan het tarief van de vennootschapsbelasting.

In zijn commentaar zegt *René Niessen* de bezwaren van Rijkers tegen de vermogensrendementsheffing, die haaks staat op de draagkrachtgedachte, te delen. Er zal snel naar betere alternatieven moeten worden omgezien. Omwille van het kapitaalvluchtprobleem echter moet wel degelijk enig water in de wijn van het tabeltarief worden gedaan. Hoewel een persoonlijke draagkrachtheffing zijn voorkeur heeft, denkt Niessen dat in de toekomst toch meer aandacht zal moeten worden geschonken aan productieheffingen, zoals een loonsomheffing en een ondernemingsbelasting waaronder winst, rente, huur, pacht en royalties op in rem basis worden belast.

4. Aspecten van een vermogensaanwasbelasting

In moderne financiële markten komt het realisatieprincipe steeds meer op gespannen voet te staan met het draagkrachtbeginsel. Als een vermogenstoename kan worden gerealiseerd, dan doet het er in beginsel niet toe of die realisatie plaatsvindt of niet. Realisatie is dan een kwestie van beleggingsbeleid, niet van inkomensdefinitie. Het liquide karakter van een beursgenoteerd fonds verschilt niet van dat van een banktegoed. Daar komt nog bij dat vermogensopbrengsten steeds moeilijker te meten zijn, maar vermogenswaarden steeds gemakkelijker. Dit brengt een vermogensaanwasbelasting dichterbij. Met name in de Amerikaanse literatuur en praktijk is een intensieve gedachtenwisseling op gang gekomen over de invoering van een *mark-to-market tax*, zoals de vermogensaanwasbelasting daar wordt genoemd.

In zijn bijdrage belicht *Peter Kavelaars* enkele aspecten van een vermogensaanwasbelasting. Hij wijst er op dat onder de huidige inkomstenbelasting het aantal gevallen waarin op aanwasbasis belasting wordt geheven, substantieel is toegenomen – een tendens die versterkt wordt onder de voorgestelde inkomstenbelasting. Het gaat daarbij met name om fiscale claims die besloten liggen in aanmerkelijkbelangpakketten, enkel-kapitaalverzekeringen, lijfrenteverzekeringen en pensioenrechten. Onder de nieuwe wet wordt bovendien een aantal meesleepregelingen (waarbij vermogensbestanddelen vanuit de privé-situatie ter beschikking worden gesteld aan de eigen onderneming of besloten vennootschap) ingevoerd waarbij het belastbare inkomen ook op aanwasbasis wordt berekend. Kavelaars is van oordeel dat het liquiditeitsargument sterk aan waarde heeft ingeboet. Ook het lock-in effect,

indien aanwezig, pleit voor een vermogensaanwasbelasting in plaats van een vermogenswinstbelasting. Hij vestigt er de aandacht op dat de waarderingsperikelen onder een vermogensaanwasbelasting niet principieel verschillen van die onder een rendementsheffing.

Vervolgens gaat Kavelaars in op de jaarlijkse waardering van specifieke vermogensbestanddelen. Voor de meeste roerende zaken zou een vrijstelling kunnen gelden. Voor onroerende zaken kan zijns inziens de thans al in gebruik zijnde WOZ-waarde worden genomen, eventueel aangevuld met een jaarlijkse indexatiefactor. Voor de waardering van aandelen, obligaties, vorderingen, schulden, genotsrechten, lijfrente- en kapitaalverzekeringen, opties en andere financiële derivaten kan aansluiting worden gezocht bij de waarderingsregels onder de voorgestelde rendementsheffing of de bestaande vermogensbelasting. Onoverkomelijke problemen doen zich zijns inziens niet voor. Dat geldt ook voor correcties ingevolge stortingen en onttrekkingen. Stortingen en onttrekkingen tussen vermogensbestanddelen zijn zonder betekenis, evenals mutaties in roerende zaken en dergelijke. Kavelaars concludeert dat een vermogensaanwasheffing zonder substantiële complicaties realiseerbaar is, economische verstoringen minimaliseert en bovendien rechtvaardig is.

In zijn reactie, is *Henk Vording* van oordeel dat vermogensaanwas een zwakker inkomenskarakter heeft dan vermogenswinst. Dat neemt echter niet weg dat er ook goede redenen kunnen zijn om vermogensaanwas in plaats van vermogenswinst juist wel te belasten, zeker in het licht van de toenemende kapitaalmobiliteit. Een vermogensaanwasbelasting impliceert een relatief bescheiden belastingbedrag per jaar, in plaats van een hoog bedrag op het moment van realisatie. Het zwakke inkomenskarakter van vermogensaanwas pleit voor een matig tarief. De beschouwing van Kavelaars toont aan dat het nuttig zou zijn op korte termijn eens grondig na te denken over de belasting van kapitaalinkomen in al zijn facetten.

5. Duale inkomstenbelasting – een beter alternatief

De auteurs van de voorgaande bijdragen spreken een voorkeur uit voor het belasten van werkelijke in plaats van forfaitaire vermogensopbrengsten. De vraag die vervolgens aan de orde komt is welk tarief op die opbrengsten dient te worden toegepast: het progressieve tabeltarief dat van toepassing is op arbeidsinkomen of een vast tarief, zoals voor vennootschapswinsten geldt. In zijn bijdrage over de duale inkomstenbelasting komt *Sjibren Cnossen* tot de conclusie dat de mobiliteit en fungibiliteit van kapitaal dwingen tot de keuze voor een gematigd en vast tarief. Zoals de ervaring onder de huidige inkomstenbelasting uitwijst, zal een progressief tarief belastingarbitrage uitlokken, terwijl een hoog tarief tot kapitaalvlucht zal leiden. Zou het progressieve tarief voor arbeidsinkomen worden gehandhaafd, dan resulteert zo een duale inkomstenbelasting die met succes in de Scandinavische landen is ingevoerd.

Cnossen wijst er op dat de belasting van kapitaalinkomen tegen een vast, eenmalig tarief de bestaande discriminatie tussen verschillende rechtsvormen van de onderneming opheft, evenals de verstoring van de keuze tussen eigen en vreemd vermogen (of winstuitdeling en -inhouding). Tevens biedt het vaste tarief zonder heffingskortingen de mogelijkheid bronheffingen in te voeren die als eindheffing kunnen fungeren – ook voor institutionele beleggers en niet-ingezetenen. Alsdan zullen binnenlandse belastingplichtigen en onbelaste niet-ingezetenen en vrijgestelde lichamen gelijk worden behandeld. Echter, deze bronheffingen zijn geen *conditio sine quo non* voor de invoering van de duale inkomstenbelasting. Sterker nog, Nederland kan zich in dit opzicht geen *Alleingang* permitteren. Vanwege haar effect op de kapitaalkosten vereist de belasting van rente betaald aan buitenlandse kapitaalverstrekkers overeenstemming in Europees verband en tussen de Europese Unie, enerzijds, en de Verenigde Staten en Japan, anderzijds.

Het belangrijkste voordeel van de duale inkomstenbelasting is dat zij optimaal ruimte biedt om in te spelen op ontwikkelingen in de Europese Unie en elders in de wereld. Zo biedt het aparte vaste tarief op kapitaalinkomen de overheid een instrument om alert te reageren op een toename van de kapitaalmobiliteit in de wereld, zonder dat daarbij de rest van de inkomstenbelasting hoeft te worden betrokken. Door haar betere afstemming op de belastingen in andere lidstaten, leent de duale inkomstenbelasting zich ook beter voor internationale coördinatie dan de rendementsheffing. Daarom zal een duale inkomstenbelasting – met een vermogenswinstcomponent die uitgebouwd kan worden tot een vermogensaanwasbelasting – ook duurzamer en effectiever blijken te zijn.

In een addendum bij het paper presenteert *Ruud Okker* van het Centraal Planbureau de effecten van Cnossen's duale inkomstenbelasting, waaronder alle werkelijke kapitaalinkomen, ook vennootschapswinst, wordt belast tegen 32,9% (het tarief van de eerste schijf). Budgettair levert de belasting over werkelijke vermogensopbrengsten f.4,9 mld meer op dan de kabinetsvoorstellen. Tevens stijgt de belastingopbrengst uit eigen woning met f.2,3 mld. Weliswaar wordt de huurwaarde lager belast, maar daar staat tegenover dat de hypotheekrente ook tegen een lager tarief wordt vergolden. Met de extra opbrengst zouden alle tarieven met 1%-punt kunnen worden verlaagd. De extra opbrengst zou ook kunnen worden gebruikt om de gevolgen van de fiscale behandeling van de eigen woning, die vooral werkenden treft, te verzachten.

In zijn commentaar op het paper van Cnossen vraagt *Kees Goudwaard* zich af waarom het vaste tarief ook niet voor arbeidsinkomen zou kunnen gelden. Er is dan in principe geen enkele arbitrage meer mogelijk, ook niet tussen kapitaal en arbeid. Bovendien zou winst uit onderneming niet behoeven te worden gesplitst in een kapitaal- en een arbeidsinkomenscomponent. Progressie zou door heffingskortingen kunnen worden bewerkstelligd. Voorts vraagt hij zich af in hoeverre kapitaalinkomen in de Scandinavische landen inderdaad effectiever wordt belast dan voordien het geval was. Hij verwacht dat het niet eenvoudig

zal zijn om in de Europese Unie overeenstemming te bereiken over de invoering van een bronheffing op rente.

6. Naar bredere grondslagen en lagere tarieven in Nederland

Het wetsvoorstel *Inkomstenbelasting 2001* brengt lagere tarieven, deels gefinancierd door een verbreding van de heffingsgrondslag. Deze grondslagverbreding is echter aanzienlijk kleiner dan de grondslagversmalling die in het afgelopen decennium is opgetreden. Ook na 2001 blijft de grondslag smal en de tarieven dus hoger dan noodzakelijk. Risico's voor een verdere grondslagversmalling (eigen woning) zijn bovendien duidelijk aanwezig.

Op basis van economische en uitvoeringstechnische (vereenvoudiging) argumenten pleiten *Koen Caminada*, *Kees Goudswaard* en *Henk Vording* voor een verdere grondslagverbreding in ruil voor tariefverlaging. Hun voorstel heeft uitsluitend betrekking op box 1 (arbeid en eigen woning) – kwantitatief verreweg de belangrijkste box van de voorgestelde inkomstenbelasting. De behandeling van vermogensopbrengsten blijft buiten beschouwing. Als *benchmark* hebben zij een flat rate tax met een extreem brede grondslag doorgerekend. Alleen de algemene heffingskorting blijft dan nog gehandhaafd. Het uniforme tarief komt uit op 28%, bijna 10 procentpunten lager dan het huidige gemiddelde marginale tarief van 37%. Opmerkelijk is dat de koopkrachteffecten van deze flat rate tax grosso modo binnen redelijke marges blijven, zij het dat middeninkomens er op achteruitgaan.

Diverse problemen, zoals dubbele heffing en onvoorspelbare gedragseffecten, staan een dergelijke flat rate tax voorlopig in de weg. Daarom hebben Caminada, Goudswaard en Vording ook een realistischer alternatief geschetst met eveneens substantiële grondslagverbreding en lagere tarieven. De belangrijkste elementen van dit alternatief zijn: een veel lagere heffingskorting, alleen een gerichte arbeidskorting, en verplaatsing van de eigen woning van box 1 naar box 3 (onder handhaving van het forfaitaire huurwaardepercentage van 1,25%, maar effectieve beperking van de hypotheekrenteaftrek). Daarmee kan – budgettair neutraal – een aantrekkelijke tariefstructuur worden gerealiseerd met twee schijven met tarieven van 25% en 45%. De koopkrachteffecten van dit alternatief wijken niet sterk af van die van de *Inkomstenbelasting 2001*, maar zijn op sommige punten (middeninkomens) wat evenwichtiger. Bovendien, zo menen de auteurs, is sprake van een aanzienlijk consistentere fiscale behandeling van de eigen woning.

Hoewel de voorstellen sympathiek ogen, vindt *Casper van Ewijk* dat er wel enige haken en ogen aan zitten. Het paper heeft veel weg van een pragmatische rekenexercitie; aan de (welvaarts)theoretische onderbouwing wordt geen aandacht besteed. Het voordeel van eenvoud is beperkt, omdat de werkelijke complexiteit van de inkomstenbelasting niet in de tariefstructuur zit maar in de verschillende grondslagen en bijzondere regelingen. Ook is niet evident dat belastingarbitrage altijd leidt tot allocatieve verstoringen. Overigens moeten de

kosten van arbitrage worden afgewogen tegen de voordelen van de doelen die men wil bereiken. Een uniform tarief perkt de beleidsvrijheid sterk in. Ook besteden de auteurs geen aandacht aan de beweegredenen voor de aftrekposten. Afschaffing zou er toe kunnen leiden dat (ondoorzichtige) inkomensafhankelijke subsidies toenemen. Het is mogelijk dat we zodoende van de regen in de drup terecht komen.

7. Economische gevolgen van de belastingherziening

In het laatste paper, presenteert *Ruud Okker* een verkorte versie van het in November 1999 gepubliceerde CPB-werkdocument no. 115. In dat document wordt een economische analyse van de belastingherziening gepresenteerd, toegespitst op de budgettaire effecten, de inkomenseffecten en de economische effecten op lange termijn. Het gaat daarbij om ex-ante effecten, omdat de indirecte effecten van de belastingherziening op de economie, zoals loonmatiging, niet worden meegenomen.

De netto opbrengst van de invoering van de forfaitaire rendementsheffing wordt geraamd op f 0,45 miljard. Door de onzekerheden over de hoogte van het vermogen en over het gedeelte dat onder de heffing zal vallen, kan deze opbrengst f 1 mld negatief of f 2 mld positief uitvallen. De partiële koopkrachteffecten fluctueren sterk met het inkomen. Werkenden met een laag inkomen (rond het wettelijk minimumloon) gaan er sterk op vooruit, evenals de hoogste inkomens. De schattingen voor de hoogste inkomens dienen echter neerwaarts te worden bijgesteld, omdat de effecten van de rendementsheffing buiten beeld blijven. Hoewel bijna alle inkomensgroepen er in absolute zin op vooruit gaan, wordt de rekening van de herverdelingsoperatie in relatieve zin betaald door middeninkomens, uitkeringsgerechtigden en AOW-ers. De doorrekening van de lange-termijn economische effecten wijst op een substantiële stijging van de werkgelegenheid, omdat het arbeidsaanbod toeneemt en de lastenverlichting loonmatiging bevordert (dit drukt de positieve koopkrachteffecten), hetgeen tot werkgelegenheidsgroei leidt.

In zijn commentaar op het werkdocument van het CPB, concludeert *Lans Bovenberg* dat de onzekerheidsmarge van de forfaitaire rendementsheffing waarschijnlijk onderschat wordt. Immers een gulden regel in de fiscaliteit is dat de grondslag van een belasting altijd kleiner is wanneer je die grondslag gaat belasten, omdat belastingbetalers arbitrage gaan bedrijven om zodoende minder belasting te betalen. Het CPB houdt daar geen rekening mee. Voorts merkt Bovenberg op dat de positieve koopkrachteffecten die voortvloeien uit de f 5 mld lastenverlichting een sigaar uit eigen doos zijn. Het belastingplan laat alleen de baten van de operatie zien, maar niet de verdelingseffecten van de collectieve uitgaven die sneuvelen als gevolg van de lastenverlichting. Ook had het CPB meer rekening moeten houden met het bestedingspatroon van huishoudens.

Bovenberg wijst er op dat de arbeidsmarkteffecten direct voortvloeien uit de koopkrachteffecten. De positieve economische effecten volgen namelijk (afgezien van de lastenverlichting van *f* 5 mld) direct uit het vergroten van de inkomensverschillen, in casu tussen loon en uitkering, alleenverdieners en tweeverdieners, en tussen lage en hoge inkomens. Indien en voorzover de vergroting van deze verschillen door de politiek ongedaan wordt gemaakt, zullen de positieve arbeidsmarkteffecten uitblijven. Ten slotte vraagt hij zich af of een verbetering van de werkgelegenheid bij een werkloosheid van 4% wel bereikt kan worden door dure generieke prikkels onderin het loongebouw. Misschien dient het sanctiebeleid te worden aangescherpt. Ook vraagt hij zich af of de forse lastenverlichting in een hoogconjunctuur waarin de arbeidsmarkt gespannen is op korte termijn niet contraproductief zal uitwerken.

HOE MOET KAPITAALINKOMEN WORDEN BELAST?

Sijbren Cnossen en Lans Bovenberg*

Erasmus Universiteit Rotterdam en Katholieke Universiteit Brabant

1. Inleiding

Belastingen op kapitaalinkomen dienen te laveren tussen de Scylla van rechtvaardigheid en de Charybdis van doelmatigheid. Rechtvaardigheid impliceert dat kapitaalinkomen in de geest van de filosofie die inkomen ziet als vermeerdering van economische beschikkingsmacht op voet van gelijkheid met arbeidsinkomen wordt belast. Doelmatigheid vereist daarentegen dat kapitaalinkomen, vanwege de grotere mobiliteit van kapitaal, lager wordt belast dan arbeidsinkomen (gegeven de huidige, relatief hoge, tarieven op arbeidsinkomen). Doelmatigheid impliceert verder dat de perceptie- en nalevingskosten van een belasting op kapitaalinkomen niet onevenredig hoog mogen zijn. Uitrusten tussen de verschillende criteria is noodzakelijk.

Met de *Belastingherziening 2001* brengt het kabinet de uitrusten tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid tot stand door de belasting op privé-vermogensinkomsten af te schaffen en de vermogensbelasting te verhogen¹. De nieuwe, partiële vermogensbelasting op spaartegoeden, effecten en onroerende zaken wordt forfaitaire vermogensrendementsheffing genoemd. Het tarief van 1,2% over de waarde van het vermogen wordt namelijk bepaald als het product van een forfaitair rendement van 4% en een proportioneel tarief van 30% over dat rendement. Verder wordt de bestaande vermogensbelasting afgeschaft, maar de huidige belasting van winst uit onderneming – op basis van werkelijke opbrengsten, waaronder vermogenswinsten – blijft gehandhaafd. Dat geldt ook voor privé-vermogenswinsten van aandeelhouders die een aanmerkelijkbelang (ten minste 5% van de aandelen) in een besloten vennootschap bezitten.

Dit paper onderzoekt of de vaarweg die door het kabinet is gekozen navigabel is, of dat het de voorkeur verdient een alternatieve route te kiezen. Uitgangspunt is de belastingherziening zelf, waarvan de hoofdlijnen worden geschetst aan de hand van de voorgestelde boxenstructuur (par. 2). Vervolgens passeren de verschillende manieren waarop kapitaalinkomen kan worden belast de revue, alsmede de criteria aan de hand waarvan de alternatieve fiscale regimes dienen te worden beoordeeld (par. 3). Tegen deze achtergrond worden

* Met dank aan Sytze de Boer en Jaap Rensema voor hun commentaar op een eerdere versie.

¹ Zie de memorie van toelichting bij het ontwerp Wet inkomstenbelasting 2001, Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 727, nr. 2.

achtereenvolgens drie alternatieven tegen het licht gehouden: de vermogensrendementsheffing (par. 4), een vermogenswinstbelasting (par. 5) en een vermogensaanwasbelasting (par. 6). De nabeschuiving concludeert dat aan alle regimes nadelen kleven. Een benadering die elementen van alle drie alternatieven combineert is waarschijnlijk nog het minst onaantrekkelijk (par. 7).

2. Schets van de belastingherziening²

De hoofdlijnen van de belastingherziening zijn samengevat in nevenstaand schema. In het wetsontwerp worden belaste inkomensbestanddelen ingedeeld in drie boxen. Box 1 is hoofdzakelijk bestemd voor arbeidsinkomen. Er komen echter ook enkele kapitaalinkomensbestanddelen in voor. Het betreft hier met name de opbrengst van in eigen onderneming aangewend vermogen en de veelal negatieve inkomsten uit eigen woning (forfaitaire huurwaarde minus hypotheekrente). Onder arbeidsinkomen valt in principe ook het "loon" dat een zelfstandige in eigen onderneming verdient³ en het fictief loon dat aan de directeur-groootaandeelhouder van een besloten vennootschap⁴ wordt toegerekend. Het gezamenlijke arbeids- en kapitaalinkomen in box 1 wordt onderworpen aan een progressief tarief, waaronder de premies volksverzekeringen van de eerste schijf. Vervolgens wordt de belasting verminderd met een aantal heffingskortingen, die alleen in deze box tot gelding kunnen worden gebracht.

In box 2 worden winstuitdelingen van besloten vennootschappen belast, waarin aandeelhouders een aanmerkelijkbelang (ab) hebben, evenals de vermogenswinst behaald met de verkoop van een ab-pakket. Het nominale tarief op deze winsten bedraagt 30%, maar omdat daarover eerder reeds vennootschapsbelasting (35%) is betaald, zal het effectieve tarief hoger zijn. Rente en huur van door ab-aandeelhouders aan de vennootschap ter beschikking gestelde zaken worden ook in deze box belast. Deze anti-misbruikbepaling voorkomt dat hoog belaste opbrengsten in box 2 worden verschoven naar de lager getarifeerde box 3. In het schema wordt verder nog aangestipt dat het "loon" van de directeur-groootaandeelhouder, indien en voor zover dat hoger is dan zijn fictief loon, en de door een ab-vennootschap ingehouden winst door de vennootschapsbelasting worden getroffen. In tegenstelling tot box 1, worden in box 2 uiteenlopende effectieve tarieven gehanteerd, afhankelijk van de mate

² Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op S. Cnossen, "Analyse van een belastingherziening", *Weekblad Fiscaal Recht*, 25 november 1999, blz. 1583-1594.

³ Evenals thans het geval is, wordt dit "loon" fiscaal aangemerkt als "winst uit onderneming".

⁴ Als uitgangspunt van het fictief loon van de directeur-groootaandeelhouder geldt f.84.000, maar het loon kan ook lager of hoger liggen als dat voor de functie gebruikelijk is.

SCHEMA: BELASTINGHERZIENING

Box/tarief	Arbeidsinkomen	Kapitaalinkomen
Box 1 (natuurlijke personen) <ul style="list-style-type: none"> • 32,9%-52% • Heffingskorting f.3.321 • Arbeidskorting f.1.526 • Andere kortingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Loon, salaris • "Loon" uit eigen onderneming • Fictief loon directeur-groootaandeelhouder • Pensioen, periodieke uitkeringen • Overig arbeidsinkomen 	<ul style="list-style-type: none"> • Opbrengst vermogen in eigen onderneming • Inkomsten uit eigen woning
Box 2 (besloten vennootschappen) 35% 35% -54,5% ^a 30%	"Loon" directeur-groootaandeelhouder boven fictief loon ^b	<ul style="list-style-type: none"> • Ingehouden winst^b • Winstuitdelingen en vermogenswinst op aandelen die tot een aanmerkelijk belang (ab)^c behoren • Rente en huur die inkomen uit ab vormen
Box 3 (privé-vermogen) ^d <ul style="list-style-type: none"> • 30% • Lager dan 30% • Hoger dan 30% • 35% en hoger 		<ul style="list-style-type: none"> • 4% forfaitair rendement op spaartegoeden, obligaties, onroerende zaken • Werkelijk rendement hoger dan 4% • Werkelijk rendement lager dan 4% • Rendement op aandelen
Box 4 (naamloze vennootschappen) <ul style="list-style-type: none"> • 35% 		<ul style="list-style-type: none"> • Ingehouden vennootschapswinst
Box 5 (niet-belaste personen) <ul style="list-style-type: none"> • Vrijgesteld 		<ul style="list-style-type: none"> • Rendement van pensioenfondsen • Rente betaald aan niet-ingezetenen

^a Het nominale aanmerkelijk-belang tarief (ab-tarief) is 30%, maar door de cumulatie met het vennootschapsbelastingtarief van 35% zal het effectieve tarief hoger zijn, afhankelijk van het moment van uitdeling (uitsteleffect). Het effectieve tarief op winstuitdelingen uit lopende winst zal 54,5% [35% + 30% (100-65)] bedragen.

^b Dit arbeids- c.q. kapitaalinkomen wordt als vennootschapswinst belast in box 4.

^c Een aanmerkelijkbelang (ab) is aanwezig indien een aandeelhouder ten minste 5% van de aandelen van een (besloten) vennootschap bezit.

^d Effectieve tarieven zijn lager omdat een vermogensaftrek geldt van ca. f.37.500 per persoon of f.75.000 per huishouden.

waarin de uitbetaling van ab-winst en het realiseren van ab-vermogenswinst kunnen worden uitgesteld.

In box 3 worden de opbrengsten van privé-vermogensbestanddelen, zoals spaartegoeden, effecten en onroerende zaken (behalve de eigen woning) onderworpen aan de *forfaitaire* vermogensrendementsheffing. Het nominale tarief van 30% over het forfaitaire rendement van 4% en het daaruit resulterende nominale tarief van 1,2% over de waarde van het vermogen zijn proportioneel. Uitgedrukt als percentage van het *werkelijke* rendement verschilt de te betalen belasting tussen verschillende beleggingen. Zo is het effectieve tarief op het werkelijke rendement lager (hoger) dan 30% indien dat rendement hoger (lager) is dan 4%. Is het werkelijke rendement bijvoorbeeld 8% dan is het effectieve tarief (uitgedrukt als percentage van dat *werkelijke* rendement) slechts 15%⁵ in plaats van 30% (i.c. het tarief waartegen het *forfaitaire* rendement van 4% wordt belast). Gezien als een belasting op werkelijk kapitaalinkomen kent de vermogensrendementsheffing derhalve een degressief tarief: hoe hoger het daadwerkelijk behaalde rendement, hoe lager het effectieve tarief als percentage van het werkelijke rendement.

Verder is er nog een box 4 – niet in de wet genoemd – waarin vennootschapswinsten worden belast tegen 35% (vennootschapsbelasting). De (analytische) vennootschapsbelasting vervult een steunfunctie ten behoeve van de inkomstenbelasting en drukt in beginsel ook op kapitaal. De belastingherziening laat deze box grotendeels ongemoeid. Het klassieke stelsel, waarbij uitbetaalde winsten in beginsel zowel op ondernemingsniveau (door de vennootschaps-belasting) als op aandeelhoudersniveau (door de inkomstenbelasting) onafhankelijk van elkaar worden belast, blijft in stand. Wel gaat het klassieke stelsel na de voorgestelde belastingherziening anders functioneren, omdat de inkomstenbelasting op werkelijke beleggingsopbrengsten (inclusief dividend maar exclusief vermogenswinst) wordt vervangen door een vermogensbelasting (die onafhankelijk is van de vorm waarin vermogensinkomsten worden genoten). Zo moedigt het klassieke stelsel onder de vermogensrendementsheffing niet langer de omzetting van belast dividend in onbelaste vermogenswinst aan door middel van winstinhouding op vennootschapsniveau.

⁵ In feite is het tarief 15,6% $[(100 + 108)/2 \times 1,2/8]$. Opgemerkt zij dat dit tarief iets lager zal zijn, omdat de belasting nog in mindering op het eindvermogen moet worden gebracht.

Ten slotte bestaat er nog een 5e box – ook niet in de wet genoemd – waarin pensioenvermogen (oudedagsparaplu) onbelast kan groeien⁶ en waar wordt aangegeven dat niet-ingezetenen niet belast worden voor het rendement van in Nederland aangewend vreemd vermogen (over het rendement op eigen vermogen wordt vennootschapsbelasting betaald). Ook deze box dient in de beschouwing te worden betrokken bij de analyse en evaluatie van de belastingherziening.

3. Alternatieven

3.1 Typering van de belastingherziening

Kapitaalinkomen kan worden belast op basis van het werkelijk genoten of ontvangen (*ex-post*) inkomen of op basis van het te verwachten (*ex-ante*) inkomen. Een verschil tussen deze twee benaderingen is dat een *ex-post* belasting zowel de risicovrije rente belast (de compensatie voor uitstel van consumptie), als het extra rendement als gevolg van superieur beleggingsinzicht (in feite een beloning voor de inzet van menselijk kapitaal) en informatievoordelen. Een *ex-ante* belasting, daarentegen, belast alleen de risicovrije rente (ook wel de normale vergoeding van kapitaal genoemd). Overrendementen die het gevolg zijn van beleggersspecifieke vaardigheden en informatievoordelen blijven buiten schot. Een *ex-post* belasting gaat ook anders om met risico dan een *ex-ante* belasting. De overheid deelt onder een *ex-post* belasting in het geluk en ongeluk van beleggers. Onder een *ex-ante* belasting gebeurt dit niet.

De vermogensbelasting en de forfaitaire vermogensrendementsheffing zijn voorbeelden van *ex-ante* belastingen op het te verwachten beleggingsinkomen. De vermogenswinstbelasting en de vermogensaanwasbelasting, daarentegen, zijn *ex-post* belastingen op kapitaalinkomen. Deze twee *ex-post* belastingen verschillen in de toepassing van het realisatiebeginsel. Een vermogenswinstbelasting belast alleen gerealiseerde vermogenswinsten. Door de realisatie van vermogenswinst uit te stellen kan een belegger de betaling van de belasting

⁶ De opbrengst van pensioenvermogen wordt bij uitbetaling belast. Deze belasting compenseert echter precies het voordeel van het uitstel van de belasting op de ingelegde premies – onder de veronderstelling dat het tarief waartegen de uitkering wordt belast gelijk is aan het tarief waartegen de premie kan worden afgetrokken. Sparen via de oudedagsparaplu is dan ook onbelast: de hogere belasting bij uitkering weegt op tegen het voordeel van belastinguitstel op de ingelegde premies. Omdat het tarief bij uitbetaling van de termijnen vaak lager zal zijn dan het tarief waartegen de premies buiten de grondslag worden gehouden is er zelfs sprake van een subsidie op pensioensparen; er is een fiscale prikkel om arbeidsinkomen uit te stellen tot pensionering, zodat van lagere tarieven kan worden geprofiteerd.

uitstellen. Dat laatste kan worden voorkomen door bij realisatie rente in rekening te brengen over de belasting vanaf het tijdstip dat de winst is aangegroeid. Zo wordt een vermogenswinstbelasting min of meer equivalent aan een vermogensaanwasbelasting die alle vermogensaanwas belast – ook als deze aanwas nog niet is gerealiseerd.

Op basis van deze typering blijkt dat kapitaalinkomen onder het wetsvoorstel verschillend wordt belast: soms ex-ante, soms ex-post en in sommige gevallen in het geheel niet. Ook de tarieven waartegen het (ex-ante of ex-post) kapitaalinkomen wordt belast lopen nogal uiteen; soms is sprake van proportionele tarieven, dan weer van progressieve tarieven:

- De opbrengst van eigen vermogen, waaronder vermogenswinsten, belegd in eigen onderneming en besloten vennootschappen wordt ex-post belast – in de eigen onderneming tegen progressieve tarieven en in besloten vennootschappen tegen proportionele tarieven. Vermogenswinsten worden belast op basis van het realisatiebeginsel.
- De opbrengst van eigen vermogen (aandelen) belegd in naamloze vennootschappen wordt ex-post belast op vennootschapsniveau en ex-ante (forfaitair) op privé-niveau. Op beide niveaus is sprake van proportionele tarieven.
- De opbrengst van privé-vermogensbestanddelen, zoals spaartegoeden, schuld-vorderingen en onroerende zaken, wordt uitsluitend ex-ante (forfaitair) op privé-niveau belast. Dit geldt ook voor de eigen woning – zij het dat het forfaitaire rendement slechts 1,25% bedraagt en dat het rendement niet proportioneel maar tegen progressieve tarieven wordt belast (in box 1).
- De opbrengst van pensioenfondsen en van schuldvorderingen van niet-ingezetenen wordt niet belast. Afhankelijk van het verschil tussen het tarief waartegen pensioenpremies kunnen worden afgetrokken en het tarief waartegen uitkeringen worden belast, worden de opbrengsten van pensioenbesparingen gesubsidieerd.

3.2 Alternatieven

In plaats van verschillend zou kapitaalinkomen ook op dezelfde wijze kunnen worden belast, dat wil zeggen, uitsluitend ex-ante of uitsluitend ex-post – en in het laatste geval op realisatie- dan wel aanwasbasis. Onder elk van deze drie benaderingen, zouden de vermogensbestanddelen in schema 1 als volgt moeten worden herschikt:

- *Vermogensrendementsheffing*

Alle kapitaalinkomen wordt ex-ante belast op de wijze als aangegeven met betrekking tot de vermogensbestanddelen in box 3 – dat wil zeggen, met inbegrip van eigen vermogen belegd in de eigen onderneming en eigen woning (nu box 1) en de besloten (ab-)vennootschap (box 2). In beginsel zou

pensioenvermogen ook in box 3 kunnen worden ondergebracht. De vennootschapsbelasting (box 4) zou kunnen worden afgeschaft.

- *Vermogenswinstbelasting*

Alle kapitaalinkomen wordt ex-post belast op de wijze als aangegeven met betrekking tot box 2 – dat wil zeggen, met inbegrip van vermogenswinsten en op basis van het realisatiebeginsel. Dit betekent dat de vermogensbestanddelen die nu in de boxen 1 en 3 zijn gesitueerd worden overgebracht naar box 2. In beginsel zou de vrijstelling van pensioenfondsen moeten worden opgeheven. De vennootschapsbelasting zou kunnen worden gehandhaafd, maar bij de belasting van dividend en vermogenswinsten op aandelen zou rekening moeten worden gehouden met de eerder geheven belasting.

- *Vermogensaanwasbelasting*

Alle kapitaalinkomen wordt ex-post belast, maar vermogenswinsten worden op basis van het aanwasbeginsel in de heffingsgrondslag opgenomen – ook op het niveau van de zelfstandige en institutionele beleggers. Voor besloten en naamloze vennootschappen zou een vermogensaanwasbelasting impliceren dat de vennootschapsbelasting zou moeten worden afgeschaft. Een alternatief zou zijn om de vennootschapsbelasting als voorheffing op ondernemingsniveau te gebruiken voor een vermogensaanwasbelasting op privé-niveau.

De behandeling onder elk van deze alternatieven van het inkomen dat door niet-ingezetenen wordt genoten hangt af van het toerekeningsbeginsel – bron of domicilie – dat wordt aangehouden. Onder het domiciliebeginsel zou kapitaalinkomen van niet-ingezetenen hier te lande niet worden belast – ook niet als winst uit onderneming op vennootschapsniveau. Onder het bronbeginsel daarentegen zou de opbrengst van eigen en vreemd vermogen (winst uit onderneming en rente) van niet-ingezetenen wel worden belast (door middel van de vennootschapsbelasting en een bronheffing op rente), maar vermogenswinst of -aanwas van niet-ingezetenen zou niet kunnen worden belast. De implicaties van het bron- of domiciliebeginsel worden hierna slechts zijdelings in de discussie betrokken. Dat geldt ook voor pensioenvermogen in box 5. Veranderingen van het fiscale pensioenregime zouden zeer verstrekkende gevolgen hebben. Bovendien, opheffing van box 5 is geen *conditio sine qua non* voor invoering van één van de alternatieven.

3.3 Beoordelingscriteria

Deze alternatieven dienen te worden beoordeeld op basis van algemeen aanvaarde criteria voor een "goede" inkomstenbelasting – te weten, draagkracht, doelmatigheid en afdwingbaarheid.

Het draagkrachtbeginsel houdt in dat mensen in dezelfde economische positie fiscaal gelijk worden behandeld (horizontale gelijkheid) en dat mensen in ongelijke economische posities fiscaal ongelijk worden behandeld (verticale gelijkheid). Voor toepassing van het draagkrachtbeginsel is een juiste definitie van economische positie van cruciaal belang. De inkomstenbelasting neemt het

genoten inkomen als uitgangspunt bij het meten van draagkracht⁷. In de theorie wordt inkomen algemeen gedefinieerd als de som van consumptie en reële vermogensvermeerdering in enige periode⁸. En in beginsel doet het er niet toe of de vermogensvermeerdering wel of niet is gerealiseerd – dat wil zeggen, of van vermogenswinst of van vermogensaanwas sprake is.

In enge zin betekent doelmatigheid dat belastingen op kapitaalinkomen de optimale allocatie van productiemiddelen die in de markt tot stand komt, niet onbedoeld mogen doorkruisen. Dit impliceert dat belastingen zo veel mogelijk neutraal dienen te zijn. Als de omvang van de belastingwig – het verschil tussen het rendement voor en na belasting – afhankelijk is van de keuze tussen lenen of beleggen, de rechtsvorm van de onderneming, de financieringsstructuur of het dividendbeleid, schendt de belasting één van de meest fundamentele regels van de markt die inhoudt dat economische overwegingen in plaats van fiscale motieven het gedrag van beleggers en ondernemers dienen te bepalen.

In brede zin houdt doelmatigheid in dat belastingen op kapitaalinkomen niet zo hoog mogen zijn dat zij de totale omvang van de nationale besparingen of investeringen te zeer aantasten. In een open economie, zoals de Nederlandse, zullen belastingen geheven op basis van het domiciliebeginsel in beginsel het rendement-na-belasting van besparingen verlagen. Deze belastingen zullen zonder fiscale bijstand van het buitenland relatief eenvoudig kunnen worden ontdoken of ontweken. Belastingen geheven op basis van het bronbeginsel verlagen het rendement-na-belasting van een investering waarop elders een hoger, gegeven rendement kan worden behaald. Dit impliceert dat een hoger rendement-voor-belasting moet worden geboden om het kapitaal in Nederland te houden. Deze verhoging van de kapitaalkosten zal niet in de afzetprijzen van producten kunnen worden doorberekend, omdat die prijzen hoofdzakelijk door de wereldmarkt worden bepaald. Dit alles impliceert dat de hogere kapitaalkosten in lagere reële lonen tot uitdrukking zullen komen. Een eenzijdige belasting op kapitaal geheven volgens het bronbeginsel komt zo neer op een indirecte belasting op arbeid. In die situatie is het efficiënter om arbeid direct (dat wil zeggen, via een expliciete belasting op arbeid) in plaats van indirect (dat wil zeggen, via een bronheffing op kapitaal) te belasten. Er is dan

⁷ Ook consumptie of vermogen kunnen als maatstaf van draagkracht worden gekozen.

⁸ Dit wordt ook wel het S-H-S (Schanz-Haig-Simons) inkomensbegrip genoemd, naar degenen die het begrip hebben gedefinieerd, te weten, G. Schanz, R.M. Haig en H.C. Simons. Zie met name H.C. Simons, *Personal Income Taxation: The Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy* (Chicago University Press, 1938) en voor een moderne interpretatie R. Goode, *The Individual Income Tax*, herz. ed. (Washington DC, Brookings Institution, 1975). Voor een toepassing op de Nederlandse inkomstenbelasting, zie S. Cnossen, "Hervorming van de inkomstenbelasting", *Weekblad voor fiscaal recht*, nr. 5465 (4 september, 1980), blz. 901-934.

ook een limiet aan de hoogte van de totale belastingdruk op kapitaalinkomen. Die druk kan niet teveel uit de pas lopen met de druk in andere EU-lidstaten en de Verenigde Staten.

Afdwingbaarheid houdt in dat belastingen op kapitaalinkomen niet kunnen worden ontweken door belast inkomen te transformeren in onbelast inkomen (het euvel van de huidige inkomstenbelasting, omdat privé-vermogenswinsten niet worden belast), het tijdstip van belastingheffing uit te stellen (bijvoorbeeld door vermogenswinsten later te realiseren), in beginsel belast inkomen door te schuiven naar vrijgestelde lichamen (in casu, pensioenfondsen), of door de heffingsbevoegdheid te verleggen naar landen met lagere tarieven (door manipulatie van verrekenprijzen of *thin capitalization*)⁹. Op de laatste twee vormen van belastingontwijking wordt in het vervolg niet verder ingegaan.

Alvorens de verschillende alternatieven worden geanalyseerd, zij opgemerkt dat in dit paper een onderscheid wordt gemaakt tussen het *nominale* of *wettelijke* tarief van een belasting op kapitaalinkomen en het *effectieve* tarief. Het effectieve tarief op het (werkelijke) rendement (gezien als vermeerdering) van een belegging is het verschil tussen het rendement vóór en het rendement ná belasting uitgedrukt als percentage van het (werkelijke) rendement vóór belasting. Dit effectieve tarief dient in reële termen te worden gemeten. In geval van inflatie zal het effectieve tarief op kapitaalinkomen hoger zijn dan het nominale of wettelijke tarief. Als 8% rente op een obligatie wordt betaald en de inflatie is 4%, dan is het effectieve tarief op de rente tweemaal zo hoog als het nominale tarief. Als de inflatie stijgt, stijgt ook het effectieve tarief. Bij een inflatie van 12% zal, bij een nominaal tarief van 30%, het effectieve tarief hoger zijn dan 100%. Met andere woorden, het reële rendement na belasting zal negatief zijn.

4. Vermogensrendementsheffing¹⁰

4.1 Horizontale gelijkheid

Het belasten van het *forfaitaire* rendement is om twee redenen minder in overeenstemming met het draagkrachtbeginsel dan het belasten van het *werkelijke* rendement. In de eerste plaats ontziet de overheid het overrendement

⁹ Verrekenprijzen zijn prijzen die aan of door buitenlandse dochter- of moederondernemingen in rekening worden gebracht. Thin capitalization slaat op excessieve financiering met buitenlands vreemd vermogen waarvan de rente aftrekbaar is.

¹⁰ Voor een eerste analyse en evaluatie, zie S. Cnossen en A.L. Bovenberg, "Belastingen in de 21e eeuw: een kritische verkenning", *OCFEB Research Memorandum* 9801 en de verkorte versie daarvan die werd gepubliceerd in *Economisch Statistische Berichten*, nr. 4141 (27 februari 1998), blz. 161-167.

dat te danken is aan superieur beleggersinzicht en informatievoordelen¹¹. Dit voorzienbare rendement, dat het gevolg is van de inzet van arbeid en andere aan de persoon gebonden productiefactoren, ontspringt de dans. Het overrendement ingevolge superieure ondernemingskwaliteiten wordt wel belast, zij het tegen het lagere tarief van de vennootschapsbelasting in plaats van het hogere inkomstenbelastingtarief.

In de tweede plaats deelt de overheid onder een forfaitaire rendementsheffing niet in het geluk en ongeluk van beleggers. Het niet belasten van speculatiewinsten en het niet vergelden van verliezen is niet in overeenstemming met het draagkrachtbeginsel. Het niet participeren in het risico door de overheid is ook niet efficiënt. Het belasten van het forfaitaire rendement impliceert namelijk dat de overheid niet deelt in mogelijke verliezen, waardoor het beleggingsrisico voor de particuliere belegger toeneemt. Door als verzekeringsagent terug te treden loopt de overheid de verzekeringspremie (dat wil zeggen, de belasting op de risicopremie) mis¹². De overheid zal daarom haar belastingtarieven moeten verhogen om dezelfde belastingopbrengst te kunnen innen.

4.2 Neutraliteit¹³

Ondernemingsvorm

De forfaitaire rendementsheffing draait de geprivilegieerde positie van de abvennootschap verder terug, nadat daarmee in 1997 een begin was gemaakt met de introductie van het fictief loon voor de directeur-groootaandeelhouder. Voor middeninkomens is de eenmanszaak of maatschap nu al te prefereren vanwege de heffingskortingen, de zelfstandigen- en meewerkaftrek en andere faciliteiten voor kleine ondernemers. Voor hogere inkomens geldt dat het toptarief van de inkomstenbelasting van 52% lager is dan de som van het 35%-tarief van de

¹¹ Het belang van deze rendementen neemt af naarmate kapitaalmarkten efficiënter worden en meer informatie genereren. Aan verhandelbare vermogensbestanddelen gekoppelde voorzienbare overrendementen worden in transparante en vrij toegankelijke markten gekapitaliseerd in de waarde van het vermogensbestanddeel, zodat de ex-ante (voor risico gecorrigeerde) rendementen gelijk worden. Superieur beleggersinzicht is echter gekoppeld aan de belegger in plaats van het vermogensbestanddeel en zal daarom niet verdisconteerd worden in de waarde van vermogensbestanddelen.

¹² Onder de forfaitaire rendementsheffing kan de overheid delen in de macro-economische risico's door het forfaitaire rendementspercentage te laten variëren met het feitelijke rendement op bijvoorbeeld staatsobligaties.

¹³ Voor de effecten op de marginale tarieven voor besparingen en investeringen, zie A.L. Bovenberg en H.T.M. ter Rele, "Reforming Dutch capital taxation: An analysis of incentives to save and invest", Centraal Planbureau, *Research Memorandum* 142 (september, 1998).

vennootschapsbelasting en het 30%-tarief van de inkomstenbelasting bij winstuitdeling van een ab-vennootschap. De keuze voor de eenmanszaak of maatschap is ook aantrekkelijk, omdat rente over vreemd vermogen tegen het hogere tarief van de inkomstenbelasting kan worden afgetrokken, in plaats van het lagere vennootschapsbelastingtarief.

De ab-vennootschap blijft dan alleen aantrekkelijk vanwege de mogelijkheid om belastingheffing over winstuitdeling uit te stellen. Maar dat zal alleen het geval zijn als het rendement dat een ab-aandeelhouder in of buiten de besloten vennootschap kan behalen lager is dan 3,43%. Bij een hoger rendement blijft uitdeling tegen 54,5% en belegging in box 3 voordeliger (in termen van eindvermogen). Per saldo zou dit een terugkeer naar de eenmanszaak of maatschap kunnen inluiden, waarbij zelfstandige ondernemers hun privé-vermogen zoveel mogelijk buiten de onderneming zullen willen houden. Immers, zo kunnen zij maximaal profiteren van de renteaftrek (tegen progressieve tarieven) en de relatief lage forfaitaire belasting op het rendement van privé-besparingen. Bij een neergaande conjunctuur zal het daarentegen voordelig zijn zoveel mogelijk vermogen in de onderneming te hebben om verliezen te kunnen aftrekken.

Vreemd versus eigen vermogen

Het huidige stelsel stimuleert naamloze vennootschappen om hun investeringen met winstinhouding in plaats van vreemd vermogen te financieren. Het tarief van de vennootschapsbelasting (plus het 0%-tarief op vermogenswinst op aandelen) is namelijk in het algemeen lager dan het progressieve tarief van de inkomstenbelasting waartegen rente bij hogere inkomensgroepen (waar aandelen- en obligatiebezit zijn geconcentreerd) wordt belast. Winstinhouding stelt de aandeelhouder in staat de belasting op het rendement van zijn belegging terug te brengen van zijn hoge marginale inkomstenbelastingtarief naar het vennootschapsbelastingtarief. Weliswaar moet bij latere uitdeling van dit rendement ook inkomstenbelasting worden betaald, maar de inkomstenbelasting over de uitgedeelde winst weegt precies op tegen het voordeel van uitstel van inkomstenbelasting over de ingehouden winst.

De forfaitaire rendementsheffing draait de geprivilegieerde positie van ingehouden winst ten opzichte van vreemd vermogen om. Het hoge inkomstenbelastingtarief over de gehele nominale rente wordt immers vervangen door een laag 30%-tarief over een relatief lage forfaitaire rente van 4%. Deze belasting van 1,2% op obligatievermogen treft tevens het aandelenvermogen. In feite wordt de huidige inkomstenbelasting, die alleen (het rendement op) vreemd vermogen treft, vervangen door een vermogensbelasting (de rendementsheffing) die niet alleen vreemd maar ook eigen vermogen treft. De fiscale discriminatie van eigen vermogen op ondernemingsniveau (het normale rendement op eigen vermogen is in tegenstelling tot rente niet aftrekbaar voor de vennootschapsbelasting) wordt niet langer gecompenseerd door fiscale faciliteiten voor eigen vermogen op privé-niveau (de huidige

inkomstenbelasting laat vermogensgroei onbelast). Vanwege de fiscale discriminatie van eigen vermogen door de vennootschapsbelasting heeft de aandeelhouder er onder het voorgestelde regime baat bij dat de vennootschap winst uitdeelt die hij vervolgens kan omzetten in obligatievermogen. Zodoende wordt het effectieve tarief op vennootschapsrendementen verlaagd van 35% vennootschapsbelasting over de werkelijke opbrengst tot 30% over een veelal lager forfaitair rendement.

De grotere voorkeur voor vreemd vermogen ten opzichte van ingehouden winst geldt in nog sterkere mate voor ab-houders in besloten vennootschappen. Het effect van de verlaging van het tarief op rente (tot 30% over een forfaitaire rente van 4%) ten opzichte van ingehouden winst (35% vennootschapsbelasting plus de uitgestelde ab-heffing van 30% bij winstuitdeling) wordt nog versterkt door de afschaffing van de ondernemingsvrijstelling voor eigen ab-vermogen. Was het onder het oude stelsel voordelig om het eigen vermogen in de besloten vennootschap te laten aangroeien om zodoende de hoge marginale tarieven van de inkomstenbelasting over privé-vermogensinkomsten te ontlopen, onder het nieuwe regime wordt het aantrekkelijk om eigen vermogen uit de onderneming te halen en om te zetten in een privé-schuldvordering. Door middel van anti-misbruikbepalingen probeert het wetsontwerp deze arbitragemogelijkheden een halt toe te roepen.

Ingehouden winst versus nieuwe aandelen

Onder het huidige stelsel is financiering met ingehouden winst voordeliger dan financiering door het emitteren van nieuwe aandelen. Immers, de kosten van winstinhouding (i.c. het netto-dividend dat aandeelhouders mislopen) zijn lager dan de kosten van nieuw aandelenvermogen. De rendementsheffing daarentegen hangt niet af van de vorm waarin het rendement wordt genoten (dividend of vermogenswinst). De beslissing om winst uit te delen wordt daarom niet langer verstoord en financiering door middel van aandelenemissies (afgezien van eventuele transactiekosten) is niet langer fiscaal onaantrekkelijker dan financiering middels winstinhouding. Dit verschuift risicodragend kapitaal van volgroeide ondernemingen (insiders) die veel interne middelen genereren naar jonge, snel groeiende ondernemingen (outsiders) die een beroep moeten doen op externe risicodragende middelen. Dit bevordert de economische dynamiek en de efficiënte allocatie van kapitaal.

4.3 Afdwingbaarheid

Onder de rendementsheffing worden de arbitragemogelijkheden tussen verschillende inkomensbestanddelen die uiteenlopend worden belast,

teruggebracht tot de arbitrage tussen een vijftal boxen (zie schema 1)¹⁴. De rendementsheffing maakt geen onderscheid meer tussen rente, dividend en vermogenswinst. Er is daarom geen fiscale prikkel meer om binnen box 3 te lenen en de verkregen middelen vervolgens te beleggen in producten die hun rendementen vooral in de vorm van vermogenswinst genereren. De progressieve tarieven blijven echter gehandhaafd in box 1. Tevens gelden verschillende proportionele tarieven in boxen 2 en 4, kan de inkomstenbelasting over de in box 5 ingelegde pensioenpremies worden uitgesteld, en blijft vreemd vermogen vrijgesteld van vennootschapsbelasting. Zo blijft het mogelijk inkomen te verschuiven van boxen met hoge tarieven naar boxen waarin kapitaalinkomen wordt gefacilieerd.

Voor mensen met hoge arbeidsinkomens wordt het nog voordeliger om een zo hoog mogelijke hypotheek te nemen bij de aankoop van een eigen huis en de lening niet af te lossen. Zo wordt maximaal geprofiteerd van de aftrek van de nominale hypotheekrente tegen het toptarief van de inkomstenbelasting en kunnen de eigen middelen worden belegd tegen het 30%-tarief over relatief lage forfaitaire inkomsten. Deze vorm van arbitrage leidt tot grondslagerosie in box 1, ondergraaft de effectieve progressie en verstoort de allocatie van kapitaal en risico.

Zoals eerder aangegeven, wordt voor vennootschappen schuldfinanciering aantrekkelijker dan financiering met ingehouden winst. Extra schuldfinanciering holt de grondslag van de vennootschapsbelasting uit. Voor abhouders wordt het fiscaal aantrekkelijk eigen vermogen te verplaatsen van de ondernemings- naar de privé-sfeer. Hierdoor wordt inkomen verschoven van box 4 en box 2 naar box 3. Andere arbitragemogelijkheden zijn ook te voorzien, zoals het verschuiven van progressief belast arbeidsinkomen naar inkomsten uit vermogen en het manipuleren van vermogensbestanddelen rondom de peildatum. De kwetsbare punten van het huidige belastingstelsel zijn bekend. Belastingplichtigen en de wetgever zullen de mazen van het nieuwe regime nog moeten ontdekken.

4.4 Naar een brede forfaitaire heffing?

Door de smalle grondslag van de forfaitaire heffing blijven fiscale schotten nodig tussen de boxen om het arbitrageverkeer te beperken. Deze fiscale schotten verhogen de informatiebehoefte en compliceren het stelsel. Het verbreden van de heffingsgrondslag van de forfaitaire vermogensrendementsheffing kan dit voorkomen. Zo zou het huurwaardeforfait geleidelijk kunnen worden opgetrokken tot het forfaitaire rendement van 4%, waarna inkomsten uit

¹⁴ Voor een analyse van de arbitragemogelijkheden, zie ook P.H.J. Essers, "De boxenstructuur van de Wet inkomstenbelasting 2001, *Weekblad Fiscaal Recht*, nr. 6362 (11 november 1999), blz. 1463-1505.

eigen woning in box 3 kunnen worden ondergebracht¹⁵. Tevens zou de oudedagsparaplu geleidelijk (en eventueel gedeeltelijk) in de rendementsheffing kunnen worden betrokken¹⁶. Ten slotte zou de forfaitaire heffing kunnen worden uitgebreid naar het ondernemingsvermogen van zelfstandigen en abvennootschappen. In feite is dan sprake van een vermogensbelasting op brede grondslag.

5. Vermogenswinstbelasting

Een vermogenswinstbelasting wordt reeds geheven bij vervreemding van aandelen en bij winst uit onderneming. De vermogenswinstbelasting ontbreekt echter bij de vervreemding van privé-vermogensbestanddelen, zoals effecten en onroerende zaken. Het kabinet wijst een vermogenswinstbelasting voor deze vermogensbestanddelen van de hand vanwege negatieve gevolgen voor de economische dynamiek, de inflatiecorrectie die noodzakelijk zou zijn, en het uitstel- of *lock-in* effect (beleggers houden vermogensbestanddelen die in waarde zijn gestegen langer aan om de belasting op de – gerealiseerde – winst

¹⁵ Geleidelijke verhoging van het huurwaardeforfait vermijdt al te grote negatieve effecten op de woningmarkt, zeker als zij zou samengaan met de afschaffing van de overdrachtsbelasting.

¹⁶ Dit geldt zeker als de oudedagsparaplu ook zou worden opengesteld voor andere 'goede' doelen dan pensioensparen, zoals scholing, zorgverlening en inkomensvoorziening tijdens werkloosheid. Zie hiervoor box 7.5 op blz. 261-262 van CPB Netherlands bureau for Economic Policy Analysis, *Challenging Neighbours: Rethinking German and Dutch Economic Institutions* (Berlijn, Springer, 1997).

uit te stellen) dat zou optreden¹⁷. Deze argumenten worden beoordeeld aan de hand van de internationale wetenschappelijke literatuur¹⁸.

5.1 Risicodragend gedrag

Het kabinet beweert dat landen met een vermogenswinstbelasting "in toenemende mate geconfronteerd worden met de nadelige gevolgen van een dergelijke heffing op de economische dynamiek". Deze bewering is niet evident. Als vermogensverliezen aftrekbaar zijn zal de vermogenswinstbelasting risicodragend gedrag namelijk juist aanmoedigen. Verliezen (en de daarmee gepaard gaande fiscale verlichting) kunnen immers onmiddellijk worden gerealiseerd, terwijl winsten (en de daarop drukkende belastingen) zullen worden uitgesteld. Risicovolle beleggingen worden door de asymmetrische behandeling van verliezen en winsten aantrekkelijker. Deze subsidie op risicovol gedrag vertaalt zich in een uitholling van de belastinggrondslag. Om deze uitholling van de belastinggrondslag te voorkomen kan de fiscus het verrekenen van verliezen beperken. Hierdoor zal risicodragend gedrag worden afgeremd. De overheid wordt dan ook geconfronteerd met een uitruil tussen het beschermen van de belastingopbrengsten en het stimuleren van risiconemend gedrag. Door rente in rekening te brengen over de uitgestelde belasting kan overigens worden voorkomen dat het fiscale regime een grote invloed heeft op het realisatiegedrag (en daarmee het risicodragend gedrag) van beleggers.

¹⁷ Zie Tweede Kamer, *op. cit.*, bijlage 1.

¹⁸ Zie vooral het zojuist verschenen boek van L. E. Burman, *The Labyrinth of Capital Gains Tax Policy* (Washington DC, Brookings Institution Press, 1999) en de daarin geciteerde literatuur. Voor de economische effecten van een vermogenswinstbelasting, zie ook G.E. Auten en J.J. Cordes, "Policy watch: cutting capital gains taxes", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 5 (1991), blz. 181-192 en A.J. Auerbach, "Capital gains taxation in the United States: Realization, revenue, and rhetoric", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1988 (2), blz. 595-631. Voor recente Nederlandse bijdragen aan het debat, zie Vereniging voor Belastingwetenschap, *Inkomstenbelasting over vermogensmutaties: Tekst en bespreking van het rapport van de Commissie tot bestudering van de mogelijkheid van belastingheffing over vermogensmutaties* (Deventer, Kluwer, 1998), P. Kavelaars, *Vermogenswinstheffing: verlies of (aan)winst?* (Rotterdam, oratie, 19 juni 1997) en S. Cnossen, "Economische aspecten van een vermogenswinstbelasting", *Economisch Statistische Berichten*, nr. 4116 (13 augustus 1997), blz. 609-612.

5.2 Invloed van inflatie

Het kabinet vestigt ook de aandacht op de inflatiecorrectie die idealiter zou moeten worden toegepast onder een vermogenswinstbelasting. Dit argument geldt echter niet alleen voor vermogenswinsten maar ook voor andere vormen van kapitaalinkomen. In beginsel dienen alle vermogensopbrengsten en -kosten voor het effect van inflatie te worden gecorrigeerd. Een partiële correctie geeft aanleiding tot verstoringen en belastingarbitrage. Zo kan bij partiële correctie een vermogensbestanddeel waarvan de inflatiewinst wordt ontzien worden gefinancierd door een lening waarvan ook de inflatiecomponent in de nominale rente volledig aftrekbaar is. Deze asymmetrische behandeling van beleggingen en leningen holt de belastinggrondslag uit en resulteert in fiscaal gedreven transacties. Zonder een alomvattende inflatiecorrectie werkt een correctie voor inflatie die beperkt is tot vermogenswinsten dan ook inefficiënt en onrechtvaardig uit.

Inflatiecorrectie impliceert een aanzienlijk ingewikkelder wetgeving. Indien de inflatie matig is (lager dan bijvoorbeeld 5%) zien de meeste landen er daarom van af om vermogenswinsten en andere vermogensinkomsten voor inflatie te corrigeren. De omvang van eventuele nadelige effecten kan worden beperkt door een gematigd tarief te hanteren¹⁹. Alleen de EU-lidstaten Ierland, Portugal en het Verenigd Koninkrijk corrigeren vermogenswinsten voor inflatie.

5.3 Uitsteleffect

Het principiële bezwaar tegen een vermogenswinstbelasting die is gebaseerd op het realisatiebeginsel, is dat het tijdstip van heffing in belangrijke mate door de belastingplichtige zelf kan worden bepaald²⁰. Winstneming kan worden uitgesteld en verliezen kunnen naar voren worden gehaald. Door uitstel van heffing daalt het effectieve tarief van de belasting met de bezitsduur van het vermogensbestanddeel²¹. Uitstel betekent dat de belastingplichtige de uitgestelde belasting tegen het geldende (samengestelde) rendement kan herbeleggen. Indien het nominale tarief van een belasting 30% bedraagt en de rentevoet is 6%, dan is het effectieve tarief op een gulden belasting die niet nu maar over 3 jaar hoeft te worden betaald gelijk aan 25,2% [$0.03/(1+0,06)^3$]. Dit

¹⁹ Stel dat een vermogensbestanddeel een rendement oplevert van 10% bij een inflatie van 4%. Een marginaal tarief van de inkomstenbelasting van 50% moet dan worden verlaagd tot 30% [$0,5(0,1 - 0,04)/0,1$] als het de bedoeling is alleen het reële inkomen te belasten.

²⁰ Op ondernemingsniveau is deze vorm van tax planning ook mogelijk door bedrijfsmiddelen waarvan de verkoopwaarde beneden de boekwaarde ligt af te stoten en bedrijfsmiddelen waarbij het omgekeerde het geval is aan te houden.

²¹ Opgemerkt zij dat belastingplichtigen geen risico lopen bij uitstel, omdat zij zich daartegen kunnen indekken met put en call opties.

tarief kan worden gezien als een gewogen gemiddelde van een tarief van 30% op de oorspronkelijke vermogenswinst en een tarief van 0% op het door het uitstel aangegroeide rendement. Het rendement dat door het uitstel wordt genoten op de vermogenswinst is dus in feite onbelast; de belasting die bij realisatie dient te worden betaald over het tijdens het uitstel aangegroeide rendement weegt precies op tegen het voordeel van de uitgestelde belastingheffing op de initiële vermogenswinst. Zo resulteren lagere effectieve tarieven.

Het gevolg van de mogelijkheid van belastinguitstel is dat (genieters van) vermogensopbrengsten tegen uiteenlopende tarieven worden belast, afhankelijk van de periode waarover zij realisatie van vermogenswinst kunnen uitstellen. Dit is in strijd met het draagkrachtbeginsel. Verder worden vermogensbestanddelen langer aangehouden dan economisch wenselijk is: het zogenoemde lock-in effect. Het extra rendement dat door uitstel van realisatie wordt genoten is immers belastingvrij. Het lock-in effect tast de efficiëntie van de kapitaalmarkt aan en verstoort de eigendomsverhoudingen in de economie. Het kan de aandelenmarkt ook minder stabiel maken omdat aandelen bij dalende koersen worden verkocht (om verliezen te realiseren) en bij stijgende koersen niet worden verkocht (om winsten uit te stellen). Verder wordt de deur opengezet voor belastingarbitrage. Beleggingen waarop vermogenswinsten kunnen worden uitgesteld kunnen worden gefinancierd door leningen waarvan de rente direct wordt afgetrokken. Deze fiscaal gedreven transacties waarbij beleggers van twee walletjes eten hollen de belastinggrondslag uit. Deze problematiek is met name van belang voor financiële producten die in innovatieve kapitaalmarkten worden verhandeld. De financiële innovatie is zo ver voortgeschreden dat belasting op realisatiebasis van de opbrengst van financiële producten problematisch is geworden; winstneming kan immers steeds eenvoudiger worden uitgesteld zonder daarbij extra risico te lopen.

5.4 Veronderstelde realisatie bij overlijden

Door realisatie bij overlijden te veronderstellen kunnen de negatieve gevolgen van het realisatiebeginsel worden verminderd. Zoals zelfstandige ondernemers en ab-aandeelhouders bij overlijden moeten afrekenen over in bedrijf of aandelen aanwezige vermogensaanwas (stille reserves), zo zou ook van privé-belastingplichtigen verlangd kunnen worden dat zij over vermogenswinsten afrekenen bij overlijden²². De negatieve gevolgen van het realisatiebeginsel

²² In de Verenigde Staten lekt ongeveer 50% van de potentiële heffingsgrondslag van de vermogenswinstbelasting weg bij overlijden, omdat erfgenamen geacht worden de vermogensbestanddelen tegen marktwaarde te hebben verkregen. Zie J. Gravelle, "Capital gains tax issues and proposals: an overview", *Report 95-64S* (1995), Washington DC: Congressional Research Service.

zouden praktisch ongedaan gemaakt kunnen worden door daarnaast rente in rekening te brengen over de uitgestelde belasting.

6. Vermogensaanwasbelasting²³

6.1 Realisatie met rente

Het realisatiebeginsel spruit voort uit de gedachte dat betaling van belasting niet verlangd kan worden als er geen liquiditeiten voorhanden zijn²⁴. Deze regel komt in moderne financiële markten steeds meer op gespannen voet te staan met het draagkrachtbeginsel. Immers, in beginsel doet het er niet toe of een vermogensvermeerdering wordt gerealiseerd (winst) of niet (aanwas). De economische positie van iemand die een aandeel niet verkoopt maar de waarde stijgt als het ware herbelegt in hetzelfde aandeel, verschilt niet van de economische positie van iemand anders die de waarde stijging realiseert en daarover wordt belast. Realisatie is in moderne financiële markten in toenemende mate een kwestie van vermogensbeheer, niet van inkomensdefinitie²⁵.

Naast principiële bezwaren kunnen ook praktische bedenkingen tegen het realisatiebeginsel worden aangevoerd. Ten eerste zijn met name ter beurze genoteerde fondsen tegenwoordig even liquide als een banktegoed. En het zijn juist deze fondsen waarbij de realisatieregel zoveel moeilijkheden veroorzaakt, omdat de mogelijkheden om het tijdstip van realisatie van vermogenswinst (en derhalve het tijdstip van belastingbetaling) zelf te kiezen, zo groot zijn. Ten tweede worden sommige inkomensbestanddelen, zoals de huurwaarde eigen woning, ook belast zonder dat liquide middelen zijn gegenereerd²⁶. En dit geldt ook voor ex-ante belastingen, in casu, de huidige vermogensbelasting en de voorgestelde vermogensrendementsheffing.

In de literatuur is een methode ontwikkeld om de prikkel tot uitstel van winstneming en daarmee het lock-in effect *volledig* te elimineren door, op het tijdstip van realisatie, rente in rekening te brengen voor het uitstel van

²³ GroenLinks heeft een vermogensaanwinstbelasting voorgesteld. Zie Mathilde Streefkerk en Kees Vendrik, *Nederland Vermogensland*, Fiscale Notities #2, 4 oktober 1999. Ook de SER (die overigens de keuze voor een rendementsheffing steunt) laat zich positief uit over een vermogensaanwasbelasting. Zie SER, *Naar een robuust belastingstelsel*, Advies nr. 98/07, 17 april 1998.

²⁴ De regel speelt ook een belangrijke rol bij de bepaling van winst uit onderneming, waar zij zelfs met goedkoopmansgebruik wordt vereenzelvigd.

²⁵ Zie R.A. Musgrave en P.B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice* (New York, McGraw-Hill, 1989), blz. 336-340.

²⁶ Ook kunnen worden genoemd de artikelen 25a (forfaitair rendement bloot eigendom), 25b (tijdelijk genotsrecht) en 29a (fictief rendement uit buitenlandse beleggingsmaatschappij).

belastingheffing op het moment van realisatie. Onder de *Bradfordmethode*²⁷ wordt ter bepaling van het belastbare inkomen op het moment van realisatie aangenomen dat het vervreemde vermogensbestanddeel in waarde is toegenomen tegen de risicovrije rente vanaf het moment van aankoop tot het moment van verkoop. Deze rente wordt belast. Tevens wordt rente in rekening gebracht over de belasting voor de periode waarover uitstel is genoten. Daarnaast wordt de vermogenswinst belast die wordt bepaald als het verschil tussen de voor de belasting gecorrigeerde verkoopprijs en de verkrijgingsprijs. Ook over de vermogenswinstbelasting moet rente worden betaald. Om elke invloed op de timing van de vermogenswinst te elimineren, dienen belastingplichtigen op het moment van de belegging een datum te prikken waarop zij denken de winst te zullen maken (de gain reference date of GRD). Deze datum is tevens bepalend voor het belastingtarief (de gain tax rate of GTR).

Hoewel theoretisch aantrekkelijk, zal het praktisch bezwaarlijk zijn de datum van winstneming te registreren en de juiste rentevoet te berekenen. De idee van handhaving van het realisatiebeginsel met rente voor het genoten uitstel lijkt niettemin de moeite van het overwegen waard in al die gevallen waarin belastingheffing op het moment van aanwas bezwaarlijk is (door waarderings- en liquiditeitsproblemen bij illiquide activa, zoals onroerende zaken, waaronder de eigen woning) of als het niet mogelijk is het rendement in de periode tussen aan- en verkoop te bepalen.

6.2 Belasting van jaarlijkse vermogensaanwas

In de optiek van het klassieke S-H-S-inkomensbegrip is de jaarlijkse vermogensaanwas de meest ideale benadering voor de belasting van kapitaalinkomen. In de Verenigde Staten wordt zij reeds toegepast bij bepaalde derivaten, zoals *options, futures, forwards en swaps*. De doelmatigheidswinst is evident. Effectief en nominaal tarief op kapitaalinkomen vallen samen; lock-in effecten worden geëlimineerd. Er wordt elk jaar afgerekend zodat geen grote belastinglatenties hoeven te worden afgerekend bij realisatie. Belasting-

²⁷ Zie D.F. Bradford, "Fixing realization accounting: Symmetry, consistency and correctness in the taxation of financial instruments", *Tax Law Review*, vol. 50/731 (1995). De Bradfordmethode bouwt voort op de Auerbachmethode waaronder de vermogenswinst (die verondersteld wordt onmiddellijk na aankoop te zijn gemaakt) niet wordt belast. Onder de Bradfordmethode worden de normale vergoeding en de risicopremie derhalve belast, maar onder de Auerbachmethode blijft de risicopremie onbelast. Zie A.J. Auerbach, "Retrospective capital gains taxation", *American Economic Review*, vol. 81/167 (1991). De Auerbachmethode lijkt op een vermogensrendementsheffing op het moment van realisatie van een vermogensbestanddeel. De Bradfordmethode is gelijk aan een ex-post vermogensaanwasbelasting.

ontwijking is dan moeilijker en de perceptie- en nalevingskosten zijn geringer. Het belangrijkste voordeel van een algemene vermogensaanwasbelasting ten opzichte van een vermogenswinstbelasting is de afschaffing van regels die het rendement van innovatieve financiële producten in de belastingheffing pogen te betrekken (de zogenoemde *timing and accounting rules*) en vervroegde verliesneming beogen te verijdelen (*straddle rules*²⁸ en *anti-deferral rules*).

In de Verenigde Staten is een intensieve gedachtenwisseling op gang gekomen over de invoering van een vermogensaanwasbelasting of *mark-to-market tax*, zoals de belasting daar wordt genoemd²⁹. Er is echter brede overeenstemming dat het politiek en uitvoeringstechnisch niet mogelijk is om illiquide activa zoals onroerende zaken (met name de eigen woning) en bedrijfsmiddelen in de eigen onderneming op aanwasbasis te belasten³⁰. De discussie concentreert zich dan ook op de afbakening van deze illiquide vermogensbestanddelen die onder de vermogenswinstbelasting zouden moeten blijven vallen, de waarderingsproblematiek, en de verhouding tussen het tarief van de vermogensaanwasbelasting en de vermogenswinstbelasting.

In het algemeen wordt aanbevolen waardepapieren, zoals effecten, derivaten en schuldvorderingen, in de grondslag van de vermogensaanwasbelasting op te nemen en onroerende zaken in de grondslag van de vermogenswinstbelasting. Daarbij is het van belang dat zaken of rechten die goede substituten zijn van het hoofdvermogensbestanddeel de fiscale behandeling van dat bestanddeel volgen. Dit om belastingarbitrage door een niet-neutrale fiscale behandeling te vermijden. Om arbitrage en afbakeningsproblemen verder te beperken dient het gemiddelde effectieve tarief op vermogenswinsten zoveel mogelijk overeen te komen met het tarief van de vermogensaanwasbelasting. Dit zou ook kunnen door, zoals eerder aangegeven, rente in rekening te brengen voor het genoten uitstel van belastingheffing over vermogenswinst op onroerende zaken.

De Federal Accounting Standards Board (FASB) in de Verenigde Staten meent dat de problemen bij het waarderen van derivaten niet onoverkomelijk zijn. Ondernemingen zijn thans reeds verplicht om de marktwaarde van hun

²⁸ De *straddle rules* staan verliesneming niet toe als vermogensaanwas aanwezig is in aanpalende vermogensposities.

²⁹ Voor een algemeen pleidooi, zie D. Halperin, "Saving the income tax: an agenda for research," *Tax Notes*, 24 november 1997, blz. 967-977. Voor een eerste proeve zij verwezen naar D.J. Shakov, "Taxation without realization: a proposal for accrual taxation", *University of Pennsylvania Law Review* (1986), blz. 1111-1186 en voor een meer gerijpte versie, D.A. Weisbach, "A partial mark-to-market tax system", *Tax Law Review*, nog te verschijnen. De discussie in de volgende alinea's is op het laatste manuscript gebaseerd.

³⁰ Shakov, *op.cit.*, die een voorstander is van een alomvattende vermogensaanwasbelasting, stelt voor eigen woningen, duurzame consumptiegoederen, huisraad, e.d. niet in de grondslag op te nemen.

financiële instrumenten te publiceren. Recent zijn relatief goedkope waarderingstechnieken beschikbaar gekomen. Schuldvorderingen waarop minder rente wordt betaald dan gebruikelijk is worden nu gewaardeerd op basis van de constante-rendement-methode, i.c. het rendement bij uitgifte van de vordering. Veranderingen in de rentevoet of kredietwaardigheid worden niet verdisconteerd, maar pas afgerekend bij realisatie. Belasting op basis van aanwas zou dit verschil, dat kan oplopen tot 5%, elimineren. Waardering op basis van contant gemaakte cash flows tegen de geldende rentevoet bij een gegeven kredietwaardigheid moet mogelijk zijn.

Speciale aandacht verdient de samenloop van de vermogensaanwasbelasting met de vennootschapsbelasting³¹. In principe zou er geen rol meer zijn voor de vennootschapsbelasting, omdat uitgedeelde en ingehouden winst reeds via de vermogensaanwasbelasting worden getroffen. De prikkel om winst in te houden zou worden geëlimineerd. Zou de vennootschapsbelasting worden gehandhaafd, dan zou dit eigen vermogen discrimineren ten opzichte van vreemd vermogen, omdat de opbrengst van aandelen, inclusief vermogenswinsten, zwaarder wordt belast dan de opbrengst van schuldvorderingen. Eventueel zou de vennootschapsbelasting kunnen fungeren als voorheffing op de vermogensaanwasbelasting – waarbij niet alleen het rendement op eigen vermogen, maar ook dat op vreemd vermogen aan de bron wordt ingehouden.

7. Nabeschuwing

7.1 Vergelijkende analyse

Geen van de drie alternatieven is zonder zwakke punten. Een belangrijk principieel bezwaar tegen de rendementsheffing is dat zij in strijd is met het draagkrachtbeginsel. De persoonsgebonden beleggingspremie (die vooral met grote vermogens kan worden geassocieerd) blijft onbelast en de overheid deelt niet in het geluk en ongeluk van beleggers³². Ook bij de vermogenswinstbelasting is er een zekere spanning met het draagkrachtbeginsel. De genietters van vermogensopbrengsten worden immers tegen uiteenlopende tarieven belast, afhankelijk van de mate waarin zij realisatie van vermogenswinst kunnen uitstellen.

Alle varianten kennen praktische bezwaren. Zo vergroot de door het kabinet voorgestelde vermogensrendementsheffing de discriminatie van eigen

³¹ Voor gedachten over een vermogensaanwasbelasting op ondernemingsniveau, zie M.S. Knoll, "An accretion corporate income tax", *Stanford Law Review* (1996), blz. 1-43.

³² Zie ook F. de Kam en F. Becker / P. Kalma, *Draagkracht onder druk: Kanttekeningen bij 'Belastingen in de 21e eeuw* (Wiardi Beckman Stichting, 1998).

vermogen ten opzichte van vreemd vermogen³³. Verder verstoort het grote aantal effectieve tarieven waartegen kapitaalinkomen wordt belast het economisch handelen. Deze tarieven lokken arbitrage uit, hetgeen de opbrengst drukt. Belastingarbitrage kan worden bestreden door de heffingsgrondslag te verbreden, waardoor de rendementsheffing meer gaat lijken op een vermogensbelasting met brede grondslag. Ten slotte bemoeilijkt de asymmetrie tussen de belasting van werkelijke opbrengsten op ondernemingsniveau en de belasting van forfaitaire rendementen op privé-niveau de coördinatie tussen deze niveaus om dubbele heffing te voorkomen en enkelvoudige heffing te verzekeren. Ook compliceert de rendementsheffing internationale coördinatie nu andere Europese landen hun toevlucht steeds meer zoeken in het aanscherpen van hun vermogenswinstbelastingen en het instellen van bronheffingen.

Het grote bezwaar van een vermogenswinstbelasting is dat winstneming kan worden uitgesteld en verliesneming naar voren gehaald. Om dit te voorkomen zijn ingewikkelde anti-misbruikbepalingen noodzakelijk. Het bezwaar kan worden gemitigeerd door realisatie bij overlijden te veronderstellen. Verder zou rente in rekening kunnen worden gebracht voor het uitstel van belasting dat is genoten, hetgeen in de richting gaat van een vermogensaanwasbelasting. Het bezwaar van een vermogensaanwasbelasting is dat zij, vanwege de waarderingproblemen en het liquiditeitsvraagstuk, moeilijk is toe te passen op onroerende zaken (waaronder de eigen woning). Voor deze zaken zou een vermogenswinstbelastingregime moeten worden gehandhaafd (met rente). Maar dit houdt in dat zich afbakeningsproblemen zullen voordoen.

Onder alle drie varianten zijn de waarderingproblemen van soortgelijke orde. De waarderingproblemen bij de vermogenswinstbelasting zijn geringer zolang er geen poging wordt ondernomen rente in rekening te brengen op uitgestelde belasting. De markt genereert dan immers de benodigde gegevens op het moment dat het vermogensbestanddeel van eigenaar wisselt. Onder de vermogensrendementsheffing (vermogensbelasting) en de vermogensaanwasbelasting, daarentegen, dienen vermogensbestanddelen ook gewaardeerd te worden als ze niet op de markt worden verhandeld. Er is dan ook sprake van een uitruil tussen enerzijds het verlichten van de waarderingproblematiek en anderzijds het tegengaan van het lock-in effect en het recht doen aan het draagkrachtbeginsel.

Onder alle drie alternatieven is de positie van de vennootschapsbelasting van belang. Als zij niet zou worden afgeschaft³⁴, kan het aan te bevelen zijn dubbele heffing van uitgedeelde winst te voorkomen door middel van een

³³ Daar staat tegenover dat winstuitdeling niet meer wordt ontmoedigd, maar in een second-best wereld waarin winstinhouding de belangrijkste bron van ondernemingsfinanciering is kan dit ook een nadeel zijn.

³⁴ Bedacht dient te worden dat de vennootschapsbelasting ook dient om het rendement op aandelen van niet-ingezetenen te belasten.

verrekeningsstelsel³⁵ of vrijstelling van dividend (indien het tarief van de inkomstenbelasting op kapitaalinkomen gelijk is aan het tarief van de vennootschapsbelasting). Dubbele heffing van ingehouden winst kan worden voorkomen door aandeelhouders toe te staan de verkrijgingsprijs van hun aandelen te verhogen met de ingehouden winst na belasting. Onder een vermogensrendementsheffing zou de dubbele heffing van uitgedeelde winst kunnen worden beperkt door het tarief te differentiëren tussen eigen en vreemd vermogen, ook al roept dat nieuwe afbakeningsproblemen op³⁶. Bij dit soort maatregelen dient echter bedacht te worden dat dubbele heffing zich niet voordoet als de vennootschapsbelasting alleen de overwinst treft of als blijkt dat de belasting over (toekomstige) winstuitdelingen wordt verdisconteerd in een lagere waarde van het aandeel³⁷.

Het is de vraag of het argument van opbrengststabiliteit (gelijkmatigheid) ten gunste van de vermogensrendementsheffing en tegen een vermogenswinst- of -aanwasbelasting moet worden gebruikt. Het lijkt immers wenselijk dat belastingen op kapitaalinkomen een zeker anti-cyclisch effect hebben. In goede (slechte) tijden dienen zij meer (minder) op te brengen, omdat de belasting zodoende conjunctuurdempend werkt. In dit opzicht zal de vermogenswinst- of -aanwasbelasting beter functioneren dan de rendementsheffing³⁸. Overigens dient de opbrengst van een belasting op vermogenswinsten en -inkomsten niet te worden overschat. De totale opbrengst van de rendementsheffing

³⁵ Onder een verrekeningsstelsel wordt het netto dividend gebruteerd met de daaraan toe te rekenen vennootschapsbelasting, vervolgens wordt de inkomstenbelasting over dit gebruteerde dividend berekend, waarna de vennootschapsbelasting in mindering wordt gebracht op de inkomstenbelasting.

³⁶ Voor een voorstel daartoe, zie L.G.M. Stevens, "Fiscale beleidsnotities 2000", *Weekblad Fiscaal Recht*, 1999/6356, blz. 1225-1251, in het bijzonder onderdeel 4.4.

³⁷ Dit zijn empirische vragen. Voor de zienswijze dat de vennootschapsbelasting alleen overwinst treft is veel te zeggen, omdat rente aftrekbaar is en bij de ontvanger veelal niet wordt belast. In combinatie met de vervanging van eigen door vreemd vermogen impliceert dit dat de normale beloning op vermogen op vennootschapsniveau niet wordt belast. Het kapitalisatie-effect impliceert dat verlichting van dubbele druk een vermogensvoordeel voor aandeelhouders oplevert, zonder dat de allocatie van productiemiddelen wordt verbeterd (de investerings- en winstuitdelingsbeslissing wordt namelijk niet verstoord).

³⁸ In goede tijden dient de opbrengst dan gebruikt te worden voor schulddelging en niet voor overdrachtsuitgaven (of lagere belastingen) ten gunste van degenen wier consumptiequote groter is dan de consumptiequote van degenen bij wie de vermogenswinst- of -aanwasbelasting wordt geheven. Ook zou de opbrengst van de vermogenswinstbelasting in een speciaal fonds kunnen worden gestort dat buiten de besluitvorming rondom de rest van de begroting blijft, zoals bijvoorbeeld het fonds Economische Structuurversterking.

bijvoorbeeld bedraagt minder dan 1% van het nationale inkomen en niet veel meer dan 1%-tariefpunt van de BTW. Ook een verdubbeling van de opbrengst, die mogelijk moet zijn indien werkelijke inkomsten en winsten zouden worden belast, verandert weinig aan die conclusie³⁹.

7.2 Eindoordeel

De effectieve en neutrale belasting van kapitaalinkomen kan het beste worden verzekerd door een samenstel van heffingen, zowel op ondernemingsniveau als op privé-niveau. Op ondernemingsniveau zijn dat de vennootschapsbelasting en een bronheffing op rente. Deze belastingen zorgen er in beginsel voor dat ingezetenen en niet-ingezetenen dezelfde belasting betalen. Op privé-niveau komt een combinatie van de drie besproken varianten in aanmerking: (a) een vermogensaanwasbelasting om het rendement van financiële produkten te belasten, (b) een vermogensinkomsten- en -winstbelasting om de opbrengst van onroerende zaken te treffen (zo mogelijk met rente voor het genoten uitstel van belasting), en (c) een verbrede rendementsheffing, in casu, een vermogensbelasting, om de druk op de andere varianten te verlichten⁴⁰. Door de heffingen op privé-niveau worden ingezetenen in beginsel differentieel hoger belast dan niet-ingezetenen.

In samenhang bezien is dan veel te zeggen voor proportionele tarieven. Een proportioneel tarief (zonder belastingvrije som) drukt de uitvoeringskosten van de belastingheffing, omdat kapitaalinkomen van ondernemingen niet meer hoeft te worden toegerekend aan particulieren. Een groot gedeelte van het kapitaalinkomen, namelijk ingehouden winst, wordt nu reeds uitsluitend op ondernemingsniveau belast (onder de vennootschapsbelasting). Door ook ander kapitaalinkomen uit ondernemingen proportioneel te belasten kan de belasting op dit inkomen grotendeels op ondernemingsniveau worden geïnd en op privé-niveau vrijgesteld. In feite is een combinatie van een vermogensaanwas- en -winstbelasting, gesuppleerd door een brede rendementsheffing, dan gelijk aan een duale inkomstenbelasting, gesuppleerd door een vermogensbelasting.

Ten slotte dient te worden benadrukt dat kapitaalmarkten in een globaliserende wereld zich steeds minder gelegen laten liggen aan nationale grenzen. Een effectieve belasting van kapitaalinkomen vereist daarom internationale samenwerking. Dit geldt met name voor een bronheffing op rente

³⁹ Metten en van Riel schatten de gerealiseerde vermogenswinst in 1997 op f.35 miljard, een veelvoud van de heffingsgrondslag voor rente- en dividendinkomsten. Zie A. Metten en B. van Riel, "Naar een herstel van de rechtvaardigheid van het belastingstelsel", *Socialisme en Democratie* (1998), blz. 165-170.

⁴⁰ Daarbij dient de hoogte van de totale belastingdruk niet uit het oog te worden verloren. Zie de passage in par. 3.3, waarin wordt betoogd dat een belasting op kapitaal een belasting op arbeid kan worden, hetgeen inbreuk maakt op zowel de doelmatigheid als de rechtvaardigheid.

(het rendement op eigen vermogen wordt reeds getroffen door de vennootschapsbelasting). Zo lang er nog onvoldoende internationale samenwerking is, dient de belasting van kapitaalinkomen zodanig vorm te worden gegeven dat (a) optimaal ingespeeld kan worden op internationale ontwikkelingen, met name een toeneming van de kapitaalmobiliteit en de belastingconcurrentie, en (b) zo goed mogelijk aansluiting wordt bewerkstelligd bij de belastingstelsels in andere landen om coördinatie te vergemakkelijken. Dit vereist dat de belasting van de opbrengst van mobiel kapitaal gescheiden wordt van de opbrengst van minder mobiele arbeid en dat kapitaalinkomen proportioneel wordt belast.

COMMENTAAR

Leo Stevens

Erasmus Universiteit Rotterdam

1. Te weinig begrip voor de politieke verhoudingen

Met de meeste observaties en analyses van Cnossen en Bovenberg kan ik zonder meer instemmen. De vermogensaanwasbelasting c.q. vermogenswinstbelasting scoort als draagkrachtheffing in theoretisch opzicht beter dan de vermogensrendementsheffing. Zij gaan echter voorbij aan de heersende politieke opvattingen die eerder gericht zijn op het bereiken van een aanvaardbare compromisoplossing dan dat zij een theoretisch juiste vormgeving als doelstelling kennen. Dat is hun goed recht, maar dan is er geen echte communicatie meer met de politiek. Wetenschappers moeten hun criteria niet opdringen aan politici, terwijl politici zich moeten openstellen voor de wetenschappelijke analyses en daaruit lessen trekken voor hun meningsvorming. Wetenschappers zullen om die reden een herzieningsvoorstel eerder vergelijken met het ideaaltype; politici zullen eerder vergelijken met het bestaande (gebrekkige) stelsel.

2. Te weinig begrip voor de dynamiek van het boxenstelsel

Kleine kinderen worden groot. Of deze natuurlijke ontwikkelingsgang ook geldt voor geesteskinderen, weet ik niet, maar vast staat dat onze huidige inkomstenbelasting bij haar geboorte in 1964 beduidend minder uit de kluiten gewassen was dan in de 1999-versie. Niet alleen is het aantal pocketpagina's wettekst gegroeid van ca. 30 tot 100, maar ook inhoudelijk is een markante ontwikkeling doorgemaakt. De in aanzet als gezinsbelasting vormgegeven inkomstenbelasting heeft overheersende individualistische trekken gekregen. De bij de geboorte nog geheel ontbrekende oudedagsvoorziening voor ondernemers

heeft zich nadien in de wet tot een wezenlijke ondernemersregeling ontwikkeld. Dat geldt ook voor diverse andere ondernemersfaciliteiten.

De aanvankelijk zeer rigide invulling van het fiscale inkomensbegrip langs de lijnen van het objectieve bronbegrip naast de toepassing van het subjectieve bronbegrip veroorzaakte hinderlijke groeipijnen. Met name ten aanzien van de vermogensinkomsten leidde dit tot een onhoudbare discrepantie tussen het fiscale en het maatschappelijke inkomensbegrip. De geleidelijk groeiende overtuiging dat subjectivering van de bron tot een meer bevredigend inkomensbegrip zou voeren, heeft geleid tot wetsaanpassingen in die richting. Daarbij valt te denken aan de subjectivering –althans in beperkte mate– van de rente uit levensverzekering, de forfaitaire-rendementsbepalingen als benaderingen van het maatschappelijke rendement in de sfeer van de buitenlandse beleggings-instellingen en de bloot-eigendomsconstructies, de inpassing van warrantobligaties in de forfaitaire-rendementsregelingen en de bestrijdingsmaatregelen tegen grondslagerosie door aftrekposten waartegenover geen fiscaal belaste opbrengsten staan. De subjectivering van het aanmerkelijkbelangregime tenslotte vormt een markante expressie van die ontwikkeling. Terugkijkend kan die uitgroei naar een breder inkomensbegrip mijns inziens alleen maar worden toegejuicht.

De in deze ontwikkeling tot uitdrukking komende fiscale dynamiek zal ten aanzien van het onlangs ten doop gehouden boxenstelsel niet anders zijn. Het inkomensbegrip in de box ‘werk en woning’ sluit redelijk goed aan bij de maatschappelijke inkomensopvattingen en het bijbehorende draagkracht-principe.

Slechts de daarin opgenomen regeling voor de eigen woning leidt voor eenieder die met een belangeloze blik daarnaar kijkt tot de conclusie dat deze regeling onevenwichtig is.

De kritiek op het boxenstelsel spitst zich echter vooral toe op het feit dat met de invoering van de vermogensrendementsheffing (de roemruchte box 3) betere alternatieven ongemotiveerd zijn gepasseerd. Daarbij wordt met name gewezen op de invoering van de vermogenswinstbelasting of de subjectivering van het rentebegrip door over te stappen op een meer economisch bepaald rentebegrip. Toch is naar mijn mening de vermogensrendementsheffing een belangrijke stap vooruit in het fiscaal-maatschappelijke ontwikkelingsproces. Het strakke onderscheid tussen de onbelaste vermogenssfeer en belaste inkomenssfeer is niet langer van belang. De talloze daarop gebaseerde confectie-achtige belastingarbitrageproducten zijn daarmee effectief uitgebannen.

De maatschappelijke winst dat deze principiële stap kan worden gezet, overtreft naar mijn mening de wetenschappelijke teleurstelling dat niet gekozen is voor het theoretisch betere alternatief. Daar waar de 30-procentheffing over een forfaitair rendement van 4% wordt beleefd als een ‘feest voor de rijken’, wordt naar mijn mening immers de maatschappelijke dynamiek uit het oog verloren. Waar ongeremd bij hoge rendementen box 3 wordt opgezocht en

grootschalige vermogensoverheveling van vermogensbestanddelen van box 1 en 2 naar box 3 optreedt, heeft men er naar mijn mening rekening mee te houden dat de maatschappelijke en politieke opvattingen zich zodanig kunnen ontwikkelen dat de toegang tot box 3 wordt vernauwd of de drukverschillen tussen de boxen worden afgevlakt. Afgeleide ondernemerswinst (bijvoorbeeld de winst van commanditaire vennoten) zal naar mijn verwachting vroeg of laat worden terugverwezen naar box 1. Als grootschalige exploitatie van onroerend goed in box 3 wordt ondergebracht zal dit de vraag oproepen of in dat geval nog sprake kan zijn van passief vermogensbeheer. De activiteitentoets voor normaal vermogensbeheer zal onder druk komen te staan van de omvangstoets die – al dan niet fictief – aan de exploitatie een bedrijfsmatig karakter zal toekennen.

3. Weeffouten in het boxenstelsel

3.1 Het regime voor de eigen woning.

Het regime voor de eigen woning is reeds aangeduid als een in het oog springende weeffout van het boxenstelsel. Door plaatsing in de progressieve box is het belastingvoordeel per gulden renteaftrek immers afhankelijk van het toptarief. Hogere inkomensgroepen krijgen daardoor een hogere belastingsubsidie dan de lagere inkomens. Voorts hebben hogere inkomens doorgaans meer renteaftrek, zodat zij per saldo meer profiteren van de regeling dan lagere inkomens. De eigenwoningbezitter zal zich om die reden, mede vanwege het feit dat het forfaitair belaste rendement op de eigen woning beduidend lager ligt dan in andere boxen (1,25% tegenover 4%), tot de nok van zijn huis volzuigen met geleend geld. De voor schuldaflossing beschikbare besparingen zal hij onderbrengen in de lager belaste box 3.

De voor de hand liggende ontwikkelingsrichting zal zijn dat de eigen woning te zijner tijd, wanneer de politieke opvattingen daarvoor rijp zijn, wordt ondergebracht in box 3 met invoering van een structurele eigenwoningvrijstelling van bijvoorbeeld f 400.000. Dit om het eigenwoningbezit als maatschappelijk wenselijke doelstelling te blijven stimuleren. Uiteraard moeten dergelijke ontwikkelingen in een breder verband worden gezien. De overdrachtsbelasting zou bijvoorbeeld kunnen worden afschaft. Dat zou betekenen dat iemand met een eigen woning van 7 ton en een hypotheek van 5 ton als volgt wordt belast: 7 ton minus een vrijstelling van 4 ton is 3 ton belaste bezitting, minus 5 ton hypotheekschuld is negatief 2 ton. Daarover wordt 4% forfaitair rendement belast tegen een tarief van 30%. Dit leidt tot een verrekenbare negatieve belasting van f.2400,- gulden, ongeacht de hoogte van het inkomen. Om een ingroei langs de weg van de geleidelijkheid mogelijk te maken zou de vrijstelling bij de aanvang kunnen worden verdubbeld en stapsgewijs kunnen worden verminderd tot het structurele vrijstellingsbedrag.

3.2 Te grote verschillen in effectieve lastendruk

Zolang er nog substantiële drukverschillen bestaan, zullen er anti-boxdrainage-bepalingen nodig zijn. De thans in het wetsvoorstel opgenomen bepalingen geven aan het boxenstelsel reeds een vermogenswinstbelastingachtig profiel. Ter beschikking gestelde vermogensbestanddelen aan de ‘eigen’ vennootschap of onderneming of die van de partner vallen immers onder de vermogenswinstbenadering. Afgezien van de technische vraagpunten opgeroepen door de enigszins gehaast-slordige uitwerking van deze meetrek- en meesleep-bepalingen, roept deze beleidskeuze de principiële vraag op waarom bij economisch gelijkwaardige exploitatie van vermogen, afhankelijk van de soms toevallige terbeschikkingstellingsrelatie, de profijtelijke box-3-toepassing al dan niet mogelijk is. Een beleidsdilemma waarbij de politieke opvattingen het vermogenswinstgehalte van de wet *Inkomstenbelasting 2001* zullen bepalen. Maar ook de vormgeving van box 3 zal daarbij onderwerp van discussie blijven. Een tariefstaffel in box 3 (hoger tarief boven een bepaald vermogensbezit) kan een oplossingsrichting zijn die in de moeizame vormgeving van de maatschappelijke drukverdeling niet ogenblikkelijk moet worden geblokkeerd met het argument dat dit technisch lastiger uitvoerbaar zou zijn.

Kortom, de vermogensrendementsheffing is eerder een voedingsbodem voor dan een blokkade van de vermogenswinstbelasting. Ze heeft in elk geval ertoe geleid dat is afgerekend met de achterhaalde objectieve bronnenleer en dat een acceptatieproces op gang is gebracht voor een breder en evenwichtiger fiscaal inkomensbegrip.

3.3 Discriminatie eigen vermogen

Een derde weeffout betreft de ongelijke behandeling van de verschaffers van vreemd en eigen vermogen. Risicodragend vermogen (aandelenkapitaal) blijft ten opzichte van risicomijdend vermogen (obligatieleningen) achtergesteld. Dat is zo en dat blijft zo. De vermogensrendementsheffing houdt immers geen rekening met de onderliggende vennootschapsbelasting die de aandeelhouders moeten dragen. De SER achtte een gedifferentieerd forfait gewenst; het kabinet heeft echter anders beslist. De SER-argumenten verdienen parlementaire heroverweging. Een verderliggend discussiepunt betreft de Europese harmonisatie van belastingheffing door het verschil tussen eigen en vreemd vermogen op te heffen (rente niet aftrekbaar) en een verdeling aan te brengen tussen de heffing van vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting (rekening houdend met de onderliggende vennootschapsbelasting).

4. Eindconclusie

Naarmate de weeffouten duidelijker maatschappelijk aan de oppervlakte komen, zullen de tekortkomingen ervan onontkoombaar worden afgeslepen. Voetje

voor voetje zal het stelsel zodoende toegroeien naar de reeds thans door Cnossen en Bovenberg gewenste vermogenswinst- c.q. vermogensaanwasbelasting. Hun wetenschappelijke ongeduldigheid kan ik begrijpen, evenals het dilemma van de politici.

VERMOGENSWINSTBELASTING VERSUS VERMOGENSRENDEMENTSHEFFING

Arie Rijkers

Katholieke Universiteit Brabant

1. Vermogenswinstbelasting in discussie

In 1998 bracht de Vereniging voor Belastingwetenschap een rapport uit inzake het vraagstuk van de heffing van inkomstenbelasting over vermogensmutaties¹. De commissie belast met de opstelling van het rapport refereert aan de in de fiscale literatuur bestaande consensus omtrent de gebreken van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (hierna: Wet IB 1964) inzake de belastingheffing van vermogensinkomsten. De oplossing voor het gebrekkig functionerende stelsel wordt gezocht in een grondslagverbreding van de inkomstenbelasting. Deze grondslagverbreding houdt in dat gerealiseerde vermogensmutaties op tot het privévermogen behorende vermogensbestanddelen in de heffing worden betrokken.

De commissie constateert dat de discussie over de belastingheffing van vermogenswinsten zo oud is als de inkomstenbelasting zelf. Uit naoorlogse fiscale literatuur rond het thema wordt duidelijk dat concretisering steeds is blijven steken in de discussie tussen wetenschap en politiek. Zowel bij de behandeling van de Wet IB 1964² als bij de wijziging van de Wet op de vermogensbelasting 1964³ wierp de regering bezwaren op van praktische aard en stelde dat sprake was van een gebrekkige rechtsgrond. Zij nam een negatief standpunt in ten aanzien van de invoering van een vermogenswinstbelasting. In het wetsvoorstel Belastingherziening 2001 ziet men bij de bespreking van de voorstellen van de commissie dezelfde argumenten terugkeren. De uitvoering wordt voor contribuabele en belastingdienst gecompliceerd geacht. Onder andere wordt gewezen op de met de grondslagverbreding gepaard gaande administratieve verplichtingen. Ten aanzien van de meer technische voorstellen van de commissie – zoals de gestalde renteaftrek, de gestalde vermogensaftrek en de verrekening van vermogensverliezen – kan de uitwerking zich volgens de regering uitstrekken over enkele decennia. Gelet ook op de niet voorspelbare

¹ “Inkomstenbelasting over vermogensmutaties. Tekst en bespreking van het rapport van de Commissie ter bestudering van de mogelijkheid van belastingheffing over vermogensmutaties”, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, no. 208.

² Nota ingezonden bij brief van 27 juli 1960, Kamerstuk 5380, nr 9.

³ Kamerstuk nr. 15905, zitting 1979-1980, nr. 3.

opbrengst van de voorgestelde vermogensmutatieheffing concluderen de bewindslieden dat *“invoering van een vermogenswinstbelasting onvoldoende perspectief biedt om in de sfeer van de inkomsten uit vermogen vooruitgang te kunnen boeken”*.

In bijlage 1 van de memorie van toelichting⁴ wordt in een tweetal bladzijden stilgestaan bij het voormelde rapport van de Vereniging voor Belasting-wetenschap. Gesteld wordt dat het een illusie zou zijn om te veronderstellen dat het voorstel van de commissie geen tekortkomingen betreffende de werking van het draagkrachtbeginsel zou inhouden. Een aantal voorgestelde technische oplossingen wordt bekritiseerd. Met name de boekhoudverplichting voor vermogensbezitters zou worden onderschat. Gewezen wordt op de ingewikkelde regelgeving ten aanzien van de eigen woning en roerende zaken. De door de commissie voorgestane variant van de vermogenswinstbelasting zou voorts het lock-in effect bevorderen. Dat zou uitstel of afstel van heffing tot gevolg hebben. Voorts zou belastingontwijkend gedrag de kop opsteken. De budgettaire opbrengsten zouden instabiel zijn. Aldus de regering.

Hieronder volgen de belangrijkste aanbevelingen van het rapport. Daarna zullen die aanbevelingen worden afgezet tegen de door de regering in het wetsvoorstel “Belastingherziening 2001” voorgestelde vermogensrendementsheffing.

2. Het rapport van de Vereniging voor Belastingwetenschap

2.1 Het draagkrachtbeginsel

In een democratische rechtsstaat fungeert het draagkrachtbeginsel als een algemeen aanvaarde norm voor de belastingheffing, meer in het bijzonder voerend tot de inkomstenbelasting. Onder verwijzing naar De Langen en Hofstra ziet de commissie het draagkrachtbeginsel als belangrijkste verdelingsbeginsel. De commissie neemt dit in haar studie tot uitgangspunt. Daarbij geldt het individu als eenheid van draagkracht. De tariefstructuur wordt niet zozeer als een uitvloeisel van het draagkrachtbeginsel beschouwd. Met name het progressieve tarief wordt als een instrumenteel fenomeen gekenschetst. Het draagkracht-beginsel speelt evenmin een rol bij de beantwoording van rechtsvragen. Het is een leidraad voor wetenschap en wetgever. Wel speelt het draagkrachtbeginsel een dominante rol bij de keuze voor een synthetisch of een analytisch inkomensbegrip. Draagkracht is niet splitsbaar. Daarom kiest de commissie voor een synthetisch inkomensbegrip als uitgangspunt.

⁴ M.v.T. , 26 727, nr. 3, blz. 295.

2.2 Het realisatieprincipe

Bij het zoeken naar oplossingen voor de belastingheffing van vermogensinkomsten blijft het rapport zo dicht mogelijk bij de bestaande opzet van de Wet IB 1964.⁵ De vermogensmutatieheffing dient daarvan een geïntegreerd onderdeel te vormen.⁶ Mede om die reden dient het heffingsmoment aan te grijpen bij de realisatie. Op dat moment zal de vermogenswinst het meest recht doen aan het draagkrachtbeginsel. De vermogensvergelijkingstheorie is hierbij mede in de beschouwing betrokken. Volgens de vermogensvergelijkingstheorie worden winsten in het inkomen begrepen op het moment dat zij meetbaar zijn. Dit uitgangspunt lijkt slechts voor liquide of daarmee vergelijkbare beleggingsvormen verdedigbaar. Ten aanzien van de eigen woning is dit gemakkelijk aan te tonen. De waardeestijging van de eigen woning is slechts als verhoging van de draagkracht aan te merken zodra deze is gerealiseerd en de opbrengst niet voor een vervangende woning dient te worden aangewend. Moeilijker wordt het bij de waardeestijging van schuldvorderingen (bijvoorbeeld obligaties) tengevolge van een algemene rentedaling of de waardeestijging van aandelen tengevolge van betere winstverwachtingen. Indien de schuldvordering of het aandeel op dat moment niet te gelde wordt gemaakt kan evenwel in theorie een verhoging van draagkracht worden geconstateerd maar een belastingplichtige zal dit niet zo ervaren. Het verweer dat het de keuze van de belastingplichtige is dat hij de verbetering van zijn bestedingsmogelijkheden op dat moment niet incasseert lijkt te academisch. Daar komt bij de waarderingsproblematiek met de daaraan inherente jaarlijkse geschillen. Heffing op het realisatiemoment dient daarom ook de uitvoering.

Een ander complicerend gegeven van de vermogensvergelijkingstheorie is dat bij de vaststelling van de heffingsgrondslag rekening dient te worden gehouden met inflatie en waardedalingen zodra zij meetbaar zijn. Gelet op dit alles opteert de commissie voor een uitwerking waarbij vermogenswinsten slechts in de heffing worden betrokken op het moment dat zij worden gerealiseerd.

2.3 Vervreemding, fictieve vervreemding en doorschuiving

Aanvaarding van het realisatieprincipe leidt ertoe dat een tijdens de bezitsperiode ontstane waardeestijging in de heffing wordt betrokken op het

⁵ De commissie had niet de opdracht andere wenselijke wijzigingen in het vigerende inkomensbegrip voor te stellen.

⁶ Dit duidelijk ter onderscheiding van een afzonderlijke, naast de inkomstenbelasting staande vermogenswinstbelasting.

moment dat het goed wordt vervreemd.⁷ Ingeval van verkoop, schenking of ruil gaan de in het goed besloten eigendomsrechten over op een ander. Mocht een reële overdrachtprijs ontbreken dan kan de waarde in het economische verkeer daarvoor in de plaats treden. Bij overlijden verdedigt de commissie een fictieve vervreemding welke leidt tot afrekening. Dit wordt als een logisch uitvloeisel aangemerkt van de vermogensvergelijkingstheorie. De situering van het heffingsmoment op het realisatiemoment is slechts een praktische toepassing van deze theorie. Zonder evenwel een fictief vervreemdingsmoment in te bouwen op het moment van overlijden zou de heffing over in het goed besloten stille reserves eindeloos kunnen worden uitgesteld. Dit uitstel zou onmiddellijk tot afstel leiden indien voor de erfgenaam een step-up zou gelden naar de waarde in het economische verkeer.⁸ Met de keuze om de draagkrachtvermeerdering niet tijdens zijn leven te gelde te maken, ontkomt de belastingplichtige derhalve niet aan afrekening.

Aangezien de overdracht onder algemene titel krachtens erfrecht en huwelijksvermogensrecht niet onder het voormelde vervreemdingsbegrip valt, zal dit door middel van een fictiebepaling worden vormgegeven. In het voetspoor van de regeling van artikel 20a, zesde lid, onderdeel f, Wet IB 1964 heeft dit eveneens te gelden voor het legaat dat als een overgang onder bijzondere titel geldt. Gelet evenwel op de belangrijke rol die de verzorgingsgedachte in het Nederlandse huwelijksgoederen- en erfrecht speelt, meent de commissie dat in deze gevallen een doorschuifregeling mogelijk moet zijn ten aanzien van de langstlevende partner. Het legaat tegen inbreng van waarde dient hiervan te worden uitgezonderd omdat het verzorgingskarakter hier ontbreekt.

Aanvullende regels dienen te voorkomen dat de inbreng van vermogen in de eigen onderneming tot afrekening leidt. Hetzelfde geldt ingeval van tenietgaan van een zaak gevolgd door het aanwenden van de daarmee samenhangende vergoeding voor herstel van de schade dan wel de aankoop van een daarmee in juridische en economische zin gelijk te stellen zaak. De doorschuifregeling kan ook worden toegepast bij een ouderlijke boedelverdeling. Bij ontbreken van een testament zal deze regeling na inwerkingtreding van het nieuwe erfrecht van rechtswege gelden. Het uitoefenen van wilsrechten door de kinderen zal leiden tot een splitsing van de eigendom in een hoofdrecht en een recht van vruchtgebruik. Zowel in deze gevallen als bij het recht van vruchtgebruik krachtens testament voorziet de commissie in een doorschuifregeling voor de langstlevende. De

⁷ Onder vervreemding kan men verstaan elke rechtshandeling waardoor de gerechtigde tot een goed het betreffende goed doet overgaan in het vermogen van een ander (BNB 1960/123 en BNB 1977/199).

⁸ In de Verenigde Staten geldt deze variant bij de belastingheffing over capital gains. In de literatuur wordt dit als een belangrijke oorzaak van het lock-in effect aangemerkt.

zaaksvervanging van artikel 3:213 BW kan als draaipunt fungeren om op een soepele wijze te voorzien in de vervanging van juridisch en economisch gelijke goederen.

2.4 Exitheffingen

Het verlies van belastingclaims tengevolge van emigratie wordt onder het huidige wettelijke systeem slechts in enkele gevallen ondervangen. Zo kennen we artikel 16 Wet IB 1964 dat leidt tot algehele afrekening bij emigratie van de ondernemer met medeneming van zijn onderneming. Voor lijfrentepolissen waarvoor premieaftrek is verleend bestaat een exitheffing met op verzoek een conserverende aanslag welke na 5 jaar onder voorwaarden kan vervallen. Dezelfde regeling kennen we in de aanmerkelijkbelangregeling, zij het dat de periode hier 10 jaar duurt vooraleer de aanslag wordt kwijtgescholden.

Een vermogenswinstbelasting met een heffingsgrondslag op het moment van realisatie verscherpt deze problematiek. Tengevolge van het realisatiebeginsel kan op het moment van emigratie immers geen belastbaar feit worden onderkend. De commissie maakt in dit geval een inbreuk op het realisatiebeginsel. De reden is gelegen in het al eerder gememoreerde draagkrachtbeginsel als leidend beginsel. De opgebouwde draagkrachtvermeerdering dient in principe in de heffing te worden betrokken. Gelet op de keuze voor heffing over gerealiseerde vermogensmutaties vormt een exitheffing een logisch en noodzakelijk sluitstuk van een systeem dat is gebaseerd op het draagkrachtbeginsel. Dit uitgangspunt leidt, met uitzondering van de in artikel 49 Wet IB 1964 vermelde vermogensbestanddelen waarvoor een buitenlandse belastingplicht bestaat, tot afrekening over de overige vermogensbestanddelen bij emigratie. Het verlenen van betalingsuitstel kan in bepaalde gevallen recht doen aan het liquiditeits-beginsel. De commissie kiest uitdrukkelijk niet voor een conserverende aanslag.

Onderzocht wordt of de voormelde systematiek al dan niet in strijd is met bestaande belastingverdragen. Geconcludeerd wordt dat afstemming dient plaats te vinden met landen waarmee een belastingverdrag is afgesloten. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot een beperking ten aanzien van die landen die reeds een vermogenswinstbelasting kennen zonder opstapregeling voor immigranten. Jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie lijkt geen barrière te vormen voor introductie van reële exitheffingen bij emigratie naar EU-landen. Een regeling met de afzonderlijke lidstaten heeft evenwel de voorkeur van de commissie waarbij een Europees modelverdrag voor behoud van heffingsrechten van lijfrenten en pensioenen exitheffingen voor deze categorieën kan voorkomen.

2.5 Verliesverrekening

Inherent aan een vermogenswinstbelasting is dat ook vermogensverliezen tot de grondslag van de inkomstenbelasting behoren. Daarbij hoort een adequate verliesverrekening.

Een in beginsel onbeperkte verliesverrekening vloeit voort uit de basisconceptie van een subjectief belastingstelsel. Het draagkrachtbeginsel als leidend principe dwingt hier toe. Als grote lijn staat de commissie een onbeperkte voorwaartse en een beperkte achterwaartse verliescompensatie voor. De laatstgenoemde beperkte achterwaartse verrekening is ingegeven door praktische redenen. Dit komt overeen met de navorderingstermijn van vijf jaren. De volgorde van verrekening volgt de bestaande systematiek van de Wet IB 1964.

De vraag komt vervolgens op of de verliesverrekening, gelet op het in principe synthetische karakter van een belastingheffing, ertoe kan leiden dat zonder beperking vermogensverliezen kunnen worden gecompenseerd met overig inkomen. Een dergelijke systematiek zou kunnen leiden tot het naar voren halen van vermogensverliezen en het uitstellen van realisatie van vermogenswinsten. Deze arbitrage acht de commissie ongewenst. Daarom behoren vermogensverliezen slechts compensabel te zijn binnen dezelfde categorie van vermogensbestanddelen. Teneinde de kleine belegger niet te zeer te benadelen zou een beperkte horizontale verliesverrekening met ander inkomen verdedigbaar zijn. Bij overlijden wordt tot slot het nog niet verrekende verlies in aanmerking genomen.

2.6 Inflatie

Een evenwichtig systeem van heffen over vermogenswinsten impliceert in beginsel het in aanmerking nemen van de gedurende de bezitsperiode opgetreden inflatie. Op deze wijze worden slechts de reële vermogenswinsten in de heffing betrokken. Deze benadering dient eveneens door te werken naar de inflatoire waardedaling van schulden. Hetzelfde heeft te gelden voor inkomsten uit vermogensbestanddelen. Deze worden eveneens belast met inachtneming van een inflatiecorrectie over de rijpingsperiode.

De door de commissie ontwikkelde methode van inflatiecorrectie via de vermogensaftrek voldoet aan de voormelde basisvoorwaarden. Op basis van het eigen vermogen per 1 januari kan de inflatie als vermogensaftrek op het inkomen in mindering worden gebracht. Aangezien de heffing over de vermogensaanwas eerst op het moment van realisatie tot gelding komt, stelt de commissie voor de vermogensaftrek tot dat moment *te stallen*. Om uitholling van de gestalde vermogensaftrek tengevolge van inflatie te voorkomen wordt een jaarlijkse indexatie toegepast. Om redenen van eenvoud mag het saldo van de gestalde vermogensaftrek volledig ten laste van enige gerealiseerde vermogenswinst worden gebracht. Dit lijdt uitzondering indien per saldo een vermogensverlies resteert. Zo wordt tegengegaan dat verliezen naar voren

worden gehaald en realisatie van vermogenswinsten worden uitgesteld. De gestalde vermogensaftrek wordt uiterlijk bij overlijden in aanmerking genomen.

Zowel in de memorie van toelichting als in de nota naar aanleiding van het verslag wordt gewezen op de complicerende factor van de inflatiecorrectie. Nu heeft de commissie zich veel moeite getroost om de problematiek van de technische vormgeving van fiscale inflatieneutraliteit te bemeesteren. Zij heeft verder naar vermogen nagedacht over een zo eenvoudig mogelijk stelsel. Het hoeft geen betoog dat een inflatieneutrale component in het stelsel complicerend werkt. Men dient echter te bedenken dat inflatieneutraliteit niets te maken heeft met een vermogenswinstbelasting als zodanig. Zij speelt evenzeer in de ondernemings sfeer en de aanmerkelijkbelangsfeer. Zij geldt dus voor alle inkomenscomponenten of voor geen enkele. Wanneer de wetgever derhalve niet bereid is inflatieneutraliteit voor de gehele inkomstenbelasting door te voeren, is dat geen argument contra een grondslagverbreding met vermogensmutaties.

3. Tarieven

3.1 Tarief onder vermogenswinstbelasting

Vermogenswinsten zijn op basis van het draagkrachtbeginsel als normaal inkomen te beschouwen. Belastingheffing tegen het tabeltarief ligt dan voor de hand. Een bijzonder tarief zou slechts om psychologische redenen verdedigbaar zijn. De geëigende argumenten om het bijzonder tarief toe te passen worden door de commissie weerlegd. Zo is het argument dat vermogenswinsten in meerdere jaren zijn opgebouwd en uit dien hoofde tegen een bijzonder tarief dienen te worden belast in de praktijk van betrekkelijk gering belang.⁹ Het realisatiebeginsel leidt bovendien tot enig rentevoordeel op de latente belastingclaim bij stille reserves. Dit voordeel dient niet te worden versterkt door een bijzonder tarief. Binnen de ondernemings sfeer wordt tijdens het bestaan van de onderneming evenmin een bijzonder tarief toegepast bij realisatie van stille reserves. Uitvoeringperikelen en arbitrage worden voorts voorkomen.

3.2 Tarieven in boxenstelsel

In het wetsvoorstel *Belastingherziening 2001* kennen de drie boxen niet alleen een eigen regime doch eveneens een eigen tarief. Het aanzienlijke verschil in effectieve belastingdruk tussen enerzijds box 1 en 2 en anderzijds box 3 is

⁹ Het betreft doorgaans belastingplichtigen die reeds overig inkomen hebben en derhalve om deze reden al in de hoogste schijf zullen vallen. Dit wordt o.a. bevestigd door Australisch onderzoek en blijkt ook uit tabel 6.1 bij de Nota ‘Belastingen in de 21e eeuw: een verkenning’, blz. 58.

opvallend. De redengeving moet worden gezocht in vage verwijzingen naar ‘*veranderende maatschappelijke omstandigheden*’ en ‘*internationaal concurrerende tariefstructuur*’. Afhankelijk van de op de belegging behaalde rendementen zal de effectieve belastingdruk op de inkomsten variëren tussen 0 en oneindig. Zo zal bij een vermogen van f.100.000 een inkomen van f.300 een effectieve belastingdruk hebben van 400%, bij f.1.200 inkomen ligt dit op 100% en bij f.24.000 op 5%. Niettemin wordt het degressieve tarief van box 3 algemeen als laag ervaren, ook door de bewindslieden zelf.

Een van de mogelijke verklaringen voor dit lage tarief kan gevonden worden in de angst voor kapitaalvlucht. Om die reden wordt kapitaal met relatief zachte hand aangepakt in box 3. Hier dient men echter verschillende zaken te onderscheiden. Het staat niet ter discussie dat grote kapitaalvlucht respectievelijk het wegblijven van buitenlands kapitaal een negatieve invloed heeft op de arbeidsproductiviteit. De belasting op kapitaal wordt zo afgewenteld op de factor arbeid. Cnossen en Bovenberg hebben daarop terecht gewezen.

Daarmee is echter niet gegeven dat en in hoeverre dergelijke effecten zich voordoen indien in box 3 het reële rendement tegen het voorgestelde box 1-tarief belast zou worden. Bedacht dient te worden dat onder de Wet IB 1964 vermogensinkomsten naar het tabeltarief worden belast. Dat geldt ook voor ondernemingswinsten en al evenzeer voor aanmerkelijkbelangwinst.

Met de mobiliteit van kapitaal is fiscaal vluchtgedrag nog niet gegeven. Bij vluchtkapitaal gaat het om twee situaties: (1) fiscaal geïndiceerde emigratie, en (2) fraude.

3.2.1 Fiscaal geïndiceerde emigratie

Fiscaal geïndiceerde emigratie is, gelet op de maatschappelijke consequenties voor de emigrant, slechts attractief indien daar een aanzienlijk belastingvoordeel tegenover staat. Daarbij kan men denken aan het ontlopen van een reeds bestaande hoge aanmerkelijkbelangclaim (Nederbelgen). Extreem hoge particuliere vermogens kunnen de bezitter voorts in staat stellen zich los te maken van welke fiscale soevereiniteit dan ook. Het ontlopen van manifeste fiscale claims door emigratie kan de wetgever weren door een adequaat stelsel van emigratieheffingen.¹⁰ Op zeer vermogende particulieren die zich aan ieder fiscaal territorium kunnen onttrekken zal noch een hoge noch een lage belastingdruk op kapitaal indruk maken.

In het algemeen kan men niet stellen dat door emigratie het kapitaal verloren gaat voor onze economie. Nederland wordt met name geconfronteerd met de emigratie van aanmerkelijkbelanghouders naar België. In deze gevallen

¹⁰ Nederland heeft die bijvoorbeeld niet voor de aanmerkelijkbelangclaim. Bij emigratie wordt een zogenoemde conserverende aanslag opgelegd die in ieder geval na 10 jaar wordt kwijtgescholden.

blijft de besloten vennootschap doorgaans actief in Nederland.¹¹ Fiscale emigratie brengt daarom niet noodzakelijk mee dat ook het in Nederland werkzame kapitaal verdwijnt. De mobiliteit van vermogen brengt mee dat de woonplaats van de bezitter er niet wezenlijk toe doet. Het kapitaal kan mogelijk verloren gaan voor de belastingheffing. Daarmee is niet gezegd dat het kapitaal ook verloren gaat voor het economisch proces.

3.2.2 Fraude

Bij fraude doet zich hetzelfde voor. Het vermogen verdwijnt *fiscaal* uit beeld. De *economische functie* ondergaat daardoor niet noodzakelijk wijziging. Aandelen Koninklijk Olie veranderen niet van aard wanneer zij verdwijnen uit het aangiftebiljet. De enkele mogelijkheid of de voorstelbaarheid van kapitaalvlucht is daarom onvoldoende argument om in box 3 een zozeer van box 1 afwijkend tarief te rechtvaardigen.

Daarmee is niet gezegd dat, indien reële vermogensrendementen en -mutaties naar het tabeltarief zouden worden belast, er zich in het geheel geen kapitaalvlucht zou optreden. Over de structurele omvang en de economische betekenis ervan verkeren wij volstrekt in het ongewisse. Bovendien zouden daarbij alle mogelijkheden om fiscale kapitaalvlucht tegen te gaan in de beschouwing moeten worden betrokken. Ook de mogelijke sancties op fraude zouden daarbij gewogen moeten worden.

De regering komt niet met enig cijfermateriaal waaruit de gevreesde negatieve invloed op de arbeidsproductiviteit door kapitaalvlucht naar voren treedt. Mijn conclusie is daarom dat de enkele verwijzing naar de mogelijkheid van kapitaalvlucht geen rechtvaardiging biedt om vermogensrendementen met een aanzienlijk lagere belastingdruk te confronteren dan inkomen uit arbeid en onderneming.

3.3 Tariefmatiging

Met het voorgaande is niet betoogd dat vermogensrendementen per se met een hoog tarief geconfronteerd moeten worden. Nederland zal met zijn effectieve tarief enigszins in de pas dient te lopen met die van met Nederland concurrerende landen. Dat houdt dan de beleidsopdracht in om het tabeltarief van box 1 aan te passen aan de internationale verhoudingen. Alleen langs die weg kan ook voor vermogensrendementen een meer concurrerend tarief bereikt worden. Het gaat vooralsnog echter niet aan om loontrekkenden en ondernemers als sitting ducks met een progressief tarief te confronteren en vermogensbezitters met een relatief laag degressief tarief.

¹¹ Daarnaast valt te denken aan emigratie van gepensioneerden naar Mediterrane landen. In die gevallen is niet per se sprake van emigratie vanwege het grote particuliere vermogen.

4. Lock-in effect

Een ander in de discussie over een vermogenswinstbelasting terugkerend element is het zogenoemde lock-in effect. Ook de bewindslieden wijzen er herhaaldelijk op in de memorie van toelichting en in de nota naar aanleiding van het verslag. Het realisatiebeginsel zou uitstel van vervreemding bewerkstelligen en daarmee het aperiodieke karakter van vermogensmutaties versterken.

Het lock-in effect heeft twee kanten: verliezen kunnen naar voren worden gehaald, winstrealisatie kan worden uitgesteld. Zonder enige nadere toelichting wordt door de regering gewezen op ervaringen uit het buitenland waaruit zou kunnen worden afgeleid dat en *in hoeverre* dit effect zich daadwerkelijk voordoet. Evenmin is duidelijk of wordt door de regering duidelijk gemaakt dat het lock-in effect enige belemmering voor een efficiënte en dynamische werking van de kapitaalmarkt zou betekenen.

De commissie van de Vereniging voor Belastingwetenschap heeft zich verdiept in een mogelijk lock-in effect. Opvallend was daarbij dat het lock-in effect met name in de Verenigde Staten onderwerp is van studie. Men neemt aan dat dit psychologische gevolg zich bij een *capital gains tax* voordoet. De belangrijkste reden van de Amerikaanse belangstelling voor dit fenomeen is gelegen in het in de Verenigde Staten *ontbreken van een eindafrekening bij overlijden*. De stille reserves van de vermogensbestanddelen die tot de nalatenschap behoren verdampen in zo'n stelsel volledig. Andere landen die een soort vermogenswinstbelasting kennen, koppelen die aan de bezitstermijn van de vermogensbestanddelen. Hoe langer in bezit des te minder of geen belasting.

In het voorstel van de commissie wordt het lock-in effect langs twee wegen doorkruist. Aan de ene kant worden vermogensverliezen slechts in aftrek toegelaten op positieve opbrengsten uit soortgelijke vermogensbestanddelen.¹² Aan de andere kant wordt voorzien in een eindafrekening bij overlijden.

Mits het belastingstelsel voorziet in adequate anti-lock-in-bepalingen zoals door de commissie voorgesteld, is er nog een andere reden om niet te veel gewicht toe te kennen aan het lock-in effect. Aannemende dat een individuele belegger geneigd zou zijn de realisatie van winsten uit te stellen, kan dit uitstel hooguit tot overlijden (of tot emigratie) voortduren. Aangezien mensen op verschillende tijdstippen worden 'uitgelocked', wordt over de totale bevolking en over een wat langere periode bezien het lock-in effect voor de schatkist uitgevlakt.

¹² De commissie stelt voor vermogensverliezen en financieringskosten slechts aftrekbaar te doen zijn indien en voor zover er positieve vermogensresultaten worden genoten. Bij overlijden zou een saldooverlies op basis van het draagkrachtbeginsel echter alsnog verrekenbaar moeten zijn met andere inkomens uit het verleden gedurende een bepaalde carry-backperiode. Dit wordt door de regering helaas afgedaan als 'administratieve rompslomp'.

Dit neemt niet weg dat de individuele belastingplichtige uitstel van belastingheffing onder een vermogenswinstbelasting kan bewerken en daarmee een liquiditeitsvoordeel bereikt. Dit is juist. Dit levert echter geen argument om vermogensrendementen en vermogensmutaties niet of laag te belasten. Het gaat dan slechts om de vraag of een vermogensaanwasbelasting de voorkeur verdient boven een vermogenswinstbelasting. De huidige inkomstenbelasting kent voor alle inkomenscategorieën in hoofdzaak het realisatieprincipe.¹³ Een vermogenswinstbelasting past daarom beter in dit stelsel dan een vermogensaanwasbelasting. De stelselmatige toepassing van het realisatieprincipe op alle inkomenscategorieën doet tevens afbreuk aan de gedachte om vermogensmutaties (eventueel zelfs) met een hoger tarief te treffen dan bijvoorbeeld ondernemingswinsten.

5. Vermogensmutatieheffing en box 3

De vraag dringt zich op of de door de regering voorgestelde wet *Belastingherziening 2001* zich verdraagt met een andere invulling van box 3. Naar mijn mening vormt de door de commissie voorgestelde vermogensmutatieheffing daarvoor een goed alternatief. Wij zullen hierna in het kort bezien op welke wijze box 3 uitwerkt in vergelijking met de vermogensmutatieheffing ten aanzien van onroerende zaken, aandelen en rechten.

5.1 Onroerende zaken

In de heffingsgrondslag van box 3 wordt de waarde in het economische verkeer van onroerende zaken in de grondslag betrokken. (Gelet op het feit dat de eigen woning in box 1 wordt gealloceerd zal hier niet nader op worden ingegaan.) Het fictieve rendement bedraagt 4% van de gemiddelde waarde op de beide peildata (in beginsel 1 januari en 31 december). Dit wordt belast tegen een tarief van 30%. Box 3 leidt zo tot een jaarlijkse heffing van 1,2% van de waarde van de zaken of lager dan 1,2% bij een hoger reëel rendement. De met het actief verbonden financieringsschuld wordt als negatieve component in de heffingsgrondslag begrepen. Aldus wordt de werkelijk betaalde rente tot 4% in aanmerking genomen.

Bij een vermogensmutatieheffing wordt het werkelijke rendement in de heffing betrokken. Op de bruto huuropbrengst worden de kosten (waaronder de financieringsrente), lasten en afschrijvingen in mindering gebracht en jaarlijks in de heffing betrokken. Bij vervreemding van de onroerende zaken wordt de vermogenswinst (of -verlies) belast. Onderhoud en verbetering wordt op dezelfde wijze als onder de huidige Wet IB 1964 in aanmerking genomen. De

¹³ Uitzondering vormen de fictief rendementsbepalingen, zoals de artikelen 25a, 25b, 29a en 42a Wet IB 1964.

soms aanwezige spanning in het huidige systeem tussen onderhoud en verbetering zal verdwijnen. In feite worden onroerende zaken volgens het systeem van goedkoopmansgebruik behandeld. De invoering van een boekhoudverplichting voor onroerende zaken is daartoe noodzakelijk. In de praktijk zal een boekhouding als regel echter al worden gevoerd. Begin- en eindwaarde worden voorts in de kadastrale registers bijgehouden.

5.2 Aandelen

De aandeelhouder met een belang van 5% of meer valt onder de zogenoemde aanmerkelijkbelangregeling. In beide systemen werkt het aanmerkelijk belangstelsel op uniforme wijze. Het grote verschil zit in de behandeling van aandelen die niet onder het aanmerkelijkbelangstelsel vallen.

In box 3 wordt de waarde in het economische verkeer van aandelen in de heffingsgrondslag begrepen. Geabstraheerd wordt van vermogenswinsten en -verliezen. Het is in dit systeem volstrekt irrelevant of dividend wordt uitgekeerd. In het oog springend is het feit dat economische activiteiten in de besloten-vennootschapsvorm buiten de aanmerkelijkbelangregeling slechts worden belast met het vennootschapsbelastingtarief van 35% verhoogd met de vermogensrendementsheffing van box 3. Dit zou de weg kunnen openen voor in groter verband werkende vrije beroepsbeoefenaren, zoals medisch specialisten, accountants en adviseurs die hun samenwerkingsverband in een besloten vennootschap inbrengen.¹⁴ Ingeval geen of een laag salaris wordt betaald en dividend zo veel als mogelijk wordt uitgedeeld zal het tarief over de op deze wijze gegenereerde inkomsten per saldo in de buurt van 35% liggen. Deze ongelijke behandeling ten opzichte van de in box 1 of 2 belaste inkomsten is een van de tot arbitrage uitlokkende facetten van box 3.

In de vermogensmutatieheffing wordt voor de fiscale behandeling van aandelen aangesloten bij het huidige aanmerkelijkbelangstelsel. Dit geldt in het bijzonder het onderscheid tussen reguliere voordelen en vervreemdingsvoordelen. Bij vervreemdingsvoordelen is belastbaar het verschil tussen overdrachtprijs en verkrijgingsprijs. Het tarief wordt op 25% gesteld. Voor niet tot een aanmerkelijk belang te rekenen aandelen wordt een tarief bepleit waarin de voordruk van de vennootschapsbelasting is verdisconteerd.

5.3 Rechten

Onder rechten vallen onder anderen schuldvorderingen, opties, lijfrenten en kapitaalverzekeringen. Voor zover lijfrenten niet onder een pensioenregeling vallen en een kapitaalverzekering niet is gekoppeld aan de eigen woning kan een goede vergelijking worden gemaakt.

¹⁴ Tenminste 21 aandeelhouders met ieder een belang van minder dan 5%.

In box 3 wordt de waarde in het economische verkeer begrepen in de heffingsgrondslag. Geen rekening wordt gehouden met draagkracht beïnvloedende factoren, zoals bijvoorbeeld een verlies dat wordt geleden op een optie. De particulier dient een en ander administratief vast te leggen teneinde te kunnen voldoen aan zijn verplichting tot het doen van aangifte en onderbouwing van de waarde.

In de vermogensmutatieheffing worden rente en andere vruchten van vermogensbestanddelen voor het reële bedrag als regulier voordeel belast naar het tabeltarief.¹⁵ Vermogenswinsten en -verliezen worden bij realisatie in de heffing betrokken. Voor dat laatste wordt uiteraard de door de belastingplichtige of diens bank gevoerde administratie ook fiscaal relevant.¹⁶

5.4 Verliescompensatie

De verrekening van verliezen uit beleggingen of economische activiteiten wordt onder de Wet IB 1964 synthetisch verwerkt. In het wetsvoorstel *Belastingherziening 2001* wordt hiermee gebroken. In beginsel is geen verliesverrekening tussen de boxen toegestaan. Het draagkrachtbeginsel wordt daarmee op onaanvaardbare wijze geweld aangedaan. Dit wordt versterkt waar er zelfs binnen een box in feite geen compensatiemogelijkheid bestaat. Te denken valt aan een aanmerkelijkbelangverlies bij het beëindigen van de aanmerkelijk-belangpositie. In box 3 kan zich door de fictieve opzet van het rendement in het geheel geen verlies voordoen. Zo doet zich de anomalie voor dat een belastingplichtige met fictief rendement geconfronteerd wordt in een jaar waarin hij forse vermogensverliezen heeft geleden.¹⁷

In een vermogensmutatieheffing zullen ook vermogensverliezen in aanmerking worden genomen. De voorwaartse verliescompensatie zou daarom onbeperkt moeten zijn. Achterwaartse verliesverrekening zou zich over vijf jaren dienen uit te strekken. De verrekening van verliezen geschiedt echter, zoals gezegd, op analytische wijze. Nog niet verrekende vermogensverliezen dienen bij overlijden in aanmerking te worden genomen. Het uiteindelijke resultaat kan derhalve als een synthetische benadering worden bestempeld.

6. Evaluatie en vooruitblik

Het is denkbaar dat de inkomstenbelasting haar langste tijd heeft gehad vanwege de om zich heen grijpende internationalisering en digitalisering.

¹⁵ Dit hoeft niet per se een progressief tarief te zijn. Het dient evenwel hetzelfde tarief te zijn dat geldt voor arbeids- en winstinkomens.

¹⁶ Hierbij zij aangetekend dat de bewindslieden er kennelijk van uitgaan dat vermogensbezitters hun vermogen en de mutaties daarin niet administreren.

¹⁷ Dat dit verschijnsel zich ook onder de Wet IB 1964 voordoet vormt uiteraard geen rechtvaardiging. Het toont juist de grondfout van de huidige inkomstenbelasting.

Zolang wij echter de inkomstenbelasting in ere (kunnen) houden, behoort haar vormgeving conform haar aard te zijn. Bezien wij in dat licht de huidige Wet IB 1964 dan valt op dat zij synthetisch van opzet is en voor nagenoeg alle inkomenscategorieën een totaalwinstbenadering kent, dus met inbegrip van de vermogensmutaties.

Er zijn met name *twee* onevenwichtigheden te constateren:

- a. het ontbreken van vermogensmutaties van privévermogen in de grondslag en
- b. het (daarmee samenhangend) gebrek aan middelen om transformatie van (belaste) vermogensinkomsten in (onbelaste) vermogenswinsten te blokkeren.

Vergelijkt men de huidige inkomstenbelasting met het wetsvoorstel *Belastingherziening 2001*, dan valt op dat het wetsvoorstel de onevenwichtigheden niet wegneemt, maar er een aan toevoegt. De ‘Wet IB 2001’ kent *drie* majeure onevenwichtigheden:

- a. het ontbreken van vermogensmutaties van privévermogen in de grondslag,
- b. een degressief tarief voor vermogensinkomsten en
- c. een (volstrekt overbodige) analytische verliescompensatie.

De ‘Wet IB 2010’ zou er als volgt uit kunnen zien. Alle inkomenscategorieën zijn gebaseerd op het totaalwinstconcept (dus inclusief vermogensmutaties). Er is een synthetisch vormgegeven verliescompensatie.¹⁸ Het tarief is proportioneel en gelijk aan het tarief van de vennootschapsbelasting.¹⁹ Er zou dan *één* onevenwichtigheid resteren, t.w. de noodgedwongen analytische verlies-compensatie voor particuliere vermogensverliezen. Een budgettair probleem vormt evenwel het bereiken van een proportioneel tarief op het niveau van dat van de vennootschapsbelasting.

Daarom zou op de korte termijn de volgende typering van onze inkomstenbelasting wenselijk zijn. Een inkomstenbelasting naar het model van de ‘Wet IB 2010’ maar met een tarief – voor alle inkomenscategorieën – gelijk aan het tabeltarief van het wetsvoorstel en met een analytische verliescompensatie voor particuliere vermogensverliezen. Het streven zou er dan op gericht moeten zijn een concurrerend proportioneel tarief te bereiken.

¹⁸ Met als uitzondering dat particuliere vermogensverliezen analytisch compenseerbaar zijn.

¹⁹ Dit zou erop neerkomen dat aandelen naast de vennootschapsbelastingdruk geen inkomstenbelastingdruk meer zouden ervaren.

COMMENTAAR

René Niessen

Universiteit van Maastricht

De (impliciete) bezwaren van Rijkers tegen de vermogensrendementsheffing deel ik. De voorstellen getuigen van een al te groot pragmatisme. Er dreigt een nieuw adagium geboren te worden: “Als het maar wat oplevert, is het goed”. Anders gezegd: het aspect van efficiency en economische doelmatigheid wordt te zeer benadrukt. Niet vergeten mag worden dat we nog altijd te maken hebben met *belastingrecht*. Het onderhavige rechtsgebied heeft tot taak de last van de algemene middelen over de burgers om te slaan met behulp van rechtvaardige criteria, en het is onomstreden dat hierbij de draagkrachtgedachte een beslissende rol speelt. Merkwaardig genoeg is het bij de heffing van een inkomstenbelasting in laatste instantie niet zonder meer noodzakelijk om het (economisch-) theoretisch inkomensbegrip aan te houden, daar andere, bijvoorbeeld meer persoonlijke, factoren van draagkracht eveneens van belang zijn. Ik acht dan ook de theorie die het rendementspotentieel als inkomen – immers vermogens-vermeerdering – aanwijst totaal irrelevant voor de belastingheffing. Van dergelijke niet genoten baten kan de belastingplichtige immers noch eten noch belasting betalen.

Als voordeel van de vermogensrendementsheffing kan men aanmerken dat zij een einde maakt aan de onbelastbaarheid van vermogenswinsten. Toch is dat ook maar een kwestie van hoe de zaak te bekijken. Even goed kan men zeggen dat het tarief van de vermogensbelasting omhoog gaat van 7 naar 12 punten per 1000. Wenst men de nieuwe heffingsmethode toch als een inkomstenbelasting aan te merken, dan moet men eenvoudigweg vaststellen dat in het ene geval inkomen onbelast blijft, en in het andere geval de belastingplichtige wordt aangeslagen voor inkomen dat hij niet ter beschikking heeft gekregen. Er zal kortom snel naar betere alternatieven moeten worden omgezien.

Daarbij ben ik, anders dan Rijkers, van mening dat omwille van het kapitaalvluchtprobleem wel degelijk enig water bij de wijn kan worden gedaan. Vlucht van financieel kapitaal en fiscale emigratie van personen kunnen de Nederlandse economie schade berokkenen door het teruglopen van belastinginkomsten, verteringen en beleggingen. Bovendien vind ik het tegenover vermogenden niet uit te leggen waarom zij in ons land beduidend zwaarder zouden moeten worden belast dan vergelijkbare belastingplichtigen die in andere landen wonen. Natuurlijk is ons land autonoom in zijn fiscale beleid, maar ook aan het eigen gelijk is een grens.

Of dit alles uiteindelijk moet leiden tot de invoering van een vermogenswinstbelasting, is echter nog maar de vraag. Zij berust au fond op de veronderstelling dat rechtvaardige belastingheffing dient te worden gerealiseerd door de draagkracht per individu te meten. Het is een uitgangspunt waar ik mij het meest bij thuis voel. Er zijn echter aanwijzingen dat het in de toekomst wel

eens een andere richting op zou kunnen gaan. De snel om zich heen grijpende internationalisering en digitalisering zouden wel eens een einde kunnen maken aan de thans gangbare methodes van heffing op het stuk van de directe belastingen. Links en rechts wordt gediscussieerd over de mogelijkheid en wenselijkheid de belastinggrondslag niet meer op het niveau van het individu vast te stellen maar bij de productie. Laat de belasting daar worden afgedragen waar de productiefactoren hun rent (loon, winst, huur, pacht, rente, royalties) genereren. Indien in de niet al te verre toekomst een stelsel van productiebelastingen op ons afkomt, zou het denken over vermogen en vermogensinkomsten in verband met belastingheffing wel eens een heel andere dimensie kunnen krijgen.

Voor dit moment wil ik echter naast de voorstellen van Rijkers voor vergaande aanpassing van het wetsvoorstel enkele minder ingrijpende suggesties mijnerzijds plaatsen.

- Plaats alle aandelen in box 2, eventueel met uitzondering van beursaandelen.
- Verlaag de vennootschapsbelasting tot 32%.
- Breng alle vermogensbestanddelen die huur, pacht, rente of royalties geven, eveneens in box 2.

Als gevolg van een en ander blijft de forfaitaire heffing slechts voor een relatief beperkt aantal vermogensbestanddelen bestaan.

ASPECTEN VAN EEN VERMOGENSAANWASHEFFING

Peter Kavelaars

Erasmus Universteit Rotterdam en Universiteit Leiden

1. Enkele inleidende overwegingen

Een stelsel van inkomstenbelasting dient primair gebaseerd te zijn op een rechtvaardige verdeling van de last van die heffing over degenen die daaronder vallen. De feitelijke verdeling van die last wordt door een (groot) aantal factoren bepaald. Het meest relevante onderdeel – gegeven de afbakening van de subjecten die onder de heffing vallen – betreft de vormgeving van de grondslag en daarmee de verdeling van de grondslag over de belastingplichtigen. Vorenbedoeld verdelingsvraagstuk is geen juridisch vraagstuk, maar een economisch en rechtvaardigheidsvraagstuk. Het juridische aspect is slechts van betekenis omdat het systeem afdwingbaar moet kunnen zijn.

Gegeven vorengaand uitgangspunt is derhalve niet essentieel hetgeen juridisch aan inkomen wordt gerealiseerd/genoten, doch hetgeen in economische termen wordt genoten. Daarbij speelt de (juridische) vormgeving in principe geen rol; inkomen is de (netto) toename van economische beschikkingsmacht¹. Vanuit *praktisch* oogpunt zal een tijdvak moeten worden vastgelegd waarover de mutatie in economische beschikkingsmacht wordt berekend. Dit tijdvak mag noch te kort, noch te lang zijn. Algemeen aanvaard is een periode van 12 maanden. Er is geen goede reden denkbaar daar in casu van af te wijken.

2. Realisatie noodzakelijk of niet?

Gegeven een dergelijke heffingsperiode speelt geen rol of de economische beschikkingsmacht ook in geldeenheden beschikbaar is. Men dient zich te

¹ Verondersteld wordt dat het fiscale inkomensbegrip aansluit bij de economische beschikkingsmacht. Strikt genomen is dat uiteraard niet op voorhand noodzakelijk. Men kan argumenten aandragen op grond waarvan bepaalde bestanddelen niet of juist wel in aanmerking worden genomen bij het fiscale inkomensbegrip, hoewel er (wellicht) economisch geen sprake is van inkomen. Doorgaans liggen aan een dergelijke afweging met name praktische argumenten ten grondslag. Deze argumenten zullen niet specifiek behoeven te zijn ten aanzien van een vermogensaanwasheffing, doch kunnen ook bij andere inkomensbegrippen een rol spelen.

realiseren dat geld niet meer dan een tussenstation/ruileenheid is tussen twee vermogensbestanddelen, welk tussenstation in essentie slechts voortkomt uit praktische overwegingen (het voorkomen van een economie die uitsluitend uit directe ruilhandel bestaat). De geldfase is derhalve in beginsel zonder betekenis. Daarvan uitgaande is realisatie van een voordeel in geldeenheden voor de vaststelling van de toename van de economische beschikkingsmacht ook zonder betekenis. Het betreft slechts een omzetting van de ene waarde in de andere waarde. Hetzelfde geldt dan mutatis mutandis voor een directe omzetting van het ene goed in het andere goed bij ruilhandel: ook hier blijft de economische beschikkingsmacht identiek (het verschil in liquiditeit kan overigens wel van betekenis zijn bij de mate waarin men in een concreet geval de economische beschikkingsmacht terstond kan aanwenden; dit aspect doet aan het principe van de economische beschikkingsmacht niet af, doch zou hooguit een aspect kunnen zijn bij de waardering). De conclusie kan zijn dat bij een inkomensbegrip gebaseerd op mutatie in economische beschikkingsmacht het realisatie-element ten principale geen rol speelt.

Niettemin is het algemeen gebruikelijk dat bij heffingen naar het inkomen – in ruime zin – betekenis wordt gehecht aan het realisatietijdstip in die zin dat geen (fiscaal) inkomen wordt geconstateerd, zonder dat realisatie zich heeft voorgedaan. Zoals hiervoor opgemerkt bestaat daarvoor geen gefundeerde reden; het realisatieprincipe kan slechts verdedigd worden op grond van de omstandigheid dat belasting betaald moet worden uit het netto inkomen. Ofwel het enige argument voor toepassing van het realisatieprincipe is het liquiditeitsargument. Dit argument weegt (terecht) zwaar. Maar het is wel essentieel dat het liquiditeitsargument wordt afgewogen ten opzichte van:

- a. het hiervoor aangehaalde principe, c.q. uitgangspunt van de toename van de economische beschikkingsmacht;
- b. eventuele andere argumenten die pleiten voor verwerping van het liquiditeitsargument. Het belangrijkste tegenargument is het lock-inaspect;
- c. alternatieven op grond waarvan eventueel daadwerkelijke belastingbetaling – dus niet heffing – kan worden uitgesteld.

Op dit laatste aspect ga ik niet verder in; wel wijs ik er op dat onder de huidige Wet IB 1964 en de voorgestelde Wet IB 2001 het aantal fictieve inkomengenietingstijdstippen (= heffingstijdstippen) substantieel is toegenomen, c.q. toeneemt ten opzichte van de Wet IB 1964 zonder dat er sprake is van het daadwerkelijk constateren van liquiditeiten. Voor al die gevallen wordt het belastingbetalingstijdstip uitgesteld of in enkele gevallen uiteindelijk afgesteld. In al deze situaties is dus sprake van heffing op basis van ongerealiseerde vermogenstoename zonder dat liquiditeiten aanwezig zijn. Teneinde aan dit laatste tegemoet gekomen wordt in de invorderings sfeer een tegemoetkoming verstrekt.

Het voorgaande betekent wel dat in deze gevallen ten principale heffing plaats vindt op basis van een vermogensaanwassysteem. Het gaat met name om fiscale claims die besloten liggen in aanmerkelijkbelangpakketten (zie de fictieve

vervreemdingen), enkel-kapitaalverzekeringen, lijfrenteverzekeringen en pensioenrechten (in welke gevallen een fictief heffingsmoment wordt vastgelegd in geval van zogenoemde oneigenlijke handelingen). Verder wijs ik er op dat indien onder de Wet IB 2001 een meegesleept vermogensbestanddeel niet langer ter beschikking wordt gesteld aan de eigen vennootschap, c.q. onderneming van een familielid, maar in eigen gebruik wordt genomen of wordt verhuurd, er moet worden afgerekend over de vermogensaanwas (!) gedurende de periode dat het vermogensbestanddeel ter beschikking stond van de eigen besloten vennootschap of aan de onderneming van een familielid. In dit geval kan de fiscale claim derhalve niet eens worden uitgesteld, zelfs niet in de invorderingssfeer.

Hiervoor is het realisatieprincipe met name benaderd vanuit de gedachte dat er sprake is van een positief resultaat. Het is evenwel ook van belang te bezien wat te doen met negatieve waardemutaties. Ik meen dat hier een vermogensaanwasbenadering evenwichtiger is dan een vermogenswinstheffing zou kunnen zijn. Onder een vermogensaanwasheffing wordt met negatieve resultaten op een identieke wijze omgegaan als met positieve resultaten. Bij een vermogenswinstheffing kan er wel de neiging bestaan om verliezen uit voorzichtigheidsoogpunt in aftrek toe te laten hoewel nog niet gerealiseerd; men kan te dezen denken aan het goede koopmansgebruik waar een dergelijke 'onevenwichtigheid' bestaat. In algemene zin evenwel zal ook bij een vermogenswinstheffing een verlies niet in aanmerking worden genomen zolang dat verlies niet is gerealiseerd; deze benadering zou er wel toe kunnen leiden dat bij verliezen de neiging tot lock-out bestaat. Gelet op het voorgaande is een vermogensaanwasheffing mijns inziens zeer evenwichtig omdat evenals de winsten, de verliezen in het jaar van ontstaan in aanmerking worden genomen en realisatie geen rol speelt.

3. Liquiditeit en lock-ineffect

Gelet op het voorgaande is het in de eerste plaats ten principale de vraag of het liquiditeitsprincipe zodanig zwaarwegend is dat het heffing op vermogensaanwasbasis onaanvaardbaar doet zijn vanuit economisch en rechtvaardigheids-oogpunt. Ik meen dat dit niet het geval is en verwijs naar hetgeen is opgemerkt onder de punten b en c in de voorgaande paragraaf. In aanvulling op punt c merk ik nog op dat de aldaar geschetste benadering tevens inhoudt dat zonder realisatie waardering plaats moet vinden; de waarderingsproblematiek wordt als een van de zwaarste argumenten tegen een vermogensaanwassysteem genoemd. Uit de systematiek zoals bij punt c vermeld blijkt dat wel mee te vallen, althans in de ogen van de wetgever. Ik kom op de waarderingsproblematiek uiteraard hierna nog terug.

Ten aanzien van het lock-in effect blijkt uit diverse literatuurstudies dat dit effect vooral in *theorie* aanwezig is, maar dat praktijk noch literatuurstudies laten zien, laat staan aantonen dat het effect zich ook *daadwerkelijk* in

verstorende mate voordoet. Het ligt te dezen voor de hand te bezien of de systematiek van het goede koopmansgebruik van art. 9 Wet IB 1964 en het aanmerkelijkbelangregime van (het huidige) art. 20a e.v. Wet IB 1964 tot een lock-in effect leiden. Noch de literatuur, noch de praktijk wijzen er op dat ondernemers, resp. aanmerkelijkbelanghouders, zich bij een potentiële vervreemding maar enigszins laten door de omstandigheid dat zij ten gevolge van een dergelijke vervreemding belasting moeten gaan betalen. Dit wordt beschouwd als een logisch gevolg van een dergelijke vervreemdingsbeslissing, maar heeft op de beslissing zelf geen of betrekkelijk weinig invloed. Wat betreft de winstsfeer laat de ondernemer zich slechts leiden door zijn economische belang bij de onderneming en daar doet een eventuele heffing bij vervreemding niet aan af. Ten aanzien van de aanmerkelijkbelanghouder geldt hetzelfde: hij zal zijn onderneming (de aandelen) verkopen omdat daartoe economische redenen bestaan of eenvoudigweg omdat zijn leeftijd daartoe bijvoorbeeld noopt. De fiscale afrekeningsverplichting is daar een logische consequentie van, maar deze logische consequentie beïnvloedt het vervreemdingstijdstip niet.

Ik hecht er op dit punt graag aan binnen het kader van deze theoretische verhandeling te wijzen op ruime praktijkervaringen waar mij nog nimmer een belemmering is gebleken die uitgaat van het lock-in effect. Ik acht dit dan ook typisch een fenomeen ten aanzien waarvan in theorie heel veel te veronderstellen valt, maar waar in de praktijk betrekkelijk weinig betekenis aan toekomt. Daarvan uitgaande acht ik dit mitsdien een nauwelijks relevante grootheid. Niettemin is een kanttekening op zijn plaats. Indien de ondernemer of de aanmerkelijk-belanghouder de fiscale claim die ontstaat bij vervreemding anderszins op een eenvoudige wijze van zich zou kunnen afschudden ligt het voorgaande anders; maar dat is niet typisch voor deze situaties: een belastingplichtige streeft uiteraard der zaak altijd naar de minste kosten en dat betekent ook dat hij naar de laagste belastingdruk streeft. Zoals gezegd geldt dat evenwel niet alleen ten aanzien van te belasten vervreemdingsvoordelen, maar ook voor arbeidsinkomsten, vermogensinkomsten, e.d.

4. Vermogensaanwas

Als het lock-ineffect, niettegenstaande hetgeen ik hiervoor heb opgemerkt, toch een relevante grootheid is, dan pleit dat uitdrukkelijk tegen een heffing op basis van vermogenswinst: bij een vermogensaanwasheffing doet het lock-ineffect zich immers nu juist niet voor. Er resteert dan alleen nog het liquiditeitscriterium als argument tegen een vermogensaanwasheffing; daarop ben ik hiervoor reeds ingegaan.

Ik voeg daar, vooruitlopende op de hierna nog aan de orde te stellen waarderingsproblematiek, nog het volgende aan toe: onder het systeem van de Wet IB 2001 geldt ten aanzien van de zogenoemde meegesleepte

vermogensbestanddelen² dat het fiscale winstregime moet worden toegepast. Ten aanzien van kapitaalverzekeringen en saldolijfrentes³ die aldus bij de 'eigen BV' zijn gesloten geeft de bewindman in de nota n.a.v. het verslag bij het wetsvoorstel betreffende de Wet IB 2001 aan dat deze jaarlijks gewaardeerd moeten worden op de betaalde premie verhoogd met het behaalde rendement ofwel een jaarlijkse waardering naar de waarde in het economische verkeer, waardoor de vermogensaan groei jaarlijks belast wordt: een zuivere vermogensaanwasbelasting derhalve.

In feite is het echter met de vermogensrendementsystematiek niet anders: de activa moeten jaarlijks gewaardeerd worden naar de waarde in het economische verkeer, hetgeen inhoudt dat de (gemiddelde) waarde stijging jaarlijks in de heffing wordt betrokken zonder dat er sprake is van enige realisatie. In zoverre zou men zelfs kunnen zeggen dat de huidige heffing van gerealiseerde vermogensinkomsten afgeschaft wordt en wordt vervangen door een vermogensaanwasheffing zonder heffing over met het vermogen samenhangende vermogensinkomsten.

Ten aanzien van de huidige onevenwichtigheid dat vermogensinkomsten belast zijn en vermogensaanwas/winst onbelast is, zou men zelfs kunnen stellen dat onder de vermogensrendementheffing deze vervangen wordt door de 'omgekeerde onevenwichtigheid', te weten dat vermogensaanwas (als vermogensrendement, namelijk de gemiddelde waarde stijging van het vermogen over het jaar⁴) belast wordt maar vermogensinkomsten onbelast blijven⁵! Ofwel de huidige verstoring inhoudende dat inkomsten op fiscale gronden worden omgezet in (gerealiseerde) waardemutaties wordt in die optiek gewijzigd in een systeem waarbij waardemutaties zoveel mogelijk zullen worden omgezet in daadwerkelijk gerealiseerde inkomsten (de omstandigheid dat het aldus effectief ontvangen vermogen vervolgens meetelt voor de vermogensrendementheffing speelt m.i. geen rol: dat geldt onder het huidige systeem ook en hangt er met name van af welk deel van de toename van de

² Vermogensbestanddelen die vanuit de privé situatie ter beschikking worden gesteld aan de onderneming of aan de vennootschap waarin men aanmerkelijk belanghouder is.

³ Dit is een lijfrenteverzekering waarvoor men geen recht heeft op aftrek van premie en waarvan de uitkeringen worden belast voor zover ze het gezamenlijke bedrag van de premies overtreffen (derhalve heffing volgens de zogenoemde saldomethode).

⁴ De vermogensrendementheffing gaat uit van het gemiddelde vermogen per aanvang en einde van het kalenderjaar.

⁵ Op deze benadering valt overigens wel het nodige af te dingen. Feit is wel dat daar waar het huidige stelsel zoveel mogelijk leidt tot het bewerkstelligen van vermogensmutaties, het nieuwe stelsel juist in tegengestelde zin werkt: hoe beperkter de vermogensgroei en hoe omvangrijker de vermogensinkomsten hoe gunstiger het vanuit fiscaal oogpunt is.

economische beschikkingsmacht men consumeert: hetgeen de belastingplichtige consumeert kan geen inkomen meer opleveren bij het huidige systeem; hetgeen men consumeert kan geen vermogensrendementheffing opleveren onder het nieuwe systeem).

5. Waarderingsperikelen – algemene overwegingen

De meeste bezwaren die tegen een vermogensaanwasbelasting worden aangevoerd betreffen de complicaties ten aanzien van de waardering van de activa en passiva en – primair – welke activa en passiva dienen te worden meegenomen in de grondslag. In dit verband bestaat er een drietal belangwekkende verschillen ten opzichte van de vermogenswinstbelasting:

- bij een vermogenswinstbelasting behoeft elk actief/passief slechts op maximaal (zie hierna) twee tijdstippen gewaardeerd te worden (verkrijging en vervreemding) terwijl bij een vermogensaanwasheffing alle activa/passiva jaarlijks gewaardeerd moeten worden;
- bij een vermogenswinstheffing vindt de waardering op willekeurige tijdstippen plaats, terwijl bij een vermogensaanwasbelasting alle activa/passiva tegelijkertijd gewaardeerd kunnen worden;
- bij een vermogenswinstheffing zal een groot aantal transacties plaatsvinden tussen niet-gelieerde partijen zodat er in beginsel geen reden is te komen tot een afzonderlijke waardering: de prijzen komen op arm's length basis tot stand. Bij een vermogensaanwasbelasting waardeert de belastingplichtige alleen 'voor zich zelf' zodat niet op voorhand sprake is van een objectieve waardebeoordeling.

De vorenstaande elementen pleiten derhalve in beginsel in het voordeel van een vermogenswinstheffing ten opzichte van een vermogensaanwasbelasting (waarbij de mate waarin deze elementen een rol spelen bij de afweging hier nog in het midden wordt gelaten). Tegelijkertijd is het zo dat er ten minste twee belangwekkende elementen zijn op grond waarvan niet ten principale kan worden gezegd dat de waarderingsproblematiek voor een vermogensaanwasheffing onoverkomelijk is:

- onder de huidige vermogensbelasting ligt de waarderingsproblematiek niet wezenlijk anders dan onder een vermogensaanwasheffing;
- onder de vermogensrendementheffing ligt de waarderingsproblematiek niet wezenlijk anders dan onder een vermogensaanwasheffing.

In alle gevallen dient jaarlijks waardering van de activa en de passiva plaats te vinden, terwijl de activa en passiva waar het bij een vermogensaanwasbelasting om gaat in essentie niet zullen verschillen van die onder de vermogensbelasting en de vermogensrendementheffing. Wellicht zijn de waarderingsaspecten beperkter, afhankelijk welke vermogensbestanddelen men onder de vermogensaanwasbelasting zou willen brengen.

Daarnaast kan nog op het volgende punt worden gewezen. De omstandigheid dat bepaalde vermogensbestanddelen wellicht minder

gemakkelijk zijn te waarderen hebben er onder het voorstel voor de Wet IB 2001 (ook) niet toe geleid dat wanneer zij worden aangemerkt als vermogensbestanddelen die binnen familieverband ter beschikking worden gesteld aan de onderneming van de partner (inkomen uit overige werkzaamheden) of indien ter beschikkingstelling plaatsvindt aan de 'eigen vennootschap' (inkomen uit aanmerkelijk belang), een voorbehoud wordt gemaakt in die zin dat dergelijke bestanddelen dan niet in aanmerking worden genomen. De afweging om dergelijke meeslepregelingen in het geheel niet toe te passen omdat die – deels – onuitvoerbaar zijn, is evenmin terug te vinden in de parlementaire toelichting. De bewindslieden gaan er derhalve vanuit dat zich hier geen problemen voordoen ten aanzien van de waardering, ongeacht de aard van het vermogensbestanddeel; daarbij is bovendien nog aan te tekenen dat het in dergelijke gevallen altijd 'besmette verhoudingen' betreft (geen onafhankelijke derden, zodat een controlewaardering doorgaans toch al noodzakelijk zal zijn).

6. Waardering – specifieke beoordeling

Ten aanzien van de waardering van de diverse individuele activa/passiva plaats ik de volgende opmerkingen, waarbij op voorhand zij opgemerkt dat gelet op het feit dat bij de vermogensrendementheffing ook jaarlijkse waardering dient plaats te vinden voor zover vermogensbestanddelen in die heffing worden betrokken, deze ook in de vermogensaanwasheffing betrokken moeten kunnen worden; omgekeerd geldt dat indien vermogensbestanddelen niet in de vermogens-rendementheffing worden betrokken, daar in principe ook geen reden toe bestaat onder de vermogensaanwasheffing

6.1 Onroerende zaken

De waardering hiervan levert geen complicaties op: met behulp van de WOZ-waarde en een eventuele jaarlijkse indexatiefactor kan de waarde van elke onroerende zaak per peildatum in aanmerking worden genomen (zie ook de huidige ophogingspercentages voor de zogenoemde wetsfictiegemeenten waar een dergelijk systeem in feite al wordt toegepast); strikt genomen is de WOZ-waarde geen juiste maatstaf nu deze niet gelijk is aan de waarde van het economische verkeer. Evenwel is deze waardemaatstaf binnen het huidige fiscale stelsel voor alle wetten aanvaard en zelfs verplicht toe te passen. De onzuiverheid die aldus in aanmerking wordt genomen wordt aanvaard en met name verdedigd op grond van uitvoerbaarheid van de belastingwetgeving; dat argument komt me ook voor een vermogensaanwasheffing voldoende dragend voor.

Ten aanzien van onroerende zaken waarbij sprake is van een genotsrecht kan worden aangesloten bij het voor de vermogensrendementheffing geldende systeem (waardering bij de genotsgerechtigde en de bloot eigenaar voor een

evenredig deel en wel volgens de regels van de Successiewet). Afweging is verder nog noodzakelijk of onroerende zaken in eigen gebruik – dat wil zeggen de eigen woning – wel belast moeten worden; de eigen woning vormt immers ook een consumptiegoed. Bovendien kan men aanvoeren dat een onroerende zaak minder liquide is en dat daarmee bij de waardering rekening zou moeten worden gehouden. Aan deze vooral politieke vraagstelling ga ik voorbij. Het liquiditeitsargument speelt onder een vermogensaanwasheffing overigens mijns inziens geen rol; ik verwijs naar hetgeen ik hiervoor heb opgemerkt omtrent het realisatieaspect.

6.2 Roerende zaken

Deze zaken zullen in hoofdzaak dienen voor eigen gebruik; aansluiting bij de vermogensrendementheffing betekent dat deze zijn vrijgesteld, tenzij het om beleggingen gaat. In beginsel kan voor de vermogensaanwasheffing bij deze methodiek worden aangesloten waarbij zij aangetekend dat indien de roerende zaken geheel of gedeeltelijk inkomsten opleveren (met name verhuuropbrengst), aangenomen kan worden dat zij in zoverre als belegging dienen. Het ligt dan voor de hand de periode gedurende welke deze opbrengsten zijn genoten ook in aanmerking te nemen voor de vermogensaanwasheffing: bij gedeeltelijke verhuur zal dan dus ook een deel van de vermogensaanwas in aanmerking worden genomen. Ten aanzien van de kosten e.d. geldt hetzelfde. De systematiek is enigszins vergelijkbaar met die welke momenteel wordt toegepast bij eigen woningen die gedeeltelijk ter beschikking worden gesteld (verhuurde vakantiehuisjes). Overigens zal het om een beperkt aantal goederen gaan. Het zal met name gaan om boten en caravans. Overigens laat het zich nog denken dat een vrijstelling wordt opgenomen indien het gaat om kleine bedragen of zeer korte perioden van ter beschikking stelling.

6.3 Rechten

Ook ten aanzien van de rechten geldt dat die in aanmerking kunnen worden genomen, zoals het geval is bij de vermogensrendementheffing. Ik sta stil bij de meest voorkomende rechten –

- beursgenoteerde aandelen: hier is uiteraard geen probleem te verwachten;
- niet-beursgenoteerde aandelen: het zal met name gaan om de aandelen in familievennootschappen. Deze worden al sinds het bestaan van de vermogensbelasting belast, zodat zich hier geen wijziging voordoet. Bovendien dienen deze ook belast te worden in de vermogensrendementheffing voor zover het geen aanmerkelijkbelangaandelen betreft;
- vorderingen: enkele uitzonderingen daargelaten is de waarde daarvan in zeer vele gevallen gelijk aan de nominale waarde. De incidentele situaties waarin dat niet het geval is kunnen zonder problemen worden gewaardeerd:

de bewijslast daartoe rust op de belastingplichtige. Een hogere dan de nominale waarde komt niet voor;

- obligaties: hier geldt een enigszins vergelijkbare benadering als ten aanzien van vorderingen, zij het dat de waarde in dit geval gemakkelijker kan verschillen van de nominale waarde ten gevolge van stijging, c.q. daling van de marktrente. Voor zover het gaat om beursgenoteerde obligaties is dat geen bezwaar want daar zal de beurskoers maatgevend zijn. Ten aanzien van de overige obligaties zal de belastingplichtige eventueel een lagere koers aannemelijk moeten maken en de inspecteur een eventuele hogere koers; wanneer men de marktrente en de rente die op de obligatie wordt verstrekt kent; levert de berekening van de waarde van het waardepapier geen probleem op: bij een hogere marktrente wordt de waarde van het waardepapier verminderd met de contante waarde van de te derven rente over de resterende looptijd van het waardepapier; bij een lagere marktrente geldt uiteraard het omgekeerde. Hierbij teken ik overigens aan dat het daarbij steeds gaat om eventueel uitstel van heffing en niet om afstel: uiteindelijk immers zal steeds de nominale waarde worden afgelost⁶;
- bloot-eigendom/genotsrechten: deze kunnen steeds gewaardeerd worden volgens de huidige regels die gelden onder de Successiewet;
- lijfrenteverzekeringen waarvoor geen recht op premieaftrek bestaat (indien dat wel het geval is worden de uitkeringen te gelegener tijd geheel belast; deze gefacilieerde lijfrenten vallen dus buiten de vermogensaanwasbelasting). Deze zogenoemde saldolijfrenten moeten jaarlijks worden gewaardeerd. Dat is niet onoverkomelijk. In de eerste plaats kan gewezen worden op het feit dat ook onder de Wet IB 2001 lijfrenterechten gewaardeerd moeten worden; verzekeraars zullen daar een opgave van moeten doen. Teneinde eenduidigheid te verkrijgen inzake de waardering kunnen enkele waarderingsnormen worden opgenomen (bijvoorbeeld ten aanzien van de te hanteren rekenrente). In de tweede plaats zijn lijfrenteverzekeringen sterk vergelijkbaar met pensioenrechten waarvoor momenteel de verplichting bestaat (PSW) om werknemers jaarlijks in kennis te stellen omtrent de waarde van hun pensioenrechten. In de derde plaats geldt dat onder de Wet IB 2001 bij de 'eigen BV' gesloten lijfrenteverzekeringen ook jaarlijks gewaardeerd moeten worden (meesleepregeling); deze worden gewaardeerd op de gestorte premie verhoogd met het rendement. Dit is mijns inziens overigens niet juist, omdat tevens rekening gehouden zou moeten worden met de sterftkans (actuariële waardering). Een dergelijke toevoeging is wat betreft de

⁶ Hierop valt uiteraard weer het een en ander af te dingen: als het vermogensbestanddeel bij een belastingplichtige blijft is het effect van de verschuiving beperkt; indien het waardepapier evenwel tussentijds wordt vervreemd is het belang groter omdat dan de ene belastingplichtige een positief resultaat zal behalen en de andere een negatief resultaat.

uitvoering overigens niet bezwaarlijk. Indien de saldolijfrente verzekeringen aldus jaarlijks belast zijn geworden, dient dat systeem ten tijde van het verstrekken van de uitkeringen te worden gecontinueerd: dit leidt tot een jaarlijkse waardevermindering, doch tegelijkertijd staat daar een belaste lijfrenteuitkering tegenover. Aldus wordt de saldo-aangroei na ingangsdatum lijfrente ook belast. Indien men dat niet wenselijk acht, zou ook geopteerd kunnen worden voor het belasten volgens het saldosysteem (uitkeringen worden belast nadat de premies zijn overtroffen) of voor een systeem waarbij elke uitkering wordt gesplitst in een (onbelaste) premieruggave en een (belast) rentebestanddeel;

- kapitaalverzekeringen (inclusief risicoverzekeringen): hier geldt in feite hetzelfde als is opgemerkt ten aanzien van de hiervoor genoemde saldolijfrente verzekeringen;
- opties: voor zover het beursgenoteerde opties betreft is er geen complicatie. Ten aanzien van de overige opties kan aangesloten worden bij de formule die momenteel is opgenomen in de loonbelasting;
- overige financiële derivaten: deze plegen nogal eens wat belangstelling te krijgen omdat de waardering daarvan complex is. Dat is op zich wel juist (althans dat kan lastig zijn), maar tegelijkertijd dient men zich te realiseren dat de praktijk uitwijst dat dergelijke activa feitelijk vrijwel niet voorkomen bij particulieren. Daarenboven zij bedacht dat ook onder de vermogensrendementheffing deze derivaten gewaardeerd moeten worden, zodat er in zoverre bij een vermogensaanwasheffing geen sprake is van een extra complicatie;
- aandelen in maatschappen e.d. indien er geen sprake is van ondernemerschap: de problematiek ligt hier niet wezenlijk anders dan onder de vermogensrendementheffing. Doorgaans zal het beleggingen betreffen die hiervoor reeds zijn besproken.

6.4 Schulden

Schulden zullen vrijwel altijd op nominale waarde gewaardeerd kunnen worden. Latente belastingschulden komen in beginsel niet aan de orde omdat vermogenswinsten op vermogensaanwasbasis worden belast: van nog niet in aanmerking genomen waardeverminderingen is in principe geen sprake, zodat er ook geen sprake kan zijn van een latentie. Dit ligt anders als het boxensysteem gehandhaafd blijft: de latentie op bijvoorbeeld aanmerkelijkbelangpakketten zou dan in aanmerking genomen moeten worden. Ook de oudedagsreservelatentie zou in principe in aanmerking moeten worden genomen.

7. Onttrekkingen en stortingen

Een vermogensaanwasheffing is evenals een vermogenswinstheffing in principe gebaseerd op de mutatie in de vermogenspositie gedurende het jaar. Daartoe is het uiteraard noodzakelijk om het eind- en het beginvermogen met elkaar te vergelijken. Evenwel wordt opgemerkt dat dit niet juist, althans niet volledig is, omdat correcties plaats dienen te vinden met stortingen en onttrekkingen welke het systeem moeilijk uitvoerbaar of zelfs onuitvoerbaar maken. Ik meen dat dit laatste niet juist is. In de eerste plaats dient bedacht te worden dat het alleen gaat om stortingen/onttrekkingen die tot de belastbare grondslag van de vermogensaanwasheffing behoren. Allerlei mutaties in roerende zaken en dergelijke zullen dus doorgaans al buiten de vermogensaanwasheffing blijven. Evenzo zijn stortingen en onttrekkingen die tussen de bestanddelen van de vermogensaanwasheffing plaatsvinden zonder betekenis. Er vanuitgaande dat er drie categorieën vermogen tot stand komen zoals bedoeld onder de voorgestelde Wet IB 2001⁷ (ondernemingsfeer, aanmerkelijkbelangsfeer, vermogensfeer), betekent dit uiteraard wel dat vermogensbestanddelen die vanuit de ene categorie overgaan naar de andere categorie tot een storting en onttrekking leiden; dergelijke mutaties zullen echter zonder meer zichtbaar zijn.

Voorbeelden:

- Ab-aandelen worden verkocht; de opbrengst komt terecht in de vermogensaanwasfeer en verhoogt derhalve het vermogen. Indien de opbrengst wordt geconsumeerd komt deze uiteraard nergens terecht.
- Bestanddeel dat tot de vermogensaanwasgrondslag behoort wordt daaraan onttrokken en in de onderneming ingebracht. De vermogensaanwasgrondslag blijft per saldo gelijk: vanuit de onderneming moet immers betaald worden voor het actief. Ook het ondernemingsvermogen ondergaat geen wijziging.
- Er wordt vanuit de vermogensaanwasgrondslag vermogen geschonken aan de kinderen. De grondslag is aan het einde van het jaar lager.
- Er worden activa verkocht en de opbrengst wordt geconsumeerd: de grondslag is aan het einde van het jaar lager. Idem, er wordt opbrengst verkregen uit een actief (bijvoorbeeld een aandeel): in theorie daalt de waarde van het aandeel met een gelijk bedrag als er kasgeld ontstaat zodat

⁷ Ik ben de mening toegedaan dat dit overigens niet juist is; de vermogensaanwasheffing dient voor alle vermogensbestanddelen te gelden, ongeacht het type vermogensbestanddeel. Het onderscheid in boxen acht ik onjuist. De gehele inkomstenbelasting dient gebaseerd te zijn op het vermogensaanwasstelsel, zij het dat voor bepaalde vermogensbestanddelen eventueel zou kunnen worden geopteerd voor een vermogenswinstheffing (bijvoorbeeld onroerende zaken). Ik ben er hier vooralsnog vanuit gegaan dat het boxensysteem zal worden ingevoerd.

de gezamenlijke waarde gelijk blijft. Indien het kasgeld wordt geconsumeerd, daalt uiteraard de waarde van het vermogen;

- Er worden aandelen verkocht en van de opbrengst worden schilderijen gekocht. De grondslag daalt omdat schilderijen niet tot de desbetreffende grondslag behoren.
- Er wordt een erfenis verkregen: het verkregene verhoogt de grondslag.

Het komt mij voor dat zich hier geen problemen voordoen en dat het argument dat stortingen en onttrekkingen een complicatie opleveren – afgezien van de ‘zichtbaarheid van transacties’ – onjuist is.

8. Tariefproblematiek

Ten aanzien van de tariefstructuur beperk ik me tot een enkele opmerking. Bij een vermogenswinstheffing ontkomt men er niet aan een gematigd tarief toe te passen teneinde geen marktverstoringen te bewerkstelligen. Dit vloeit met name voort uit de omstandigheid dat de vermogenswinstheffing winsten die betrekking hebben op een langere periode in een keer in de heffing betreft. Een belangrijk aspect is echter dat uitstel van heffing een voordeel oplevert en dat derhalve een langer uitstel een lagere effectieve druk impliceert; dit laatste betekent dat naarmate het uitstel van realisatie langer duurt een hoger tarief moet gaan gelden, omdat anders de effectieve druk daalt. Daar de realisatie per soort actief zal verschillen, zal in principe ook per soort actief een verschillend tarief toegepast moeten worden. Naarmate de realisatietermijn langer is, kan het tarief toenemen en tendeeft deze uiteindelijk naar het reguliere tarief voor inkomsten; dit tarief kan dan in beginsel ook gelden voor een vermogensaanwasheffing.

Bij een vermogensaanwasheffing is er in essentie geen sprake van bijzondere baten: het gaat in feite om regulier jaarlijks inkomen. In zoverre is er geen reden om vermogensaanwas anders te belasten dan daadwerkelijke genoten inkomens; evenmin bestaat er bezwaar tegen vermogensaanwas samen te voegen met reguliere inkomsten. Argumenten om toch tot een gematigder tarief te komen zijn met name gelegen in het liquiditeitsargument (dat wil zeggen het ontbreken van liquiditeit) en het argument dat kapitaal mobiel is. Dit laatste argument geldt dan uiteraard niet alleen met betrekking tot aanwas van vermogen, maar evenzeer met betrekking tot inkomsten uit vermogen.

9. Overige opmerkingen

Een vermogensaanwasheffing vermindert de distorsie tussen de financiering met eigen vermogen en vreemd vermogen: aan de zijde van degene die kapitaal in de vorm van eigen en vreemd vermogen ter beschikking stelt geldt een geheel gelijkwaardige heffing. Het enige onderscheid wordt dan eventueel nog veroorzaakt door een verschil in fiscale behandeling van beide financieringsalternatieven op het niveau van de vennootschap (dividend niet,

rente wel aftrekbaar voor de fiscale winstbepaling). Overigens kan verdedigd worden dat onder een vermogensaanwasheffing een vennootschapsbelasting van geen betekenis meer is. Ten principale acht ik echter geen verband aanwezig tussen een vermogensaanwasheffing en het niet doen heffen van een vennootschapsbelasting. Datzelfde geldt voor een vermogenswinstheffing in samenhang met de vennootschapsbelasting. Deze discussie inzake de rol van de vennootschapsbelasting raakt veeleer het karakter van de vennootschapsbelasting zelf.

Doordat een vermogensaanwasheffing toenames van economische beschikkingsmacht (vrijwel) op een zelfde wijze belast als reële inkomsten kent het systeem betrekkelijk weinig economische verstoringen. Een vermogensaanwasheffing is betrekkelijk eenvoudig doordat geen specifieke regelingen noodzakelijk zijn die moeten bewerkstelligen dat het inkomen op een bepaald tijdstip moet worden gerealiseerd en belast; met name in emigratie- en immigratiesituaties is dit een aantrekkelijk aspect doordat afrekening aan de grens – en daarop gerichte regelingen ter beveiliging van de claim – niet noodzakelijk zijn, terwijl het systeem automatisch een step-up inhoudt voor immigratiesituaties.

Een vermogensaanwasheffing houdt – eveneens automatisch – rekening met verliezen, doordat het aansluit bij de jaarlijkse waarde. Specifieke regels zijn niet noodzakelijk omdat – anders dan bij een vermogenswinstheffing – het realisatietijdstip niet relevant is: het zogenoemde lock-out effect – verkopen van activa zodat aldus het verlies fiscaal in aanmerking kan worden genomen – zullen zich onder een vermogensaanwasheffing niet voordoen. Wel zou overwogen kunnen worden geen vermogensverlies in aanmerking te nemen, doch een eventueel verlies door te schuiven naar een daadwerkelijke vermogensaanwas in een volgend jaar. Voor het niet in aanmerking nemen van vermogensverliezen bestaat geen reden.

Ten aanzien van de internationale grensoverschrijdende vermogensaanwasheffing zijn er geen bijzondere problemen. Eventuele buitenlandse bronheffingen verschuldigd door een inwoner kunnen op de gebruikelijke wijze verrekend worden. Ten aanzien van aan het buitenland betaalde bedragen (dividend) kan de huidige bronheffing van toepassing blijven. In principe doen zich op dit vlak geen bijzondere complicaties voor. Kosten e.d. blijven aftrekbaar, ongeacht de aard van de kosten. Het maakt ook geen verschil of de kosten met name betrekking hebben op de inkomsten uit een vermogensbestanddeel of de vermogensaanwas van het vermogensbestanddeel, tenzij er in de tariefsfeer sprake is van verschillen.

Geraadpleegde literatuur

- Commissie ter bestudering van de mogelijkheid van belastingheffing over vermogensmutaties, *Inkomstenbelasting over vermogensmutaties*, Vereniging voor Belastingwetenschap, Kluwer, Deventer, 1998 (rapport nr. 208).
- Groen Links, *Nederland Vermogensland*, Fiscale Notities nr. 2, oktober 1999.
- P. Kavelaars, *Vermogenswinstheffing: verlies of (aan)winst?*, Kluwer, Deventer, 1997 (oratie).
- M.S. Knoll, "An Accretion Corporate Income Tax", 1996, *Stanford Law Review*.
- D.J. Shakow, Taxation without Realization: A Proposal for Accrual Taxation, 1986, *University of Pennsylvania Law Review*.
- D.A. Weisbach, A Partial Market-to-Market Tax System, 1999 (nog te verschijnen).

COMMENTAAR

Henk Vording

Universiteit Leiden

Ik zou eerst een opmerking willen maken bij het uitgangspunt dat vermogensaanwas 'gewoon' inkomen is, en dat de realisatiebeslissing er niet toe doet. Ik vind het niet juist om het fiscale inkomensbegrip zonder meer af te leiden uit een economisch begrip beschikkingsmacht. Het fiscale inkomensbegrip moet weliswaar zo goed mogelijk aansluiten bij die beschikkingsmacht, maar moet ook herkenbare grenzen stellen aan de fiscale macht van de staat. Voor het vaststellen van inkomen in fiscale zin eisen wij als regel deelname aan het economisch verkeer. Duidelijk is dat ook buiten het economisch verkeer om beschikkingsmacht ontstaat; zo is de gezinshuishouding in veel opzichten een productiehuishouding waarin waarde wordt gevormd. Als regel is dat fiscaal niet relevant.

Het belasten van gerealiseerde vermogenswinst is vanuit dit gezichtspunt een helder criterium: het geld moet eerst verdiend zijn voordat het belast kan worden. Bij vermogensaanwas heb ik mijn twijfels. Onmiskkenbaar: de belastingplichtige zou vermogenswinst kunnen realiseren wanneer hij een bepaald vermogensbestanddeel zou terugbrengen in het economisch verkeer. Maar hij doet dat niet. Kunnen we hem dan zo maar inkomen toerekenen? Ik leg u een analogie voor in de sfeer van *human capital*, het vermogen tot het verwerven van arbeidsinkomsten. Iemand werkt 20 uur per week en verdient daarmee op jaarbasis f.60.000. Hij kan moeiteloos 20 of zelfs 40 uur extra werk per week krijgen en daarmee f.120.000 of f.180.000 gaan verdienen. Maar dat

doet hij niet. Voor welk inkomen moeten we hem nu aanslaan? Voor wat hij werkelijk verdient? Of voor wat hij gemakkelijk zou kunnen verdienen maar verkiest niet te doen? Of, een politiek gevoeliger voorbeeld: wat te doen met de eigenaarbewoner? Een vermogensaanwas van f.40.000 per jaar op de eigen woning is tegenwoordig heel gewoon. Belasten? Vrijstellen? En in het laatste geval: wat is een fiscaal uitgangspunt (vermogensaanwas belasten) waard als je meteen al een belangrijke uitzondering moet maken?

Mijn punt is niet dat je nooit vermogensaanwas zou mogen belasten in plaats van vermogenswinst. Fiscale beginselen zijn zelden onbuigzaam. Wel denk ik dat vermogensaanwas een zwakker inkomenskarakter heeft dan vermogenswinst. Dat neemt niet weg dat er ook goede redenen zijn om juist wel vermogensaanwas te belasten in plaats van vermogenswinst. Bij toenemende internationale mobiliteit van personen, en heffingsrecht over vermogenswinst in het woonland, is een systeem van vermogensaanwasbelasting heel aantrekkelijk. De belastingplichtige rekent dan immers per jaar een relatief bescheiden bedrag af, in plaats van één hoog bedrag op één bepaald moment afhankelijk van woonplaats, verdragssituatie enzovoort. Maar alleen al het zwakke inkomenskarakter pleit naar mijn mening voor een matig tarief.

Dat brengt mij vanzelf op mijn tweede punt: de keuze van tarief en grondslag. Het is niet de ambitie van Kavelaars geweest om een uitgewerkt voorstel te doen, en dat is op dit moment ook niet aan de orde. Maar eigenlijk gaat alles om die keuze. Een hoog tarief, zeg eens dertig procent of meer, gecombineerd met een smalle grondslag en allerlei vrijstellingen is wat mij betreft echt onzin. Een belangrijk voordeel van de vermogensrendementsheffing vind ik dat ongevraagde post en telefoontjes rond het thema beleggen op kosten van de fiscus waarneembaar zijn afgenomen. Met zo'n vermogensaanwasbelasting begint alles weer. Toch vrees ik dat we daar op een termijn van een paar jaar wel op uit zullen komen. Ook de huidige IB is ten aanzien van vermogensinkomsten een compromis tussen de dominee en de koopman die beiden in ons leven. De dominee krijgt de mooie progressieve tarieven, de koopman de ontgaansmogelijkheden, en iedereen is tevreden zo lang financiële instellingen niet al te opzichtig adverteren.

Het zou veel beter zijn om op een termijn van een beperkt aantal jaren eens grondig na te denken over de belastingen op kapitaalinkomen in brede zin, een thematiek waarvoor ik graag ook naar Cnossen verwijs. Hoe zorgen we er voor dat een samenloop van vennootschaps/inkomstenbelasting op vermogensinkomsten en vermogensaanwas en een eventuele bronheffing op interest tezamen een redelijk intern en extern neutrale belasting opleveren? En, een belangrijk ander criterium, hoe bereiken we een effectieve belasting van kapitaalinkomen in brede zin zonder excessieve uitvoerings- en voldoeningslasten? De huidige vermogensbelasting is op dit punt wel een voorbeeld van hoe het niet moet. We moeten ons goed bedenken dat het belasten van vermogensinkomsten (hoe ook gedefinieerd) aan twee kanten risico's loopt. Is de belasting effectief erg laag, dan heeft de fiscus weinig

heffingsbelang en komt de uitvoering onvoldoende van de grond. Is de belasting hoog, dan zitten we vanzelf, in het politieke proces, vast aan allerlei vrijstellingen en incentives.

En zo kom ik vanzelf op mijn laatste punt. Ik vind, anders dan Kavelaars, het criterium van rechtvaardige lastenverdeling niet richtinggevend, omdat ik er niet veel mee kan. Wat draagkracht ook moge zijn, de huidige fiscale behandeling van vermogensinkomsten voldoet daar effectief niet aan. Meer nog, de pretentie dat wij in het kader van een synthetische progressieve inkomstenbelasting ook vermogensinkomsten mee belasten is volstrekt vals gebleken. Op de puinhopen van die pretentie moeten we nu iets opbouwen dat in elk geval beleggingskeuzen niet te zeer verstoort, en wat geld oplevert. In plaats van Rechtvaardigheid met een hoofdletter hebben we eenvoudige eerlijkheid (fairness) nodig, waarbij iedereen een redelijke zekerheid krijgt dat zijn buurman, in een gelijke vermogenspositie, niet veel minder belasting betaalt dan hij zelf.

zelfs om naar negatief; dit komt doordat het marginale tarief over deze aftrekpost daalt. Wederom vormen de 65+-ers een uitzondering omdat bij die groep het marginaal tarief juist stijgt. Per saldo betekent het voorstel van Cnossen voor de fiscale behandeling van de eigen woning vooral een lastenstijging voor werkenden.

DUALE INKOMSTENBELASTING: EEN BETER ALTERNATIEF

Sijbren Cnossen*

Erasmus Universiteit Rotterdam

1. Inleiding

Fiscaal beleid dient te stoelen op de premisse dat de markt een optimale allocatie van produktiemiddelen bewerkstelligt. Dit impliceert dat belastingen deze allocatie niet onbedoeld mogen verstoren. Zoveel mogelijk moet worden voorkomen dat belastingen mensen er toe bewegen dingen te doen die zij zonder de belasting niet zouden hebben gedaan. Immers, alsdan is sprake van economische verspilling – van 'excess burdens'. De economische kosten van de belasting zijn dan hoger dan haar opbrengst. Zonder de verspilling zou de welvaart groter zijn geweest. Deze regel staat bekend als de neutraliteitseis van de belastingheffing.

Vanwege de grote mobiliteit van kapitaal is de neutraliteitseis met name van belang voor de inkomsten- en vennootschapsbelasting op vermogensinkomsten en -winsten, alsmede winst uit onderneming van zelfstandigen, besloten en open vennootschappen. Precieser geformuleerd, de inkomsten- en vennootschapsbelasting dient neutraal te zijn ten aanzien van –

- lenen en beleggen, hetgeen wil zeggen dat het belastingtarief waartegen wordt geleend hetzelfde dient te zijn als het tarief waartegen wordt belegd;
- de rechtsvorm waarin een investering rendabel wordt gemaakt, in casu de vennootschapsvorm dan wel de eenmanszaak of maatschap;
- de keuze van financiering van de investering met eigen dan wel vreemd vermogen;
- het dividendbeleid van de vennootschap: de vraag of gekozen wordt voor winstinhouding dan wel -uitdeling;
- de fiscale status van de genietter van het rendement, in casu of hij belastingplichtig dan wel vrijgesteld van belasting is; en
- de woonplaats van de ontvanger van het rendement: ingezetene (belast) dan wel niet-ingezetene (onbelast).

Na een korte schets van de belastingherziening (par. 2), toetst dit paper de voorstellen aan deze criteria. Het blijkt dat sprake is van een lappendeken van effectieve tarieven op kapitaalinkomen die inbreuk maken op de neutraliteitseis (par. 3). Belastingplichtigen worden in een keurslijf van boxen geperst dat de

Met dank aan A.L. Bovenberg, K.P. Goudswaard en C.C.M. Vendrik voor hun commentaar.

efficiënte allocatie van produktiemiddelen bemoeilijkt. Een vast, eenmalig tarief (flat tax) op kapitaalinkomen zou de voorkeur verdienen (par. 4). Echter, dit tarief kan niet zo hoog zijn als het tarief op arbeidsinkomen (dat oploopt tot 52%), omdat kapitaal, dat mobieler is dan zijn partner arbeid, anders elders een hoger rendement-na-belasting zoekt. De combinatie van een gematigd vast tarief op kapitaalinkomen en een hoger, progressief tarief op arbeidsinkomen staat bekend als duale inkomstenbelasting. Met name de Scandinavische landen hebben veel ervaring met deze belasting (par. 5). Het verdient aanbeveling dit alternatief politiek ter discussie te stellen (par. 6).

Het paper gaat uit van de veronderstelling dat het wenselijk is werkelijk kapitaalinkomen te belasten⁸. Alleen op die basis kan een zinvolle vergelijking met andere landen worden gemaakt.

2. Schets van de belastingherziening⁹

De hoofdlijnen van de belastingherziening zijn samengevat in het bovenste gedeelte van nevenstaand schema 1. In het wetsontwerp worden belaste inkomensbestanddelen ingedeeld in drie boxen. Box 1 is hoofdzakelijk bestemd voor arbeidsinkomen. Er komen echter ook enkele kapitaalinkomensbestanddelen in voor. Het betreft hier met name de opbrengst van in eigen onderneming aangewend vermogen en de veelal negatieve inkomsten uit eigen woning (forfaitaire huurwaarde minus hypotheekrente). Onder arbeidsinkomen valt in principe ook het "loon" dat een zelfstandige in eigen onderneming verdient¹⁰ en het fictief loon dat aan de directeur-groootaandeelhouder van een besloten vennootschap¹¹ wordt toegerekend. Het gezamenlijke arbeids- en kapitaalinkomen in box 1 wordt onderworpen aan een progressief tarief, waaronder de premies volksverzekeringen van de eerste schijf. Vervolgens wordt de belasting verminderd met een aantal heffingskortingen, die alleen in deze box tot gelding kunnen worden gebracht.

In box 2 worden winstuitdelingen van besloten vennootschappen belast, waarin aandeelhouders een aanmerkelijkbelang (ab)¹² hebben, evenals de

⁸ Voor een bespreking van de keuze tussen het belasten van werkelijke en forfaitaire vermogensopbrengsten, zie het paper van S. Cnossen en A.L. Bovenberg, "Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?".

⁹ Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op S. Cnossen, "Analyse van een belastingherziening", *Weekblad Fiscaal Recht*, 25 november 1999, blz. 1583-1594.

¹⁰ Evenals thans het geval is, wordt dit "loon" fiscaal aangemerkt als "winst uit onderneming".

¹¹ Als uitgangspunt van het fictief loon van de directeur-groootaandeelhouder geldt f.84.000, maar het loon kan ook lager of hoger liggen als dat voor de functie gebruikelijk is.

¹² Een aanmerkelijk-belang (ab) wordt aanwezig geacht indien een aandeelhouder ten minste 5% van de aandelen van een (besloten) vennootschap bezit.

vermogenswinst behaald met de verkoop van een ab-pakket. Het nominale tarief op deze winsten bedraagt 30%, maar omdat daarover eerder reeds vennootschapsbelasting (35%) is betaald, zal het effectieve tarief hoger zijn. Rente en huur van door ab-aandeelhouders aan de vennootschap ter beschikking gestelde zaken worden ook in deze box belast. Deze anti-misbruikbepaling voorkomt dat hoog belaste opbrengsten in box 2 worden verschoven naar de lager getarifeerde box 3. In het schema wordt verder nog aangestipt dat het "loon" van de directeur-groootaandeelhouder, indien en voor zover dat hoger is dan zijn fictief loon, en de door een ab-vennootschap ingehouden winst door de vennootschapsbelasting worden getroffen. In tegenstelling tot box 1, worden in box 2 uiteenlopende effectieve tarieven gehanteerd, afhankelijk van de mate waarin de uitbetaling van ab-winst en het realiseren van ab-vermogenswinst kunnen worden uitgesteld.

In box 3 worden de opbrengsten van privé-vermogensbestanddelen, zoals spaartegoeden, effecten en onroerende zaken (behalve de eigen woning) onderworpen aan de forfaitaire vermogensrendementsheffing. Het nominale tarief van 30% over het *forfaitaire* rendement van 4% en het daaruit resulterende nominale tarief van 1,2% over de waarde van het vermogen zijn proportioneel. Uitgedrukt als percentage van het *werkelijke* rendement verschilt de te betalen belasting tussen verschillende beleggingen. Zo is het effectieve tarief op het *werkelijke* rendement lager (hoger) dan 30% indien dat rendement hoger (lager) is dan 4%. Is het werkelijke rendement bijvoorbeeld 8% dan is het effectieve tarief (uitgedrukt als percentage van dat *werkelijke* rendement) slechts 15%¹³ in plaats van 30% (i.c. het tarief waartegen het *forfaitaire* rendement van 4% wordt belast). Gezien als een belasting op werkelijk kapitaalinkomen kent de vermogensrendementsheffing derhalve een degressief tarief: hoe hoger het daadwerkelijk behaalde rendement, hoe lager het effectieve tarief als percentage van het werkelijke rendement.

Verder is er nog een box 4 – niet in de wet genoemd – waarin vennootschapswinsten worden belast tegen 35% (vennootschapsbelasting). De (analytische) vennootschapsbelasting vervult een steunfunctie ten behoeve van de inkomstenbelasting en drukt in beginsel ook op kapitaal. De belastingherziening laat deze box grotendeels ongemoeid. Het klassieke stelsel, waarbij uitbetaalde winsten in beginsel zowel op ondernemingsniveau (door de vennootschaps-belasting) als op aandeelhoudersniveau (door de inkomstenbelasting) onafhankelijk van elkaar worden belast, blijft in stand. Wel gaat het klassieke stelsel na de voorgestelde belastingherziening anders

¹³ In feite is het tarief 15,6% $[(100 + 108)/2 \times 1,2/8]$. Opgemerkt zij dat dit tarief iets lager zal zijn, omdat de belasting nog in mindering op het eindvermogen moet worden gebracht.

SCHEMA 1: BELASTINGHERZIENING

A. INKOMSTEN- EN VENNOOTSCHAPSBELASTING (Wetsontwerp)

Box/tarief	Arbeidsinkomen	Kapitaalinkomen
Box 1 (natuurlijke personen) <ul style="list-style-type: none"> • 32,9%-52% • Heffingskorting f.3.321 • Arbeidskorting f.1.526 • Andere kortingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Loon, salaris • "Loon" uit eigen onderneming • Fictief loon directeur-groootaandeelhouder • Pensioen, periodieke uitkeringen • Overig arbeidsinkomen 	<ul style="list-style-type: none"> • Opbrengst vermogen in eigen onderneming • Inkomsten uit eigen woning
Box 2 (besloten vennootschappen) <ul style="list-style-type: none"> • 35% • 35%-54,5%^a • 30% 	<ul style="list-style-type: none"> • "Loon" directeur-groootaandeelhouder boven fictief loon^b 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingehouden winst^b • Winstuitdelingen en vermogenswinst op aandelen die tot een aanmerkelijk belang (ab)^c behoren • Rente en huur die inkomen uit ab vormen
Box 3 (privé-vermogen) ^d <ul style="list-style-type: none"> • 30% • Lager dan 30% • Hoger dan 30% • 35% en hoger 		<ul style="list-style-type: none"> • 4% forfaitair rendement op spaartegoeden, obligaties, onroerende zaken • Werkelijk rendement hoger dan 4% • Werkelijk rendement lager dan 4% • Rendement op aandelen
Box 4 (naamloze vennootschappen) <ul style="list-style-type: none"> • 35% 		<ul style="list-style-type: none"> • Ingehouden vennootschapswinst
Box 5 (niet-belaste personen) <ul style="list-style-type: none"> • Vrijgesteld 		<ul style="list-style-type: none"> • Rendement van pensioenfondsen • Rente betaald aan niet-ingezetenen

^a Het nominale aanmerkelijkbelangtarief (ab-tarief) is 30%, maar door de cumulatie met het vennootschapsbelastingtarief van 35% zal het effectieve tarief hoger zijn, afhankelijk van het moment van uitdeling (uitsteleffect). Het effectieve tarief op winstuitdelingen uit lopende winst zal 54,5% [35% + 30% (100-65)] bedragen.

^b Dit arbeids- c.q. kapitaalinkomen wordt als vennootschapswinst belast in box 4.

^c Een aanmerkelijk-belang (ab) is aanwezig indien een aandeelhouder ten minste 5% van de aandelen van een (besloten) vennootschap bezit.

^d Effectieve tarieven zijn lager omdat een vermogensaftrek geldt van ca. f.37.500 per persoon of f.75.000 per huishouden.

B. DUALE INKOMSTEN- EN VENNOOTSCHAPSBELASTING

Box/tarief

Arbeidsinkomen

Kapitaalinkomen

Box 1 (arbeidsinkomen)

- 32,9% -52%
- Kortingen (zie boven)

- Loon, salaris
- Werkelijk loon uit eigen onderneming en ab-vennootschap
- Pensioen, periodieke uitkeringen
- Overig arbeidsinkomen

Box 2 (kapitaalinkomen)

- 32,9% (= tarief vennootschapsbelasting)
- Geen kortingen

- Inkomsten uit eigen woning
- Werkelijke opbrengst spaartegoeden, effecten, onroerende zaken
- Privé-vermogenswinsten
- Fictieve opbrengst vermogen in eigen onderneming en ab-vennootschap
- Vennootschapswinst

Box 3 (niet-belaste personen)

- Vrijgesteld

- Rendement van pensioenfondsen
- Rente betaald aan niet-ingezetenen

functioneren, omdat de inkomstenbelasting op werkelijke beleggingsopbrengsten (inclusief dividend maar exclusief vermogenswinst) wordt vervangen door een vermogensbelasting (die onafhankelijk is van de vorm waarin vermogensinkomsten worden genoten). Zo moedigt het klassieke stelsel onder de vermogensrendementsheffing niet langer de omzetting van belast dividend in onbelaste vermogenswinst aan door middel van winstinhouding op vennootschapsniveau.

Ten slotte bestaat er nog een 5e box – ook niet in de wet genoemd – waarin pensioenvermogen (oudedagsparaplu) onbelast kan groeien en waar wordt aangegeven dat niet-ingezetenen niet belast worden voor het rendement van in Nederland aangewend vreemd vermogen (over het rendement op eigen vermogen wordt vennootschapsbelasting betaald). Ook deze box dient in de beschouwing te worden betrokken bij de analyse en evaluatie van de belastingherziening.

3. Analyse van de belastingherziening

Zoals schema 1 aangeeft, is er sprake van een lappendeken van effectieve tarieven op kapitaalinkomen. De effectieve tarieven op kapitaalinkomen kunnen variëren van 0% (rente genoten door niet-ingezetenen) tot 54,5% (onmiddellijk uitgedeelde winst van ab-vennootschappen). Toetsen we het beeld aan de in par.1 genoemde criteria, dan blijkt het volgende.

- Lenen en beleggen worden symmetrischer behandeld dan thans het geval is, maar het blijft voordelig om schulden onder te brengen in boxen met hoge tarieven (boxen 1 en 2) en de middelen te beleggen in boxen met lage tarieven (boxen 3 en 5).² Met name de eigen woning en de eigen onderneming worden niet neutraal behandeld.
- Door niet het werkelijke maar het forfaitaire rendement te belasten (box 3) blijft de premie die geassocieerd kan worden met superieur beleggersinzicht

¹ De opbrengst van pensioenvermogen wordt bij uitbetaling belast. Deze belasting compenseert echter precies het voordeel van het uitstel van de belasting op de ingelegde premies – onder de veronderstelling dat het tarief waartegen de uitkering wordt belast gelijk is aan het tarief waartegen de premie kan worden afgetrokken. Sparen via de oudedagsparaplu is dan ook onbelast: de hogere belasting bij uitkering weegt op tegen het voordeel van belastinguitstel op de ingelegde premies. Omdat het tarief bij uitbetaling van de termijnen vaak lager zal zijn dan het tarief waartegen de premies buiten de grondslag worden gehouden is er zelfs sprake van een subsidie op pensioensparen; er is een fiscale prikkel om arbeidsinkomen uit te stellen tot pensionering, zodat van lagere tarieven kan worden geprofiteerd.

² Voor een verhandeling van de verstoringen, zie P.H.J. Essers, "De boxenstructuur van de Wet inkomstenbelasting 2001", *Weekblad Fiscaal Recht*, 11 november 1999, blz. 1463-1505.

buiten schot. Tevens wordt met onjuist inzicht geen rekening gehouden. Doordat de overheid door de belastingheffing niet optreedt als verzekeraar van beleggingsrisico's zal de variabiliteit van het netto-rendement groter zijn. Dit zal risicodragend gedrag afremmen.³

- De belasting discrimineert tegen de rechtsvorm van een onderneming. De opbrengst van vermogen belegd in eigen onderneming (box 1) of abvennootschap (box 2) kan namelijk aanzienlijk zwaarder worden belast dan de opbrengst van privé-vermogen (box 3), vermogen in open vennootschappen (box 4), en vermogen beschermd door de oudedagsparaplu (box 5).
- Eigen vermogen in besloten en naamloze vennootschappen wordt gediscrimineerd ten opzichte van vreemd vermogen (boxen 2, 3 en 4). Bij ab-aandeelhouders is de opbrengst van eigen vermogen onderworpen aan vennootschaps- en inkomstenbelasting; bij de gewone aandeelhouder wordt de opbrengst getroffen door vennootschapsbelasting en rendementsheffing. Vreemd vermogen daarentegen is alleen aan de rendementsheffing onderworpen.⁴ Dit zal financiering met vreemd vermogen aanmoedigen, hetgeen de kans op déconfitures verhoogt.
- Winstuitdeling door besloten vennootschappen wordt nog steeds gediscrimineerd ten opzichte van winstinhouding, maar de dividenduitdelingsbeslissing van naamloze vennootschappen wordt – in tegenstelling tot hetgeen thans het geval is – niet meer beïnvloed door de belastingheffing. Financiering met nieuw eigen vermogen (aandelenemissies) wordt zodoende niet meer achtergesteld bij interne financiering. In een *second-best* situatie impliceert dit wel dat de kosten van interne financiering toenemen.
- Evenals thans het geval is, worden vrijgestelde institutionele spaarders, zoals pensioenfondsen, bevoordeeld ten opzichte van individuele spaarders. Hetzelfde geldt voor niet-ingezetenen die niet aan de Nederlandse inkomsten- of vennootschapsbelasting zijn onderworpen. Ook zij betalen vennootschaps-belasting over de opbrengst van eigen vermogen, maar de door hen ontvangen rente zal in het algemeen vrijgesteld zijn van belasting.

Het is moeilijk in te zien waarom vermogensopbrengsten verschillend moeten worden belast, afhankelijk van het soort onderneming waarin het vermogen rendabel wordt gemaakt, de vorm (eigen of vreemd) waarin het vermogen ter beschikking wordt gesteld, en de hoogte van het rendement dat met het

³ Voor het bewijs, zie M.S. Feldstein, "The effect of taxation on risk-taking", *Journal of Political Economy*, vol. 77 (1969), blz. 755-764.

⁴ Het is mogelijk dat de discriminatie van gewone aandeelhouders erger is dan onder het huidige regime, omdat de opbrengst van vreemd vermogen (rente) onder de huidige wet wel en de opbrengst van eigen vermogen (in de vorm van vermogenswinst) niet is belast.

vermogen wordt behaald.⁵ Door de omvang van de belastingwig op kapitaalinkomen te laten afhangen van de ondernemingsvorm, de bron van financiering en de fiscale status van de genietter van het rendement, schendt het voorgestelde regime één van de meest fundamentele regels van de markt die inhoudt dat economische overwegingen in plaats van fiscale motieven het gedrag van ondernemers dienen te bepalen. Immers, deze verschillen kunnen worden vermeden.⁶

4. Onderzoek van het Centraal Planbureau

De kwalitatieve conclusies van de voorgaande paragraaf worden bevestigd door het CPB-onderzoek van Bovenberg en Ter Rele die de kapitaalkosten van beleggers onder het nieuwe regime hebben berekend en vergeleken met de kapitaalkosten onder het huidige regime van de inkomsten- en vennootschapsbelasting. Om de invloed van het nieuwe regime te meten op de prikkels om te sparen en investeren, concentreren zij hun onderzoek op marginale investeringen waarop alleen de normale vergoeding op vermogen wordt terugverdiend. Verder veronderstellen zij dat de reële rente van 4% exogeen wordt bepaald en dat de inflatie 2% bedraagt. Met andere woorden, de nominale rente is 6%. De resultaten van de door de belasting geïnduceerde arbitrage tussen verschillende vermogensbestanddelen op het niveau van de belegger (aanbieder van kapitaal) die tegen een gemiddeld dan wel hoog marginaal tarief wordt belast, zijn samengevat in tabel 1.

⁵ Theoretisch kan worden verdedigd dat verschillende vormen van kapitaal, afhankelijk van de mobiliteit, verschillend dienen te worden belast. Echter er zijn goede pragmatische beleidsgronden aan te voeren om dat niet te doen. Informatie over vraag- en aanbodelasticiteiten van kapitaal zijn doorgaans niet beschikbaar en ook nog aan verandering onderhevig. Voor een meer algemene verhandeling, zie A.C. Harberger, "The uniform-tax controversy" in V. Tanzi (red.), *Public Finance, Trade and Development*, Detroit, Wayne State University Press, 1990, blz. 3-17.

⁶ Dat is niet het geval met de absolute omvang van de belastingwig die de prikkel om te investeren vermindert, omdat zij de kapitaalkosten verhoogt. Maar dat is onvermijdelijk, indien het wenselijk wordt geacht het rendement van een investering te belasten.

Tabel 1. Kapitaalkosten van marginale investeringen voor/na belastingherziening

Soorten beleggers	Eigen vermogen ^a	waarvan: nieuwe aandelen	ingehouden winst	Vreemd vermogen
<i>Gemiddelde marginale tarieven^b</i>				
Vennootschappen				
-gewone aandeelhouders	2.9/5.9	6.1/ 6.1	2.6/5.9	3.0/3.0
-directeuren-grootaandeelhouders	3.1/5.8	3.9/7.3	2.6/5.6	2.9/2.9
Zelfstandigen	2.2/4.5	-	-	2.2/2.5
Eigen woningen	2.3/3.8	-	-	2.0/2.4
<i>Hoge marginale tarieven^c</i>				
Vennootschappen				
-gewone aandeelhouders	1.6/5.9	6.1/6.1	1.1/5.9	3.0/3.0
-directeuren-grootaandeelhouders	1.0/5.5	1.3/6.9	0.9/5.3	2.9/2.9
Zelfstandigen	0.6/5.0	-	-	1.4/1.8
Eigen woningen	1.2/3.8	-	-	1.2/1.8
<i>Institutionele beleggers</i>				
Vennootschap met gewone aandeelhouders	5.9/5.9	6.1/6.1	5.9/5.9	3.0/3.0

Bron: A.L. Bovenberg en H. ter Rele, "Reforming Dutch capital taxation: An analysis of incentives to save and invest", CPB Netherlands Bureau for Economic Analysis, *Research Memorandum*, The Hague, September 1998.

^a Aangenomen wordt dat met eigen vermogen gefinancierde investeringen van vennootschappen bestaan uit 10% nieuwe aandelen en 90% ingehouden winst.

^b Om de rendementen-na-belasting van met eigen vermogen gefinancierde investeringen te berekenen wordt aangenomen dat 10% van het vermogen van gezinnen onder de vrijstelling van f.37.500 resp. f.75.000 (voor gehuwden) valt. Het gemiddelde marginale tarief van de inkomstenbelasting in box 1 is 41%.

^c Het top marginale tarief in box 1 is 52% en het privé-vermogen is groter dan de vrijstelling onder de rendementsheffing. De tarieven zijn berekend voor schuldenaren in geval van investeringen die met vreemd vermogen zijn gefinancierd.

De auteurs van het CPB-onderzoek trekken de volgende conclusies:

- Het rendement-na-belasting van de meeste vermogensbezitters (aanbieders van kapitaal), stijgt als gevolg van de belastingherziening. Dit geldt in het bijzonder voor traditionele beleggers met grote vermogens en hoge inkomens. Dit impliceert dat de relatieve belastingvoordelen van fiscaal begunstigde spaarvormen (pensioenen, lijfrentes) daalt. Per saldo maakt dit

het belastingstelsel neutraler ten aanzien van de vorm waarin wordt gespaard.

- Zoals de tabel aangeeft heeft de belastingherziening nauwelijks effect op de kosten van met vreemd vermogen gefinancierde investeringen. Het vereiste rendement stijgt licht voor zelfstandigen en eigen-woningbezitters door de verlaging van de toptarieven. Per definitie heeft de belastingherziening geen effect op de vereiste opbrengst van vrijgestelde institutionele beleggers.
- De kosten van ingehouden winst stijgen aanzienlijk ten opzichte van het huidige regime, omdat de discriminatie van eigen vermogen op het niveau van de vennootschap niet langer gecompenseerd wordt door het onbelast laten van vermogenswinst op het niveau van de aandeelhouder. In tegenstelling tot vreemd vermogen wordt ingehouden winst tweemaal belast. Financiering met vreemd vermogen zal nog meer worden gestimuleerd dan nu al het geval is.
- Het vereiste rendement op nieuwe aandelen verandert niet, omdat de belasting op dividend wordt vervangen door de rendementsheffing. Dit betekent dat nieuw eigen vermogen niet langer wordt gediscrimineerd ten opzichte van ingehouden winst. Zoals ook het geval is onder het huidige regime, zal het vereiste rendement voor nieuw vermogen van directeuren-grotoaandeelhouders hoger zijn dan voor ingehouden winst, omdat zij de belasting over de aanmerkelijkbelangwinst kunnen uitstellen⁷.
- De kosten van eigen vermogen belegd in de eigen woning en onderneming stijgen door de afschaffing van de bestaande vermogensbelasting (inclusief de fiscale voordelen voor genoemde vermogensbestanddelen) en de hogere belasting in box 1 vergeleken met box 3. Ook dit zal schuldfinanciering aanmoedigen.
- De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat de kosten van eigen vermogen relatief fors stijgen ten opzichte van de kosten van vreemd vermogen. Anders gezegd, het nieuwe regime zal schuldfinanciering door vennootschappen, zelfstandigen en eigen-woningbezitters (verder) stimuleren.

5. Vast tarief op kapitaalinkomen

De verschillen in effectieve tarieven en de daarmee gepaard gaande differentiële verstoringen kunnen alleen worden opgeheven door invoering van een vast tarief dat geldt voor alle vormen van kapitaalinkomen, of het nu gaat om vermogensinkomsten en -winsten, de opbrengst van in eigen onderneming of ab-vennootschap belegd vermogen, of winst uit onderneming van naamloze

⁷ Dat zal alleen het geval zijn als het rendement dat een ab-aandeelhouder in of buiten de besloten vennootschap kan behalen lager is dan 3,43%. Bij een hoger rendement blijft uitdeling tegen 54,5% en belegging in box 3 voordeliger (in termen van eindvermogen).

vennootschappen. Afgezien van de box voor pensioenvermogen, kan alle kapitaalinkomen (inclusief vennootschapswinst) dan in één box in plaats van vier boxen worden ondergebracht, zoals de onderste helft van schema 1 laat zien. De belasting van kapitaalinkomen tegen een vast tarief en van arbeidsinkomen tegen een hoger, progressief tarief resulteert in een duale inkomstenbelasting die met succes in de Scandinavische landen wordt geheven.⁸

De uniforme belasting van alle kapitaalinkomen impliceert dat de winst uit onderneming van zelfstandigen en directeuren-grotoaandeelhouders van besloten vennootschappen dient te worden gesplitst in een deel dat als vermogensopbrengst kan worden aangemerkt en een deel dat als beloning voor in onderneming verrichte arbeid kan worden gezien. Dat kan het beste door een fictief rendement van bijvoorbeeld 15% (zoals in Finland) aan het fiscale vermogen van de onderneming toe te rekenen, het aldus verkregen bedrag van de totale winst af te trekken, en de overblijvende winst in beginsel als arbeidsinkomen aan te merken.⁹ Dit arbeidsinkomen zou dan onderworpen zijn aan het progressieve tarief van de inkomstenbelasting en aan de premieheffing volksverzekeringen. Het fictief rendement zou separaat worden belast als kapitaalinkomen.

Door alle kapitaalinkomen in één box met één tarief onder te brengen worden de mogelijkheden tot belastingarbitrage drastisch beperkt. Uitstel van winstneming blijft echter aantrekkelijk als vermogenswinsten pas bij realisatie worden belast. Dit kan worden ondervangen door bij overlijden af te rekenen over latente vermogenswinsten en rente in rekening te brengen vanaf het tijdstip dat de winst is gegroeid¹⁰. Verder kan het voordelig zijn voor zelfstandige ondernemers en directeuren-grotoaandeelhouders om vermogensbestanddelen te verschuiven van privé- naar ondernemingsvermogen als de

⁸ Voor een korte versie, zie S. Cnossen "Proeve van een duale inkomstenbelasting", *ESB*, 7 mei 1997, blz. 364-368. Voor een uitvoeriger verhandeling, verwijs ik naar S. Cnossen, "Dual income taxation in the Nordic countries: a model for the European Union?" in S. Cnossen (red.), *Taxing Capital Income in the European Union: Issues and Options for Reform*, Oxford University Press, nog te verschijnen.

⁹ Een fictief rendement is iets anders dan een forfaitair rendement. Het fictief rendement dient alleen als sleutel voor de winstsplitsing. Een fictief rendement op kapitaalinkomen, dat is gebaseerd op de fiscale boekwaarde van het eigen of totale vermogen, is aanzienlijk eenvoudiger vast te stellen dan een fictief loon (zoals thans geldt voor de directeur-grotoaandeelhouder) dat in beginsel afhangt van het aantal gewerkte uren en de beloning per uur werk. De gegevens voor dat loon zijn niet te bepalen of controleren. Voor een uitwerking van de voorgestelde splitsingsmethode, zie S. Cnossen, "Vermeend gewogen", *Weekblad Fiscaal Recht*, 3 oktober 1996, blz. 1403-1416.

¹⁰ Door rente in rekening te brengen wordt de vermogenswinstbelasting praktisch gelijk aan een vermogensaanwasbelasting.

marktrente verschilt van het fictief rendement. Zoals thans het geval is, zou het daarom noodzakelijk kunnen zijn een onderscheid te maken tussen verplicht privévermogen, verplicht bedrijfsvermogen en keuzevermogen. Arbitrage kan ook worden beperkt door het tarief van de eerste schijf van het arbeidsinkomen gelijk te stellen aan het vaste tarief op kapitaalinkomen.

De systematiek van de duale inkomstenbelasting impliceert dat de eigen woning in de kapitaalinkomensbox wordt ondergebracht. De huurwaarde wordt dan bijvoorbeeld tegen 32,9% belast – i.c. het tarief van de eerste schijf onder het wetsvoorstel – en de hypotheekrenteafrek wordt tegen hetzelfde tarief vergolden. Wordt het huidige huurwaardeforfait van 1,25% van de waarde van de woning gehandhaafd, dan zou een negatief saldo inkomsten uit eigen woning eerst op andere vermogensopbrengsten in mindering dienen te worden gebracht. Enig resterend negatief saldo zou vervolgens tegen 32,9% (negatieve heffingskorting) van de belasting op arbeidsinkomen kunnen worden afgetrokken. Finland en Zweden hebben een dergelijke regeling.

Dubbele heffing van vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting over uitgedeelde winst kan worden voorkomen door dividend vrij te stellen van inkomstenbelasting.¹¹ Immers, dit inkomen werd eerder op vennootschapsniveau belast. Een gelijkwaardig alternatief zou zijn om aandeelhouders toe te staan de vennootschapsbelasting die aan het dividend kan worden toegerekend, te verrekenen met de inkomstenbelasting over het gebruteerde dividendinkomen (verrekeningsstelsel). Dubbele heffing van ingehouden winst kan worden voorkomen door aandeelhouders toe te staan de verkrijgingsprijs van hun aandelen te verhogen met de vennootschapswinst-na-belasting.

De toepassing van een vast tarief kan verder worden vereenvoudigd door geen heffingskortingen in box 2 toe te staan. Bronheffingen op ondernemingsniveau kunnen dan tevens als eindheffing fungeren. Belasting op individueel niveau is dan niet meer nodig. Door de bronheffing niet te restitueren, zouden institutionele beleggers en niet-ingezetenen impliciet ook aan de belasting worden onderworpen. Dit impliceert belastingheffing op basis

¹¹ In dit paper wordt geen aandacht besteed aan regelingen om de dubbele heffing tussen vennootschappen te verlichten (voor bijzonderheden, zie Cnossen, "Dual income taxation...", *op. cit.*). Opgemerkt zij dat verlichting van de dubbele heffing op aandeelhouders een complex vraagstuk is. Of de (bestaande) dubbele heffing winstuitdelings- (en investerings) beslissingen ook verstoort, hangt er van af of de belasting op (toekomstig) dividend wordt verdisconteerd in de waarde van het aandeel (de zgn. 'new view'). Is dit inderdaad het geval, dan zal verlichting van de dubbele druk een eenmalige onbelaste vermogenswinst opleveren, zonder dat daar efficiencyvoordelen tegenover staan. In het algemeen zal de dubbele heffing het beste kunnen worden gemitigeerd onder gelijktijdige invoering van een bronheffing op rente.

van het bronbeginsel waarover overeenstemming in de Europese Unie zou moeten worden bereikt.¹²

Het vaste tarief op kapitaalinkomen zal gematigd moeten zijn om kapitaalvlucht te ontmoedigen. Een gematigd tarief vermindert ook het lock-in effect, waardoor beleggers hun vermogensbestanddelen langer vasthouden dan optimaal is. Tevens is het dan mogelijk inflatiecorrecties achterwege te laten.¹³ In eerste instantie kan worden gedacht aan het huidige tarief van de vennootschapsbelasting. De precieze hoogte van het tarief hangt af van de heffingsgrondslag. Zou rente effectief worden belast door middel van bronheffingen – die overigens niet mogelijk zijn zonder coördinatie met andere landen – dan zal het noodzakelijk zijn het tarief (aanzienlijk) te verlagen ten opzichte van het tarief van de vennootschapsbelasting of het voorgestelde tarief van de eerste-schijf van 32,9%.

6. Duale inkomstenbelasting in Finland, Noorwegen en Zweden

Er is reeds een tiental jaren ervaring met de duale inkomstenbelasting in de Scandinavische landen en Finland en, zij het in mindere mate, ook in Oostenrijk, Italië en enkele andere landen. Zoals blijkt uit tabel 2, werd de belasting aan het begin van de jaren negentig ingevoerd in Finland, Noorwegen en Zweden.¹⁴ De variant in Zweden is minder zuiver dan in de andere landen, vanwege de dubbele heffing op uitgedeelde en ingehouden winst.

¹² Daarvoor is veel te zeggen. In het licht van de schier onoverkomelijke moeilijkheden om kapitaalinkomen op basis van het domiciliebeginsel te belasten, gaat het in werkelijkheid niet meer om de keuze tussen bron- en domiciliebeginsel, maar tussen bronbeginsel en geen belasting. Een bijkomende voordeel is dat bronheffingen op rente *thin capitalization*-regels overbodig maken en de druk op transfer-pricing-problematiek verlichten.

¹³ Een voorbeeld ter verduidelijking. Stel dat het rendement op een vermogensbestanddeel gelijk is aan 10% bij een inflatie van 4%. Een marginaal tarief van de inkomstenbelasting van 50% moet dan worden verlaagd tot 30% $[0,5(0,1 - 0,04)/0,1]$ als het de bedoeling is alleen het reële inkomen te belasten.

¹⁴ Hoewel de wieg van de duale inkomstenbelasting in Denemarken stond, lijkt de huidige Deense variant daar niet erg meer op. De afgelopen jaren overziende, spreekt Sørensen van "a move towards a rather incoherent type of schedular income taxation which bears little resemblance to neither a global income tax nor a pure dual income tax". Zie P.B. Sørensen (red.), *Tax Policy in the Nordic Countries*, New York, McMillan, 1998.

Tabel 2. Duale inkomstenbelasting in Noorwegen, Finland en Zweden, 1999

	Noorwegen	Finland	Zweden
Jaar van invoering	1992	1993	1991
Tarieven inkomstenbelasting (%)^a			
<i>Voor invoering</i>			
Vpb-winst	50,8	36	52
ander kapitaalinkomen	26,5-40,5	25-64	36-72
arbeidsinkomen ^b	26,5-50	25-64	36-72
<i>In 1999</i>			
Vpb-winst	28	28	28
ander kapitaalinkomen	28	28	30
arbeidsinkomen ^b	28-41,5	22,5-54,5	31-56
Vennootschapsbelasting			
uitgedeelde winst	8% vpb	28% vpb	28% vpb + 30% ib
ingehouden winst	28% vpb + 28% ib minus ingeh. winst	28% vpb + 28% ib over 70% van de verm. winst	28% vpb + 30% ib over verm. winst
Bronheffingen (%)			
Dividend			
portfolio	15	15	15
directe investeringen	0; 10; 15	0; 10; 15	0; 10; 15
Rente	-	-	-
Royalty's	-	0	0
Winstsplitsing			
Kapitaalinkomen			
model	bron	bron	sfeer
reikwijdte	zelfst en dga's	zelfst en bv's	dga's
fictief rendement	rente 5-j.obl +6% punten	zelfst 15%; bv's 15%	rente 10-j.obl + 1%-punt
Arbeidsinkomen			
deel loonsom dat	12%	10%	25%
belast is als kapitaalinkomen			arbeidsinkomen dga's in egalisatiefonds
plafond arbeids- inkomen dga's	ong. f. 380.000	-	-
Vermogensbelasting	1,1-1,6%	0,9%	1,5%

Bron: International Bureau of Fiscal Documentation, *European Taxation*, Amsterdam.

vpb = vennootschapsbelasting; **ib** = inkomstenbelasting;

dga = directeur-groootaandeelhouder; **bv** = besloten vennootschap.

^a Met inbegrip van lokale belastingen (hoofdstad indien tarieven verschillen).

^b Sociale verzekeringspremies niet inbegrepen waardoor de gemiddelde en marginale tarieven hoger zijn dan aangegeven.

De invoering van de duale inkomstenbelasting in Finland en Noorwegen verliep zonder noemenswaardige economische, politieke of administratieve problemen. In Zweden echter viel zij samen met een diepe recessie. De beperking van de renteaftrek voor particulieren (de rente-na-belasting voor een modale werknemer steeg van minus 7% in 1980 tot plus 7% in 1991!) en vooral ook de verhoging van de btw op nieuwe woningen en onderhoud met 10%-punten knepen de korte-termijn effectieve vraag af.¹⁵ Daar staat tegenover dat de Zweedse belastinghervorming op langere termijn een verbetering betekent van de efficiënte allocatie van productiemiddelen en de investeringsprikkel in menselijk kapitaal. Daarnaast is het ontwijken van belasting aanzienlijk moeilijker geworden en is de drukverdeling van de inkomstenbelasting (door de effectievere belasting van kapitaalinkomen) progressiever geworden.¹⁶

Opvallend is hoe sterk de tarieven op kapitaalinkomen werden verlaagd; in Noorwegen en Zweden werden de tarieven bijna gehalveerd.

Overigens betekende dit niet dat de belastingopbrengst daalde, omdat de belastingherziening werd aangeprezen om de grondslag aanzienlijk te verbreden door allerlei genereuze afschrijvings- en reserveringsfaciliteiten te beperken, waardoor voorheen zo'n 60-90% van de winst onbelast bleef. In Finland en Noorwegen wordt kapitaalinkomen thans belast tegen een vast tarief van 28%; in Zweden is het tarief 30%. De progressieve tarieven op arbeidsinkomen zijn aanzienlijk hoger, zeker als rekening wordt gehouden met de sociale-verzekeringspremies. In alle drie de landen stijgen de tarieven op arbeidsinkomen dan tot om en nabij de 60%¹⁷.

Zoals de tabel verder aangeeft, is het tarief op kapitaalinkomen in Noorwegen gelijk aan het tarief van de eerste schijf van arbeidsinkomen. Kapitaal- en arbeidsinkomen worden samengevoegd in de eerste schijf en alle verwervings- en zakelijke kosten worden uitsluitend tegen het tarief van 28%

¹⁵ Deze effecten veroorzaakten een (tijdelijke) daling van het Zweedse bruto binnenlands produkt van 1%-punt. Zie J. Agell, P. Englund en J. Södersten, "Tax reform of the century - The Swedish experiment", *National Tax Journal*, 49/4, 1996, blz. 443-461.

¹⁶ Zie Agell, c.s., die op blz. 657 schrijven: "the flat tax on capital income ...tends to make the new system more redistributive than the old one". De hogere effectieve progressie van de duale inkomstenbelasting blijkt ook uit de studie van M. Dufwenberg, H. Koskenkylä en J. Södersten, "Manufacturing investment and taxation in the Nordic countries", *Scandinavian Journal of Economics*, 1994. blz. 443-461. De auteurs komen ook tot de conclusie dat de Scandinavische vennootschaps- en inkomstenbelasting in de periode 1966-90 per saldo geen effect heeft gehad op het niveau (maar wel op de samenstelling) van de investeringen. De duale inkomstenbelasting beïnvloedt wel het niveau maar minder de samenstelling van de investeringen.

¹⁷ Zie S. Cnossen, "Fiscale mythe: Nederlands toptarief hoogste in Europa", *ESB* 13 november 1996, blz. 942-945.

(=tarief vennootschapsbelasting) vergolden.¹⁸ Finland daarentegen scheidt de fiscale behandeling van beide inkomenscomponenten, zij het dat negatief kapitaalinkomen via een tax credit kan worden verrekend met de belasting over positief arbeidsinkomen. De Noorse variant biedt de mogelijkheid negatief kapitaalinkomen te compenseren met positief arbeidsinkomen en om belastingvrije sommen integraal toe te passen. Onder de Finse benadering worden de belastingvrije sommen alleen op het arbeidsinkomen toegepast. Dat biedt het voordeel dat bronheffingen op kapitaalinkomen kunnen worden ingevoerd; dat inkomen hoeft dan niet meer op het niveau van de genierter te worden aangegeven.¹⁹

In Finland en Noorwegen wordt dubbele heffing over uitgedeelde winst voorkomen door middel van een verrekeningsstelsel. Een compenserende heffing op vennootschapsniveau waarborgt dat geen dividend wordt uitgekeerd uit winst die niet eerst door de vennootschapsbelasting is getroffen. Onder een uniform tarief op kapitaalinkomen, kan dividend natuurlijk ook eenvoudig worden vrijgesteld van inkomstenbelasting. Tot 1995 was dit het geval in Zweden. Maar de "vrijstelling" van dividend werd onderwerp van de verkiezingen in 1994 en door de daaropvolgende sociaal-democratische regering afgeschaft.

Vermeldenswaard is verder dat Noorwegen de dubbele heffing van ingehouden winst op vennootschapsniveau in samenhang met een vermogenswinstbelasting op aandeelhoudersniveau voorkomt door aandeelhouders toe te staan de aankoopprijs van hun aandelen te verhogen met de ingehouden winst-na-vennootschapsbelasting (RISK-methode). Finland elimineert deze dubbele heffing op minder gestructureerde wijze door slechts 70% van de vermogenswinst te belasten. Vóór 1995 werden vermogenswinsten op aandelen in Zweden tegen 15% belast (met het argument dat reeds belasting was geheven over de ingehouden winst), maar daarna werd de oude dubbele heffing weer van kracht.

Geen van de Scandinavische landen heeft een geïntegreerd stelsel van bronheffingen. Op aan buitenlandse portfolio-aandeelhouders betaald dividend wordt in het algemeen 15% belasting ingehouden en op aan moedermaatschappijen betaald dividend, afhankelijk van het verdrag, geen, 10% of 15% belasting. Over aan buitenlandse crediteuren betaalde rente (of royalty's) echter wordt in het geheel geen belasting ingehouden. Kennelijk is men bang dat de verhoging van de kapitaalkosten buitenlandse investeerders zal

¹⁸ Dit discrimineert werknemers met aftrekbare kosten, omdat ondernemers hun kosten van de winst kunnen aftrekken waarvan de arbeidsinkomenscomponent tegen het hogere marginale tarief wordt belast.

¹⁹ Een nadeel is echter dat de aangifte dan niet meer gebruikt kan worden voor inkomenstoetsen, bijvoorbeeld in het kader van de sociale zekerheid. Maar dat zou wel weer kunnen indien de inkomenstoets zou worden gecombineerd met een vermogenstoets.

afschrikken. Dit ondergraaft echter de effectiviteit en de neutraliteit van de duale inkomstenbelasting, omdat ingezetenen zich nu als niet-ingezetenen kunnen gaan gedragen en zodoende ook de voordelen van belastingvrijdom kunnen bemachtigen²⁰.

Onder het "bronmodel" in Noorwegen en Finland wordt de winst van zelfstandigen en besloten vennootschappen²¹ jaarlijks uitputtend gesplitst in een arbeidsinkomens- en een kapitaalinkomenscomponent die als zodanig progressief dan wel proportioneel worden belast. Onder het "sfeermodel" (dat een onderscheid maakt tussen een ondernemings- en een privé-sfeer) in Zweden wordt de winst pas gesplitst als zij tot uitkering komt. Winstuitdeling wordt zodoende gediscrimineerd en het tarief op ingehouden "arbeidsinkomen" zal degressief zijn. In Noorwegen en Finland wordt de grootte van de kapitaalinkomenscomponent bepaald door de fiscale waarde van de ondernemingsactiva (bruto in Noorwegen, netto in Finland) te vermenigvuldigen met een fictief rendement gelijk aan de rente op bijvoorbeeld staatsobligaties verhoogd met een risicopremie. In alle landen wordt de progressieve belasting van de winst die als arbeidsinkomen van de ondernemer kan worden aangemerkt gematigd door een deel van de loonsom als kapitaalinkomen aan te merken. Noorwegen kent een plafond voor het arbeidsinkomen van de ondernemer.

Ten slotte wordt de effectieve progressie op kapitaalinkomen verhoogd door, zoals in Finland en Zweden, de belastingvrije sommen te beperken tot arbeidsinkomen. De vermogensbelasting die de drie landen hebben gehandhaafd heeft een soortgelijk effect.

7. Slotopmerkingen

Uitgaande van de veronderstelling dat werkelijk in plaats van forfaitair inkomen dient te worden belast, komt dit paper tot de conclusie dat de mobiliteit en fungibiliteit van kapitaal dwingt tot de toepassing van een gematigd en vast tarief op kapitaalinkomen. De immobiliteit van arbeid en de ongelijke verdeling van menselijk kapitaal maken het daarentegen mogelijk en misschien zelfs gewenst om arbeidsinkomen aan hogere en progressieve tarieven te onderwerpen met de daarbij behorende heffingskortingen.

De belasting van kapitaalinkomen tegen een vast, eenmalig tarief heft de bestaande discriminatie tegen de rechtsvorm van de onderneming op en verstoort niet de keuze tussen eigen en vreemd vermogen (of winstuitdeling en -inhouding). Het vaste tarief zonder heffingskortingen biedt de mogelijkheid

²⁰ Dit wordt ten dele maar niet helemaal voorkomen door "controlled foreign corporations" als binnenlands belastingplichtigen aan te merken.

²¹ Voor de definitie van besloten vennootschappen hanteert Noorwegen een aandelen criterium. Finland daarentegen past de winstsplitsing toe op alle niet ter beurze genoteerde vennootschappen met aandeelhouders/natuurlijke personen.

bronheffingen in te voeren die tevens als eindheffing kunnen fungeren – ook voor institutionele beleggers en niet-ingezetenen.²² Alsdan zullen binnenlandse belastingplichtigen en onbelaste niet-ingezetenen en vrijgestelde lichamen gelijk worden behandeld. Echter, deze bronheffingen zijn geen *conditio sine quo non* voor de invoering van de duale inkomstenbelasting. Sterker nog, Nederland kan zich in dit opzicht geen *Alleingang* permitteren. Vanwege haar effect op de kapitaalkosten vereist de belasting van rente betaald aan buitenlandse kapitaalverstrekkers overeenstemming in EU-verband en tussen de EU, enerzijds, en de Verenigde Staten en Japan, anderzijds.

Het belangrijkste voordeel van de duale inkomstenbelasting is dat zij optimaal ruimte biedt om in te spelen op ontwikkelingen in de Europese Unie en elders in de wereld. Zo biedt het aparte vaste tarief op kapitaalinkomen de overheid een instrument om alert te reageren op een toeneming van de kapitaalmobiliteit in de wereld, zonder dat daarbij de rest van de inkomstenbelasting hoeft te worden betrokken. Door haar betere afstemming op de belastingen in andere lidstaten, leent de duale inkomstenbelasting zich ook beter voor coördinatie met die belastingen dan de rendementsheffing. Daarom zal een duale inkomstenbelasting – met een vermogenswinstcomponent die uitgebouwd kan worden tot een vermogensaanwasbelasting – ook duurzamer en effectiever blijken te zijn.

²² In feite komt de duale inkomstenbelasting dan overeen met de 'comprehensive business income tax' die is voorgesteld door het Amerikaanse Ministerie van Financiën. Zie US Department of the Treasury, *Integration of the Individual and Corporate Income Tax Systems: Taxing Business Income Once*, Washington, DC: US Government Printing Office, 1992.

CPB-ADDENDUM

De gevolgen van de duale inkomstenbelasting voor het overheidsbudget en de koopkracht

Ruud Okker

Centraal Planbureau

Cnossen stelt voor om in afwijking van het kabinetsvoorstel voor de Belastingherziening 2001 een vast tarief in te voeren voor alle vormen van kapitaalinkomen, of het nu gaat om vermogensinkomsten en -winsten, de opbrengst van in eigen onderneming of ab-vennootschap belegd vermogen, of winst uit onderneming van naamloze vennootschappen. Alle kapitaalinkomen wordt aldus in één box met één tarief ondergebracht; deze box kent geen onbelaste voet of heffingskorting. Ook de eigen woning wordt in de visie van Cnossen in deze box voor kapitaalinkomen ondergebracht. De huurwaarde (volgens het bestaande stelsel 1,25% van de waarde van de woning) en de hypotheekrenteaftrek worden dan tegen hetzelfde uniforme tarief voor kapitaalinkomen afgerekend.

Dit addendum geeft een schatting van de ex-ante budgettaire effecten van dit voorstel in afwijking van het kabinetsvoorstel. Daarbij is uitgegaan van een belastingtarief voor kapitaalinkomen van 32,9%, overeenkomstig het tarief van de eerste schijf bij de belasting van arbeidsinkomen in het kabinetsvoorstel. Tevens worden de effecten voor de koopkracht van huishoudens besproken van de voorstellen met betrekking tot de eigen woning. Bij deze becijfering is eenvoudigheidshalve het voorstel van Cnossen buiten beschouwing gelaten om de winst uit aanmerkelijk belang – box 2 van het kabinetsvoorstel – ook onder het uniforme tarief voor kapitaalinkomen te brengen. Evenzo is zijn suggestie om dubbele heffing van vennootschaps- en inkomstenbelasting over uitgedeelde winst te voorkomen niet meegenomen in de becijfering.

Bij de schatting van de te verwachten budgettaire effecten is eenzelfde werkwijze gevolgd als bij het ramen van de opbrengst van de vermogensrendementsheffing¹ die het kabinet voorstelt. Op basis van gegevens van de belastingdienst, de Nationale Rekeningen van het CBS en het Jaarverslag van De Nederlandsche Bank over de omvang en samenstelling van het vermogen van gezinnen is berekend wat bij bepaalde veronderstelde rendementen de te verwachten belastingopbrengsten zijn. Daarbij is per vermogensbestanddeel een schatting gemaakt welk deel daadwerkelijk belastbaar zal zijn. In de berekening zijn de rendementen per vermogenscomponent gesteld op het gemiddelde reële rendement over de

¹ Zie CPB Werkdocument 115, Economische gevolgen van de belastingherziening 2001, Den Haag, november 1999.

laatste decennia. Het rendement op aandelen is enigszins neerwaarts bijgesteld omdat de laatste vier jaren nogal uitzonderlijke rendementen te zien hebben gegeven. Vervolgens is het veronderstelde rendement nominaal gemaakt door uit te gaan van 2% inflatie.

Om een aantal redenen is de onzekerheid over de budgettaire effecten bij het voorstel van Cnossen groter dan bij de vermogensrendementsheffing waar het CPB al rekening hield met een onzekerheidsmarge van plus of min f 1,5 mld rond een geraamde bruto opbrengst van ruim f 6 mld. In het voorstel van Cnossen zijn de werkelijke rendementen uiteraard een factor die tot extra onzekerheid leidt in vergelijking met het kabinetsvoorstel, waar van een forfaitair rendement wordt uitgegaan. De feitelijke rendementen zullen van jaar op jaar fors kunnen fluctueren. Zo is de standaarddeviatie van het rendement op aandelen over de laatste 30 jaar ruim 17% bij een gemiddeld rendement van ruim 11%. Voorts is onzeker in hoeverre de heffing op kapitaalinkomen conform het voorstel van Cnossen in vergelijking met de vermogensrendementsheffing tot meer kapitaalvlucht of ontduiking leidt. Tenslotte is het mogelijk dat extra uitvoeringsproblemen leiden tot een lagere opbrengst dan wat theoretisch verwacht mag worden. De fiscus heeft bij het voorstel van Cnossen immers meer informatie nodig dan bij het kabinetsvoorstel.

In tabel 1 wordt de extra budgettaire opbrengst van de voorstellen van Cnossen gepresenteerd die resulteert bij de boven beschreven veronderstellingen. Vergeleken met het kabinetsplan levert de belasting over de opbrengst van het financiëlevermogen van gezinnen f 4,9 mld meer op. Van belang daarbij is onder andere dat het werkelijk rendement waarmee gerekend is gemiddeld hoger ligt dan het forfaitair rendement in het kabinetsvoorstel, alsmede dat het belastingtarief wat hoger ligt, namelijk 32,9% in plaats van 30%.

Tabel 1 Extra belastingopbrengst bij voorstel Cnossen

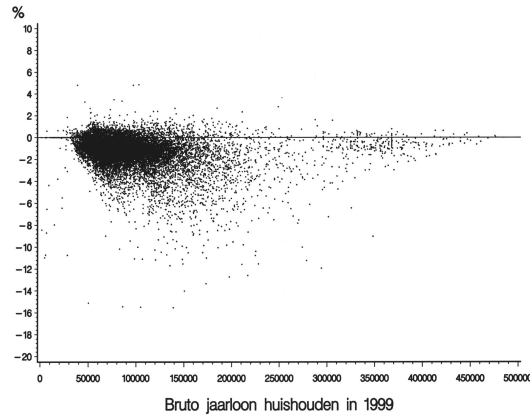
	in mld gld
Extra opbrengst financieel vermogen gezinnen	4,9
Derving vennootschapsbelasting	- 1,9
Extra opbrengst eigen woning	2¼
Totaal beschikbaar voor tariefsverlaging	5¼

De opbrengst van de vennootschapsbelasting komt lager uit omdat het tarief verlaagd wordt naar 32,9%. De belastingopbrengst met betrekking tot de eigen woning stijgt vergeleken met het kabinetsvoorstel naar raming met f 2¼ mld omdat het bedrag aan hypotheekrente in totaal ongeveer driemaal zo groot is als het huurwaardeforfait. Een verlaging van het tarief leidt daarom per saldo tot een hogere belastingopbrengst.

De totale extra opbrengst van f 5¼ mld zou betekenen dat de belastingtarieven over de hele linie – zowel de tarieven voor het arbeidsinkomen als het uniforme tarief voor kapitaalinkomen – met ongeveer één procentpunt zouden kunnen worden verlaagd.

De koopkrachteffecten van het voorstel voor het eigenwoningbezit zijn afhankelijk van inkomenshoogte, samenstelling en woonsituatie van huishoudens. Figuur 1 laat de spreiding in koopkrachtmutaties zien.

Koopkrachteffect voorstel Cnossen, werkenden, huizenbezitters



Voor huishoudens met geen of weinig hypotheekrenteaftrek zijn de inkomenseffecten in het algemeen positief omdat zij profiteren van een lager marginaal tarief over het huurwaardeforfait. Dit geldt niet voor 65+-ers die zich geconfronteerd zien met een hoger marginaal tarief. Naarmate meer hypotheekrente betaald wordt, is het koopkrachteffect minder positief en slaat het zelfs om naar negatief; dit komt doordat het marginale tarief over deze aftrekpost daalt. Wederom vormen de 65+-ers een uitzondering omdat bij die groep het marginaal tarief juist stijgt. Per saldo betekent het voorstel van Cnossen voor de fiscale behandeling van de eigen woning vooral een lastenstijging voor werkenden. Daarbij is nog geen rekening gehouden met de aanwending van de budgettaire meeropbrengst van de duale inkomstenbelasting.

COMMENTAAR

Kees Goudswaard

Rijksuniversiteit Leiden

Het paper is helder en de analyse is overtuigend. De duale inkomstenbelasting – in combinatie met een vermogenswinst- of een vermogensaanwasheffing – lijkt ook mij een beter alternatief dan de door het kabinet voorgestelde stelsel met een vermogensrendementsheffing. De duale inkomstenbelasting biedt goede mogelijkheden om in te spelen op Europese en mondiale ontwikkelingen in de sfeer van de kapitaalmobiliteit en de tax competition in het algemeen, zonder dat de hele inkomstenbelasting overhoop hoeft te worden gehaald. Hieronder volgt een viertal, uiteraard opbouwend bedoelde, vragen.

1. Cnossen schreef eerder dat je ten aanzien van de vraag of kapitaal moet worden belast twee groepen kunt onderscheiden: de eerste zegt ja, maar we durven niet en de tweede zegt nee, maar laten we doen alsof. Ik neem aan dat we de voorstanders van de duale IB in een derde categorie moeten plaatsen die zegt ja, maar laten we het dan wel goed doen. Ik zou ook twee groepen willen onderscheiden ten aanzien van de vraag of je arbeid progressief moet belasten, want dat hoort bij de duale inkomstenbelasting. De eerste groep zegt: laten we maar doen alsof, want dat staat zo rechtvaardig. De tweede groep zegt: we weten dat de werkelijkheid anders is, dus laten we daar maar de consequenties uit trekken. Het zal duidelijk zijn dat ik mijzelf tot de tweede groep reken.

De vraag is: waarom wordt de neutraliteitseis niet toegepast op de belastingheffing op arbeid en op de combinatie arbeid en kapitaal? Met andere woorden: zo veel mogelijk uniformering van *alle* effectieve tarieven. Er is dan in principe geen arbitrage meer mogelijk. Ook heb je dan niet het soort problemen als het splitsen van het inkomen van zelfstandigen en dga's in een winst en een arbeidscomponent. Uit het oogpunt van rechtvaardigheid is er weinig reden om kapitaal niet progressief te belasten en arbeid wel, nog los van het feit dat tariefprogressie nog geen reële progressie betekent. Een argument zou kunnen zijn dat human capital en de beloning daarvan schever verdeeld zou zijn dan particulier vermogen. Dat lijkt in Nederland niet het geval te zijn. Het resterende argument is het verschil in mobiliteit tussen arbeid en kapitaal. Dat valt natuurlijk niet te ontkennen. Aan de andere kant: sommige vormen van kapitaal zijn ook veel minder mobiel dan andere vormen. Met name financieel kapitaal is erg mobiel. Toch stelt Cnossen uit het oogpunt van neutraliteit mijns inziens terecht: alle vormen gelijk belasten. Deze lijn doortrekkend kom je op een flat tax op kapitaalinkomen én arbeidsinkomen als het beste alternatief (zie de bijdrage elders in deze bundel). Desgewenst kan door middel van heffingskortingen progressie in het stelsel worden gebracht en inkomensbeleid worden gevoerd.

2. Wijzen de ervaringen in de Scandinavische landen inderdaad op een effectiever belastingheffing op kapitaal? Kan deze claim empirisch worden onderbouwd? De belastingopbrengst in de Scandinavische landen is kennelijk niet gedaald, ondanks de fors lagere tarieven. De grondslag is dus toegenomen, maar is dat alleen het gevolg van het schrappen van faciliteiten e.d., of is de grondslag ook groter geworden doordat er positieve gedragseffecten zijn geweest in de zin van hogere investeringen en minder kapitaal dat over de grens verdwijnt. En is de stijging van de belastingopbrengst op kapitaal groter dan in landen zonder een duale inkomstenbelasting?

3. Ik ben benieuwd waarom Denemarken, dat min of meer de bakermat van de duale inkomstenbelasting is, in feite daarvan afgestapt is.

4. Idealiter zou een duale inkomstenbelasting moeten samengaan met bronheffingen op rente, die ook eindheffingen kunnen zijn. Cnossen schrijft dat het kapitaaltarief dan aanzienlijk verlaagd zou moeten worden. Ik denk dan aan de moeizame discussie die nu in de Europese Unie plaatsvindt over bronheffingen van 20%. Dat is kennelijk nog te hoog gegrepen. Mijn vraag is: denkt Cnossen bij de duale inkomstenbelasting op langere termijn inderdaad aan tarieven in de orde van grootte van 20% of nog lager? Wordt de druk op arbeid dan niet erg groot (gegeven de behoefte van de schatkist) en wordt het rechtvaardigheids criterium dan niet al te zeer geweld aangedaan?

NAAR BREDERE GRONDSLAGEN EN LAGERE TARIEVEN IN NEDERLAND

Koen Caminada, Kees Goudswaard en Henk Vording*
Rijksuniversiteit Leiden

1. Inleiding

De *Belastingherziening 2001* bevat vernieuwende en interessante elementen.¹ Daartoe behoren ondermeer de omzetting van de belastingvrije sommen in individueel uit te keren heffingskortingen, de invoering van een arbeidskorting en de introductie van het gesloten boxensysteem, met name met het doel om vermogensinkomsten in de toekomst effectiever en neutraler te belasten. Voorts is de verlaging van de hogere tarieven van de inkomstenbelasting (IB) positief te noemen. Niettemin is toch wel wat kritiek mogelijk. Onze kritiek spitst zich toe op de geringe omvang van de grondslagverbreding en de daardoor beperkte tariefverlaging. In het verlengde daarvan ligt het in de nieuwe fiscale systematiek niet erg voor de hand om de eigen woning in box I (werk en woning) te plaatsen, maar wel in box III (sparen en beleggen).

In deze bijdrage zullen wij ons concentreren op de voorstellen ten aanzien van de grondslag en de tariefstructuur. In hoeverre wordt tegemoet gekomen aan de wens om de tarieven te verlagen? Hoe ver reikt de grondslagverbreding? Binnen dit kader worden enige kanttekeningen bij de voorstellen geplaatst. Om de gedachten te bepalen presenteren we twee alternatieven: een vergezicht en een op kortere termijn te realiseren beleids optie.

- Eerst simuleren we een simpele vorm van een flat rate tax en vergelijken de belastingdrukverdeling van het huidige stelsel met de drukverdeling van de gesimuleerde flat tax. Het gaat om een extreme uitruil tussen aftrekbeperking en tariefverlaging. Wij benaderen de grondslag voor zo'n flat tax vanuit de beschikbare data door de heffingsgrondslag van de IB te vergroten met alle aftrekposten en vrijstellingen. Die benadering levert een eerste indruk op van de mogelijkheden, maar uiteraard geen praktisch uitvoerbare blauwdruk voor een flat tax. We komen uit op een systeem met één tarief van 28% op arbeid over een zeer brede heffingsgrondslag, waarbij uitsluitend de belastingvrije som (heffingskorting) op het bruto inkomen in mindering wordt gebracht (dit wordt ook wel een Benthams stelsel

* Met dank aan Wouter Bos, Sijbren Cossen, Casper van Ewijk en Flip de Kam voor nuttig commentaar op een eerdere versie.

¹ Zie Tweede Kamer (1999) *Voorstel van Wet*, Tweede Kamerstuk vergaderjaar 1998-'99, 26 728 no.2.

genoemd).² Men denke hierbij aan een objectieve heffing over de loonsom van ondernemingen (en overheid)³ en een stelsel van bronheffingen op kapitaalinkomen.⁴ In zo'n type heffing verdwijnt de persoon van de belastingplichtige uit beeld, en is er geen reden meer voor individuele draagkrachtmeting. Elke vorm van arbeidsbeloning zou dan naar één tarief worden belast op ondernemingsniveau. Doordat kan worden volstaan met een heffing naar de gehele loonsom aan de bron, is een belangrijke besparing op administratiekosten mogelijk.

- Vervolgens presenteren we een meer realistische beleids optie. Daarbij beperken we ons tot box I; de belastingheffing op kapitaalinkomen blijft derhalve (met uitzondering van het eigen huis) buiten beschouwing. Het blijkt mogelijk om zelfs zonder de meest ingrijpende vormen van grondslagverbreding een aantrekkelijke tariefstructuur te realiseren. In een door ons uitgewerkte variant kunnen de tarieven worden verlaagd tot 25% over een schijf die f 3.000 langer is dan de lengte van de huidige eerste schijf (1a en 1b) en 45% in een gecombineerde tweede en derde schijf. We ontzien daarbij de aftrekbaarheid van premies voor pensioen- en werknemersverzekeringen, maar de eigen woning gaat van box I naar box III.

Vanzelfsprekend zijn er politieke risico's verbonden aan verdere beperking van aftrekposten, maar een eenvoudige tariefstructuur met veel lagere tarieven dan in de voorstellen voor 2001 ligt voor het grijpen. Voor wat betreft de richting van het beleid verdient verdere aftrekbeperking in ruil voor tariefverlaging dus blijvend de volle aandacht.

De opbouw van dit paper is als volgt. Paragraaf 2 beschrijft de hoofdlijnen van het huidige stelsel en de *Belastingherziening 2000* (IB2001). Paragraaf 3 gaat over de uitruil tussen bredere heffingsgrondslagen en lagere tarieven. De tariefstelling en de inkomens-gevolgen van een flat rate tax voor Nederland komt in paragraaf 4 aan de orde. Na enkele opmerkingen in paragraaf 5, schetsen we in paragraaf 6 een realistischer (korte termijn) beleids optie. Ten slotte volgt de conclusie in paragraaf 7.

² In de Amerikaanse discussie wordt de term flat tax ook wel gebruikt voor een consumptiebelasting, zij het in een andere opzet dan de Europese BTW. De Hall-Rabushka (1985) flat tax heeft de vorm van een belasting op lonen plus een cash-flow tax op de overwinst (rent) van ondernemingen. Deze cash-flow tax heeft globaal geformuleerd als grondslag het gehele ondernemingsrendement (winst plus rentebetalingen) waarbij investeringen onmiddellijk kunnen worden afgeschreven zodat het normale kapitaalrendement effectief niet wordt belast.

³ Zoals in Nederland geopperd door Grapperhaus (1995). Zie voor een nadere analyse van dit voorstel Brandsma en Vording (1997).

⁴ De plaats van een vermogenswinst- of aanwasbelasting in zo'n stelsel laten we onbesproken; zo'n belasting zal niet altijd aan de bron kunnen worden geheven.

2. Hervorming van de IB

2.1 Het huidige stelsel

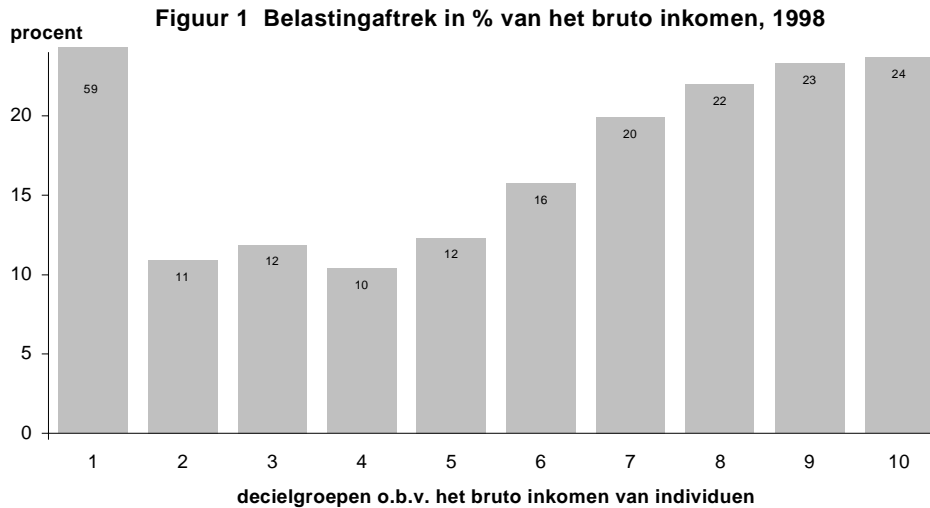
In 1999 zijn de volgende tarieven van toepassing op de belastbare som: 36,65% over de eerste f 15.000, 37,05% over de volgende f 33.175, daarna 50% over de volgende f 57.779 en ten slotte 60% over het meerdere (boven f 105.954). Voor bejaarden gelden in de gecombineerde eerste schijf 1a en 1b lagere tarieven (respectievelijk 18,75% en 19,15%), omdat zij geen premie AOW betalen. De belastbare som wordt grosso modo bepaald door op het bruto inkomen alle geldende aftrekposten in mindering te brengen.

De verdeling van de belastingdruk wordt niet alleen bepaald door de tariefstructuur, maar ook door de verdeling van aftrekposten. Voor de bepaling van deze verdeling kan gebruik worden gemaakt van het CBS Inkomenspanelonderzoek.⁵ Deze steekproef bevat 217.000 personen (75.000 huishoudens). Van deze personen zijn inkomens- en fiscale gegevens verzameld die zijn ontleend aan de administraties van de belastingen, de huursubsidie en de studiefinanciering. Figuur 1 laat zien dat het gebruik van aftrekposten - gemiddeld genomen - oploopt met het inkomen.⁶ Doordat aftrekposten tegen het toptarief van de belastingplichtige worden verrekend, is het fiscale voordeel nog sterker inkomensafhankelijk. Als gevolg daarvan is de drukverdeling van de loon- en inkomstenbelasting aanzienlijk gelijkmatiger dan de progressieve tariefstructuur suggereert (zie figuur 2).⁷

⁵ Zie voor details CBS (1999) en De Kleijn (1998). Bij de berekeningen en simulaties met data uit het CBS IPO₁₉₉₆ is geactualiseerd naar de situatie van 1998.

⁶ De hoge aftrekquote in het eerste deciel komt deels door het lage inkomen (noemer-effect). Daarnaast is de specifieke samenstelling van dit deciel van belang: naast studenten en vakantiewerkers wordt het eerste deciel ook bevolkt door een groep zelfstandigen met zeer lage (deels negatieve) inkomens. Overigens wordt de aftrekquote van het eerste deciel in de analyse iets overschat als gevolg van de procedure om de situatie van 1998 te benaderen (ophoging 1996-1998). In het databestand 1996 bevinden zich in het eerste deciel een paar duizend directeur-groootaandeelhouders (DGA's) die zichzelf een laag salaris hebben toegekend en tevens relatief veel rente hebben afgetrokken. Door reparatiewetgeving terzake zullen veel van deze DGA's zich inmiddels in de hogere decielen bevinden.

⁷ Vergelijk Caminada (1997).



Bron: Eigen berekeningen met data die zijn ontleend aan de CBS Inkomensstatistiek (IPO); de in aanmerking genomen aftrekposten staan gespecificeerd in tabel 5.

Tabel 1 Aandeel van belastingplichtigen met specifieke aftrekposten, 1996

	totaal	decielindeling o.b.v. het bruto inkomen van individuen									
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
aantal belastingplichtigen x miljoen	11,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
	aandeel	aandeel van belastingplichtigen met aftrekpost									
kosten eigen woning	25	1	1	3	5	10	19	32	45	58	72
rente op schulden consumptief krediet	20	2	4	7	8	15	21	28	34	37	42
Werknemerspremies	78	73	81	90	92	82	77	74	74	70	62
premies voor lijfrenten		0	1	1	1	2	4	8	11	18	32
premies voor periodieke uitkeringen	39	3	2	3	3	34	60	68	73	75	73
alimentatie voor ex-echtgenoot	1	0	0	0	0	0	1	1	1	1	2
buitengewone lasten	7	1	2	7	7	9	9	9	9	9	10
aftrekbare giften	6	0	1	3	5	6	6	7	8	11	15
Zelfstandigenaftrek	5	4	3	4	4	5	5	5	5	6	11
met aanslag te verrekenen verliezen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
reis- en verwervingskosten	65	68	49	45	39	55	68	78	84	86	82
premies voor pensioen en vut	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Bron: Eigen berekeningen op basis van de CBS Inkomensstatistiek (IPO 1996).

Tabel 1 geeft een indruk welke inkomensgroepen in 1996 daadwerkelijk gebruik hebben gemaakt van diverse aftrekposten. Zo blijkt bijvoorbeeld dat vanaf twee maal modaal meer dan 70% van de individuen hypotheekrente aftrekt. Dit betekent dat een redelijk inkomensneutrale uitruil tussen beperking van hypotheekrenteaftrek en verlaging van de hogere IB-tarieven mogelijk is. Anderzijds blijkt uit tabel 1 ook dat sommige aftrekposten zich minder goed lenen voor zo'n uitruil. Aftrek van buitengewone lasten wordt bijvoorbeeld slechts door een kleine groep belastingplichtigen toegepast (7%).

2.2 De Inkomstenbelasting 2001

Het belastingplan voorziet in een daling van de tarieven op arbeid. Voor 2001 wordt de volgende tariefstructuur voorgesteld:

Tabel 2 Tariefstructuur box I in 2001

Schijf:		tarief:	
1a:	0 - 31.651		32,90%
1b:	31.651 - 53.880		36,85%
2:	53.880 - 101.659		42,00%
3:	> 101.659		52,00%
		bedrag:	
Heffingskorting (algemeen)			3.321
Maximum arbeidskostenforfait			1.262
niet-actievenforfait			308
Arbeidskorting			1.535

Bron: Memorie van toelichting bij het voorstel van de Wet IB2001, hoofdstuk 10, tabel 2.

Met name de tarieven in de schijven 2 en 3 gaan flink omlaag. De lengte van schijf 2 is overigens ingekort met het oog op een evenwichtiger inkomensbeeld. Tegenover de daling van de toptarieven staat de invoering van heffingskortingen, die relatief minder gunstig zijn voor de hogere inkomens. Het arbeidskostenforfait wordt sterk versoerd. Daartegenover wordt een forse generieke arbeidskorting geïntroduceerd.

De nieuwe tariefstructuur, zoals weergegeven in tabel 2, leidt - afzonderlijk bezien - tot een budgettaire derving van circa f25 mld (waarvan f7,9 mld in verband met de arbeidskorting). Dit bedrag wordt voor grofweg f12 mld gefinancierd uit grondslagverbreding, voor f8 mld uit verschuiving (verhoging BTW en milieuheffingen) en voor f5 mld uit de schatkist (lastenverlichting). Hierbij moet worden opgemerkt dat de omzetting van de huidige belastingvrije sommen in algemene heffingskortingen op zichzelf genomen tot een grondslagverbreding met een budgettair belang van circa f5 mld leidt. Dat dit

bedrag niettemin een kostenpost vormt ter grootte van f0,45 mld komt doordat de heffingskorting om inkomenspolitieke redenen flink is verhoogd ten opzichte van de oorspronkelijke plannen.

Tabel 3 geeft een uitsplitsing van de belangrijkste vormen van grondslagverbreding en toont het budgettaire overzicht.

Tabel 3 Overzicht budgettaire consequenties maatregelen Belastingplan 2001

<i>Kosten:</i>	x f mld	<i>Financiering:</i>	x f mld
Tariefstructuur	17,00	Verhoging BTW en milieuheffingen	8,10
Arbeidskorting	7,90	Grondslagverbreding:	11,80
		Omzetting belastingvrije sommen in algemene heffingskortingen	-0,45
		Versobering arbeidskostenforfait	4,20
		Oudedagsparaplu/lijfrente	1,50
		Consumptieve rente	1,20
		Vermogensrendementsheffing	0,45
		Diversen	4,90
		Lastenverlichting	5,00
<i>totaal</i>	<i>24,9</i>	<i>Totaal</i>	<i>24,9</i>

Bron: Gebaseerd op de Nota naar aanleiding van het verslag Wet IB2001 (Belastingherziening 2001), TweedeKamerstuk 26 727, no. 7, vergaderjaar 1999-2000, p. 392 en p.76.

Een bedrag van circa f12 mld als opbrengst van grondslagverbreding lijkt op het eerste gezicht wellicht substantieel. Afgezet tegen de ontwikkeling in het afgelopen decennium ontstaat echter een geheel ander beeld. Tabel 4 laat zien dat tussen 1990 (het jaar waarin de 'Oort'-herziening werd doorgevoerd) en 1998 de heffingsgrondslag met maar liefst f88 mld is versmald.

Een deel van de grondslagerosie betreft in feite open-einderegelingen en is, behoudens wetswijziging, moeilijk te beïnvloeden. Een groot deel is echter het gevolg van het fiscale beleid in de afgelopen periode. Het betreft met name de verhogingen van de belastingvrije sommen, het arbeidskostenforfait en de zelfstandigenaftrek (voor zover die verhogingen uitgaan boven de inflatiecorrectie). Daarnaast zijn onder andere de ouderenaftrek en de spaarloon-

Tabel 4 Regelingen die de heffingsgrondslag van de LB/IB versmallen
(x f miljard)

	<i>1990</i>	<i>1998</i>	<i>Mutatie</i>
Belastingvrije sommen	51,9	100,	48,9
Aftrekposten en vrijstellingen:			
Pensioenen	17,7	26,0	8,3
Eigen woning (saldo hypotheekrente en huurwaardeforfait)	12,3	23,3	11,0
Verwervingskosten	8,2	17,7	9,5
Premies lijfrente, alimentatie	3,8	5,9	2,1
Sparloonregeling	-	4,0	4,0
Zelfstandigenaftrek	2,7	5,4	2,7
Rente- en dividendvrijstelling	2,8	3,3	0,5
Rente persoonlijke verplichtingen	2,7	2,6	-0,1
Buitengewone lasten	2,2	2,7	0,5
Reiskosten	0,8	1,1	0,3
Aftrekbare giften	0,7	1,0	0,3
<i>Totaal</i>^a	<i>105,</i>	<i>193,</i>	<i>88,0</i>

a exclusief (cijfers 1998): niet-actievenforfait (2,3), ouderenaftrek (5,2) en premies werknemersverzekeringen (6,5)

Bron: Miljoenennota 1997 (bijlage 4), 'Belastingen in de 21e eeuw' (p.19 en p.37) en geactualiseerd cijfer voor de aftrekpost eigen woning van Caminada (1999).

regeling geïntroduceerd. In totaal kan minstens f56 mld (65%) van de grondslagversmalling worden toegerekend aan het fiscale (inkomens) beleid.⁸

De grondslagversmalling in de periode 1990-1998 ging - afgezet tegen het naar aftrekposten gewogen belastingtarief van circa 44% - gepaard met een budgettaire derving van ruwweg f39 mld. Met andere woorden, de grondslagverbreding in het Belastingplan 2001 (opbrengst f12 mld) repareert slechts een beperkt deel van de grondslaguitholling sinds 1990.

3. Naar een bredere heffingsgrondslag en lagere tarieven?

De gemiddelde Nederlander stelt fors inkomen uit via deelname in (vaak collectieve) pensioenregelingen, en haalt weer bestedingsmogelijkheden naar voren door te lenen voor de eigen woning. Zowel het één als het ander is fiscaal aftrekbaar. Vervolgens wordt op de, eveneens onbelaste, waardeinstijging van de eigen woning nog bijgeleend om te kunnen meeprofiteren op de beurs, en ook

⁸ Het totaal van eerder genoemde posten bedroeg in 1990 62,6 miljard gulden. Volgens de systematiek van de inflatiecorrectie zou dit bedrag in 1998 zijn opgelopen tot 76,0 miljard gulden (+21,45%). De realisatie bedraagt echter 132,4 miljard gulden. Derhalve kan 56,4 miljard gulden worden toegerekend aan beleid.

dat blijft onbelast. Dat Nederland op meerdere van deze aspecten internationaal nogal uit de pas loopt is vanuit een folkloristisch oogpunt wellicht aanvaardbaar. Maar de economische kosten daarvan zijn hoog. Nederland heeft hoge IB-tarieven nodig om een effectieve gemiddelde belastingdruk te bereiken die helemaal niet opmerkelijk is.

In beleidskringen wordt het aantal mogelijkheden om de heffingsgrondslag fors te verbreden doorgaans laag geschat. Zo stelde het vorige kabinet⁹ dat "voor een aansprekende tariefsverlaging door middel van een dergelijke grondslagverbreding een prijs moet worden betaald die heel erg hoog is: schade aan belangrijke nevendoeleinden van de belastingheffing, schokeffecten in de economie en een forse koopkrachtdaling voor grote groepen van belastingplichtigen". En verder "een mogelijke gedachte voor een verbreding van de grondslag die nog veel verder gaat, een zogenaamde flat tax ... kan dan ook geen serieus beleidsalternatief zijn". Ook meer recent heeft het Kabinet in de nota *Belastingen in de 21e eeuw* een flat tax als realistische beleids optie van de hand gewezen:

Maar zijn de argumenten waarop de flat tax wordt afgewezen allemaal even valide?

Veel aftrekposten en vrijstellingen ontleen inderdaad hun bestaansrecht aan nevendoeleinstellingen van belastingheffing, zoals een rechtvaardige inkomensverdeling en de fiscale sturing van economische en maatschappelijk gewenste uitkomsten. Uiteraard kunnen sommige fiscale faciliteiten juist bedoeld zijn om gedragsveranderingen te stimuleren om zodoende bepaalde nevendoeleinstellingen te realiseren. In dat geval wordt gesproken van belastinguitgaven. Een belangrijk nadeel van belastinguitgaven in vergelijking met rechtstreekse uitgaven is echter dat ze niet op de begroting worden verantwoord. Daardoor wordt een kritische afweging belemmerd (zie Goudswaard en Vording, 1990).

De Miljoenennota 2000 concludeert, onder het veelbelovende kopje "Een ijklijn voor belastinguitgaven" dat een ijklijn voor belastinguitgaven geen aanbeveling verdient.¹⁰ Dit gebrek aan kritische afweging blijkt in de praktijk. Uit onderzoek blijkt dat politici stelselmatig de neiging hebben om de kosten van fiscale sturing te onderschatten en de effectiviteit daarvan te overschatten (Vording, 1996). Zo is de fiscaliteit de laatste tien jaar intensief gebruikt om een knelpunt op te lossen dat uit ons sociale stelsel voortvloeit, namelijk het geringe verschil tussen minimumuitkering en lagere lonen (replacement rates). Daartoe is het arbeidskostenforfait drastisch verhoogd. Tegelijk werd, in het kader van het algemene inkomensbeleid, de belastingvrije som ook fors verhoogd. Die twee beleidslijnen werkten tegen elkaar in, en per saldo gebeurde er met de replacement rates niet zo veel. Wel trad een enorme grondslaguitholling op. De IB 2001 is in belangrijke mate wetgeving ter reparatie van dit fiscale beleid.

⁹ Tweede Kamer vergaderjaar 1996-1997, 25051 nr.3

¹⁰ Miljoenennota 2000, p. 121.

Afschaffen van alle aftrekposten, een flinke basisaftrek, zodat de laagste inkomens geen belasting hoeven te betalen en één laag belastingtarief voor alle belastingplichtigen. Dat is de basisgedachte van de zogenoemde flat tax. De discussie daarover heeft in de Verenigde Staten weliswaar een hoge vlucht genomen, maar tot op heden tot niets geleid. In Nieuw-Zeeland heeft de discussie uiteindelijk (eind jaren tachtig) wel geleid tot een ingrijpende belastinghervorming, met als kern daarvan een grondslagverbreding gecombineerd met tariefsverlaging en het uitbouwen van de verbruiksbelastingen (vervangen van de «wholesale-tax» door een belasting op de toegevoegde waarde). De grondslagverbreding werd onder andere gerealiseerd door de introductie van een aparte «fringe benefits tax» (die ziet op de voorheen grotendeels onbelastbaar gebleven inkomsten in natura, zoals bijvoorbeeld de auto van de zaak) en het schrappen van een aantal aftrekposten. Een tariefstructuur met vlakke en lagere tarieven heeft voordelen: het verbetert de werking van de arbeids- en kapitaalmarkt, is internationaal concurrerend en lokt minder uit tot (tarief)arbitrage waardoor het stelsel aan eenvoud en robuustheid wint. Toch kleven hieraan ook nadelen. Zo zal het fiscale stelsel als beleids- en inkomenspolitiek instrument aan kracht verliezen. Bovendien leidt een flat tax vooral tot voordeel voor hoge inkomens, Tot op heden, zo kan worden vastgesteld, bestaat er in geen van de OESO-landen een flat tax. De Commissie Stevens (1991) heeft in zijn rapport een variant uitgewerkt, waarbij alle aftrekposten en vrijstellingen vervallen. In deze variant is voor 95% van de belastingplichtigen een vast tarief mogelijk van 26%.¹¹ De commissie concludeert dat de inkomensgevolgen van een dergelijke operatie moeilijk aanvaardbaar zijn. Bovendien zou een dergelijke drastische grondslagverbreding grote schokeffecten in de economie veroorzaken. De flat tax is geen realistische optie; ook in andere landen is de flat tax niet (meer) aan de orde.

Kabinetsnota (1997) *Belastingen 21e eeuw. Een verkenning*. (p. 101)

Een ander voorbeeld van - naar ons oordeel - misplaatst instrumentalisme vormt de spaarloonregeling. Deze regeling brengt hoge lasten voor de schatkist en

¹¹ In deze zogenaamde 'grimmige variant' vervallen alle aftrekposten (renteaftrek en aftrek sociale premies inclusief pensioenpremies) en vrijstellingen. De werkgeversdelen van de pensioenpremies en de premies voor de loondervingsverzekeringen worden tot de inkomsten uit arbeid gerekend en de vermogensopbrengsten van pensioenfondsen worden aan gezinnen toegerekend en bij hen belast. Ook de nu onbelaste kinderbijslag behoort tot de grondslag. Anderzijds vervalt de bijtelling van de huurwaarde eigen woning. Ten slotte worden de belastingvrije sommen vervangen door een tax credit van f1.600 per belastingplichtige. Samengenomen neemt de heffingsgrondslag met iets meer dan 30% toe.

hoge uitvoeringslasten met zich mee, en bij het doel kunnen grote vraagtekens worden geplaatst. In Nederland wordt immers al erg veel gespaard.¹²

Ook het effect van progressieve belastingheffing op de inkomensverdeling strookt vermoedelijk niet met de intenties van beleidsmakers, want de herverdelende werking van de progressieve tarieven in Nederland wordt substantieel verminderd door tal van aftrekposten die belastingplichtigen tot op zekere hoogte zelf kunnen beïnvloeden (zie paragraaf 2). Daarentegen hebben aftrekposten en vrijstellingen er wel toe bijgedragen dat de fiscale wetgeving in Nederland buitengewoon complex is. Het lijkt er op dat politici het primaire doel van belastingheffing, te weten het vullen van de schatkist, een beetje uit het oog zijn verloren. Graag brengen we in herinnering dat gedurende de afgelopen twee decennia in bijna alle OECD-landen belastinghervormingen zijn doorgevoerd die zich kenmerken door een verbreding van de heffingsgrondslag, lagere tarieven en veelal een vlakke tariefstructuur (zie Cnossen en Messere, 1990 en Cnossen, 1990). Bij invoering van een flat tax zou de lijn van hervormingen in de OECD-landen eind jaren tachtig verder worden doorgetrokken. In de Verenigde Staten is de afgelopen jaren inderdaad gedebatteerd over een mogelijke invoering van een 'flat tax'.¹³ Hoewel er in deze discussie vele varianten worden aangedragen gaat het bij een flat tax in essentie om een belastingstelsel met een vast tarief over een zo breed mogelijke heffingsgrondslag. De discussie in Europa is nog niet zo ver: hier vindt de flat-rate benadering tot nu toe alleen bij kapitaalinkomsten steeds bredere toepassing.

Voorstanders van invoering van een flat tax wijzen er in het algemeen in de eerste plaats op dat het huidige belastingstelsel erg complex is en daardoor hoge administratieve lasten met zich meebrengt. Voor Nederland zijn de jaarlijkse uitvoeringskosten in verband met de heffing van loon- en inkomstenbelasting en sociale premies geschat op 4,8% van de opbrengst.¹⁴ Een stelsel dat inkomsten aan de bron belast met een proportioneel tarief zonder aftrekposten zou een sterke reductie van deze uitvoeringskosten moeten kunnen opleveren.

¹² Met de spaarloonregeling kan (uitgaande van een rentevergoeding van 4%) een voordeel na belasting worden behaald oplopend van bijna 17% op jaarbasis voor gebruikers in de eerste belastingschijf tot meer dan 30% per jaar voor gebruikers die tegen 60% worden belast. Het gaat hierbij om een volstrekt risicoloze belegging.

¹³ Zie bijvoorbeeld Feld (1995), *The Economist* (1996), McLure Jr. (1996) en de internetsite <http://www.senate.gov/comm/jec/general/fltxrept.html>. Eerder uitgewerkte voorstellen voor de VS zijn afkomstig van Hall en Rabushka (1985). Zie ook enkele Europese voorstellen van Frederiksen (1994 en 1996), Ruiz-Huerta *et al* (1996) en Caminada, Goudswaard en Vording (1996) en de analyses van Owens (1997) en Pechman (1990).

¹⁴ Het betreft de kosten van burgers (aangifte), van werkgevers (inhouding) en van belastingadministratie. Zie Allers (1994).

Als tweede voordeel kan de daling van de marginale tarieven worden genoemd. Hoge marginale tarieven tasten volgens de gangbare theorie het aanbod van arbeid (en kapitaal) aan, zowel in kwantitatieve als kwalitatieve zin. Zo kunnen hoge marginale tarieven negatieve effecten hebben op scholingsbeslissingen, motivatie van werknemers, de signaalfunctie van loonverschillen op de arbeidsmarkt en de omvang van het zwarte circuit (zie Bovenberg, De Mooy en Van der Ploeg, 1994). Overigens worden negatieve effecten van belastingheffing op het arbeidsaanbod niet of nauwelijks bevestigd door empirisch onderzoek. Met name het effect op het arbeidsaanbod van mannen blijkt zeer gering (zie De Kam, 1995). In de theorie van de imperfecte arbeidsmarkt zouden hoge marginale tarieven een positief effect kunnen hebben op de werkgelegenheid door de loonmatigende werking die ervan uitgaat. De effecten van hoge tarieven op reële economische keuzen zijn per saldo niet altijd duidelijk.

Het is aannemelijk dat effecten op de fiscale presentatie van economische keuzen veel groter zijn (zie Slemrod, 1992). Dit is het terrein van de fiscale arbitrage, waar belastingplichtigen, gegeven hun reële keuzen, de gunstigste fiscale weg zoeken. Dat loont meer naarmate de tariefverschillen groter zijn. Een verschil tussen 60% en 0% (bijvoorbeeld waar een consumptieve besteding al dan niet als fiscale aftrekpost kan worden gepresenteerd) heeft vanzelfsprekend gevolgen voor de wijze waarop de burger zijn keuzen presenteert aan de fiscus. Een bijzonder punt van overweging is hier het tariefverschil tussen de voorgestelde boxen I en III. Hoger betaalde werkenden zullen constateren dat hun inkomsten tegen 30% in plaats van 52% worden belast indien zij voor die inkomsten de passende fiscale vorm weten te vinden. De IB 2001 geeft juist de werkenden die vermoedelijk het gemakkelijkst arbeidsinkomsten kunnen presenteren als beleggingsinkomsten de sterkste prikkel om dat ook te doen. Verkleining van de verschillen in effectieve tarieven tussen vergelijkbare economische handelingen zal deze fiscale arbitrage reduceren.

Dit geldt in het bijzonder ook voor de verstoring die het gevolg is van de uiteenlopende fiscale behandeling van verschillende spaar- en beleggingsvormen. Zo wordt beleggen in een eigen huis fiscaal bevoordeeld, terwijl op dividenden een dubbele heffing drukt¹⁵; individuele besparingen via pensioenfondsen of levensverzekeraars zijn tot op zekere hoogte aftrekbaar,

¹⁵ Eerst vennootschapsbelasting, daarna, bij uitdeling, inkomstenbelasting. Dat dit materieel een dubbele heffing zou zijn is overigens omstreden. Verdedigbaar is dat deze dubbele heffing is verwerkt in de prijsvorming van aandelen; dubbele heffing zou zich dan alleen voordoen bij uitgifte van nieuwe aandelen. Ook is de vraag of de vennootschapsbelasting wel op de (normale) winst drukt. In competitieve internationale markten zou deze druk immers worden afgewenteld op de immobiele factor arbeid. Ook financiering met vreemd vermogen heeft tot gevolg dat het normale kapitaalrendement op Vpb-niveau pro tanto onbelast blijft.

maar vrije besparingen niet. Overigens zal de voorgestelde invoering van de vermogensrendementsheffing er wel aan bijdragen dat het niet langer fiscaal aantrekkelijk is om kapitaalinkomen om te zetten in onbelaste vermogenswinsten. Allerlei fiscale constructies behoren daarmee tot het verleden. Niettemin blijft er bijvoorbeeld de mogelijkheid om hypotheekrente af te trekken tegen het relatief hoge progressieve tarief in box I (werk en woning) en eigen vermogen te beleggen tegen lage proportionele tarieven in box III (sparen en beleggen), in belastingvrije kapitaalverzekeringen of in de pensioenparaplu. Daarmee lijkt het eigen huis de spin in het web van belastingarbitrage te worden, dat is gebaseerd op het aftrekken van rente tegen hoge tarieven en het beleggen tegen lage tarieven.

Het belangrijkste bezwaar tegen een flat tax lijkt van principiële aard. Mag een fiscaal stelsel voorbijgaan aan de draagkracht van individuen door geen rekening te houden met individuele omstandigheden (zoals buitengewone lasten) en inkomensverschillen? Een mogelijk antwoord op die vraag is dat het huidige fiscale stelsel er niet in is geslaagd om op bevredigende wijze naar draagkracht te belasten, zodat het tijd wordt voor minder ambitieuze fiscale regels. De in 2001 in te voeren heffingskorting biedt uiteraard een duidelijk aanknopingspunt voor globale inkomenspolitiek. Een ander mogelijk antwoord is dat een grovere verdeling van de publieke lasten kan worden gecompenseerd door een meer verfijnde verdeling van publieke baten. Dat houdt overigens wel in dat de winst van een flat tax in termen van eenvoud en administratieve lasten weer geheel of ten dele verloren kan gaan door nieuwe uitgavenprogramma's.

4 Flat tax in Nederland?

Een drastische vorm van vermindering van arbitragemogelijkheden is een proportioneel tarief over een zeer brede grondslag. Zo'n flat tax kan men zich voorstellen als een objectieve heffing op alle vormen van arbeids- en kapitaalbeloning, ongeacht de vraag aan wie de beloning ten goede komt. In het kader van zo'n heffing zou een forse verbreding van de heffingsgrondslag aanvaardbaar zijn, die onder de op persoonlijke draagkracht gerichte IB nog allerlei bezwaren kan oproepen. Het gaat dan echt om het belasten van de productiefactoren kapitaal en arbeid, niet langer om het meten van individuele draagkrachtverschillen.

De flat tax die wij hier zullen uitwerken is goed vergelijkbaar met de analyse van De Kam en Van Herwaarden (1988) die de gevolgen van introductie van een 'simpeltaks' laten zien. Zij concluderen dat een simpeltaks met een proportioneel tarief van 40% in 1985 budgettair neutraal zou zijn geweest. Ruim een kwart van de huishoudens zou daarbij meer dan 5% aan koopkracht verliezen. De berekeningen van De Kam en Van Herwaarden waren echter gebaseerd op een aanzienlijk minder uitgebreide dataset en betroffen de 'voor-Oortse' situatie.

4.1 Uitwerking

In onze analyse hanteren we een zo breed mogelijke grondslag op basis van de beschikbare gegevens en zetten een belastingvrije voet in die, gegeven het proportionele tarief, gelijk is aan een heffingskorting. Wanneer de flat tax (hetgeen voor de hand ligt) wordt opgezet als een bronheffing bij werkgevers en uitkeringsinstanties, wordt de werknemer niet in de belastingheffing betrokken. De heffingskorting kan individueel worden verrekenend. Om de nieuwe heffingsgrondslag te bepalen zijn bijna alle aftrekposten voor alle belastingplichtigen geschrapt.¹⁶ Zie tabel 5. Als gevolg van deze aanpassingen neemt de belastbare grondslag met ruim f108 mld toe (34%).¹⁷ Meer dan zestig procent van de toeneming komt voor rekening van drie aftrekposten: de premies pensioenverzekering, de aftrekpost eigen woning en de reis- en verwervingskosten.

Als gevolg van een dergelijke extreme grondslagverbreding zou - ceteris paribus - een budgettair neutraal uniform tarief van 27,7% gerealiseerd kunnen worden. De flat tax levert dus een tarief op dat duidelijk lager is dan het eerste-schijftarief.

¹⁶ Het werkgeversaandeel van de premies WW wordt niet in de heffingsgrondslag betrokken, aangezien het hier een algemene omslagpremie betreft, waarbij het redelijk is dat een deel door de werkgever wordt gedragen. Het werkgeversaandeel in de premie ZFW blijft, net als thans het geval is, belast.

¹⁷ In het rapport van de commissie Stevens (1991 p.243 ev.) is een 'grimmige variant' doorgerekend waarbij de grondslag zelfs toeneemt met 129 miljard gulden. Die analyse is niet goed vergelijkbaar omdat: ook de belastingvrije sommen (daar 53 miljard gulden) komen te vervallen; vermogensinkomsten van pensioenfondsen wél aan gezinnen worden toegerekend en bij hen belast; werkgeversaandelen van de premies WW en ZW wél in de heffingsgrondslag worden betrokken; er sprake is van een twee-schijventarief (top-tarief 50% vanaf f100.000, daaronder 25,7%). De verdelingseffecten zijn doorgerekend met het SCP-micromodel dat geënt is op een bestand uit 1987 (AVO'87, steekproef van 11.560).

Tabel 5 Van belastbare som naar grondslag flat tax: de omvang van aftrekposten 1998

Situatie 1998 x f mld		Stelsel van Bentham met flat rate x f mld	
1 belastbaar inkomen	417,9	belastbaar inkomen 'flat tax' (1+4)	526,3
2 belastingvrije sommen	100,8	belastingvrije sommen (tax credit) (2)	100,8
grondslag van heffing (1-2)	317,1	grondslag 'flat tax' (1+4-2)	425,5
3 opbrengst loon- en inkomstenbelasting	118,0	budgettair neutrale opbrengst (ex ante)	118,0
4 aftrekposten/verbreding van de grondslag	108,4		
pensioenpremies	26,0		
hypotheekrente minus fiscale huurwaarde	23,3		
reis- en verwervingskosten	18,8		
premies werknemersverzekeringen (wn)	6,5		
premies voor lijfrente en alimentatie	5,9		
zelfstandigenaftrek	5,4		
ouderenaftrek	5,2		
spaarloon c.a.	4,0		
rente- en dividendvrijstelling	3,2		
buitengewone lasten	2,7		
consumptieve rente	2,6		
niet-actievenforfait	2,3		
vut premies (werknemersdeel)	1,5		
aftrekbare giften	1,0		
effectief tarief: 3/(1-2)	37,2 %	flat rate: 3/(1+4-2)	27,7%

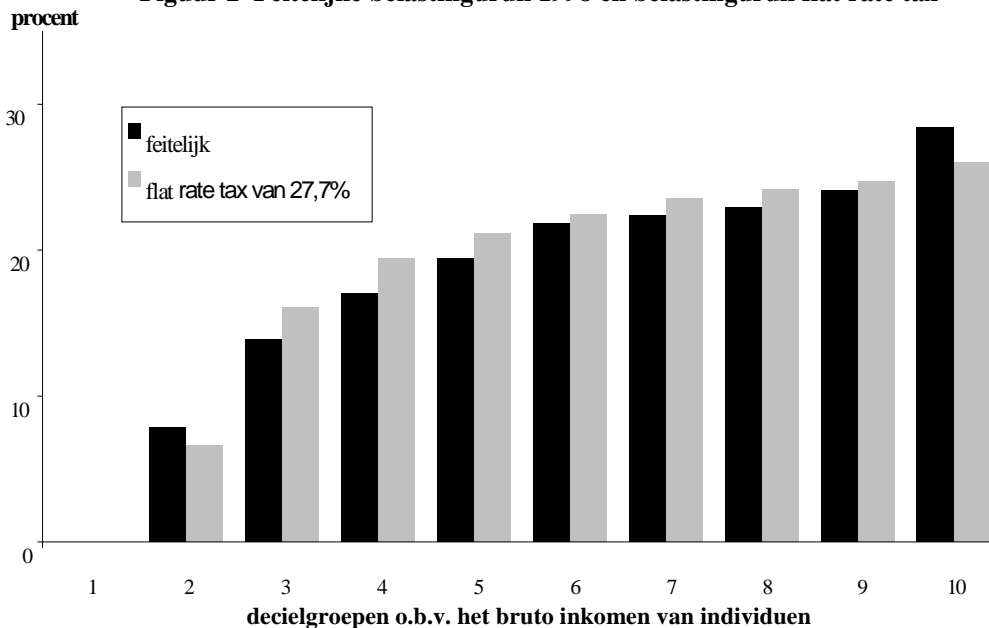
bron: Alle cijfers in het linkerdeel van de tabel zijn afkomstig uit de nota *Belastingen in de 21e eeuw* (p.19 en p.37), met uitzondering van de vut-premies (bron: CBS Jaarboek) en het saldo van de hypotheekrenteaftrek en de bijtelling fiscale huurwaarde (geactualiseerd cijfer; zie Caminada, 1999).

4.2 Inkomensgevolgen ¹⁸

Figuur 2 laat het effect op de gemiddelde belastingafdracht per inkomensdeciël zien. De grijze balkjes geven de gemiddelde druk van de flat tax over inkomensgroepen weer, de zwarte balkjes tonen de belastingdruk onder de huidige systematiek (maar wel in verhouding tot het brede inkomensbegrip van de flat tax).

Bon: Eigen berekeningen met data die zijn ontleend aan de CBS

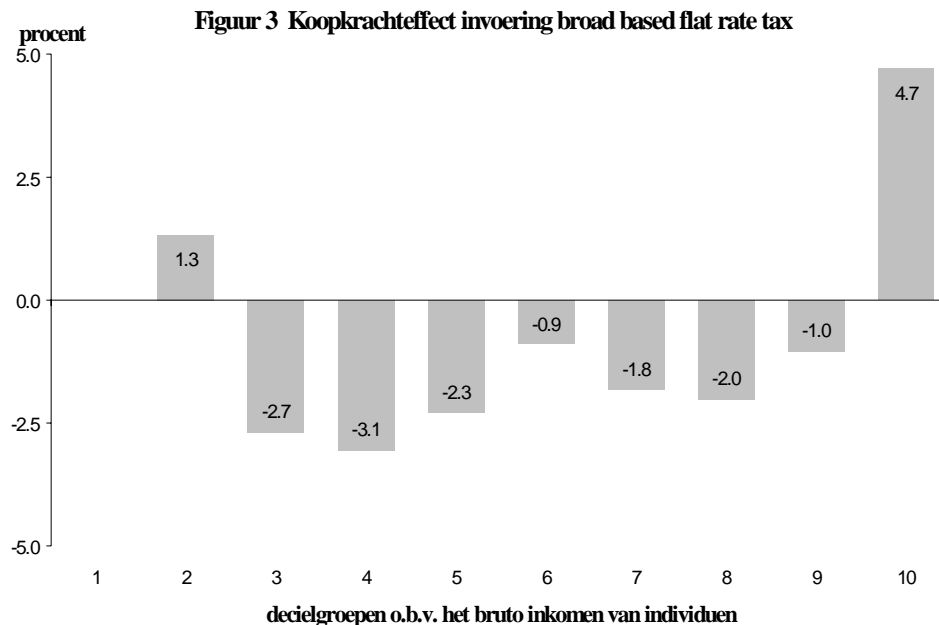
Figuur 2 Feitelijke belastingdruk 1998 en belastingdruk flat rate tax



Inkomenstatistiek (IPO); zie ook noot 18.

¹⁸ De verdelingsgevolgen van dit stelsel zijn in kaart gebracht door simulatie op basis van het CBS Statistiek van de Personele Inkomensverdeling (IPO). Sommige aftrekposten en vrijstellingen zijn niet in de CBS-data opgenomen, maar deze zijn aan de relevante groepen toegerekend en wel zodanig dat de toename van de heffings-grondslag gelijk is aan het met deze posten gemoeide bedrag. Het betreft hier de premies voor VUT en verplichte pensioenregelingen (ook het werkgeversdeel van deze premies is toegerekend aan belastingplichtigen), de ouderenaftrek, het niet-actievenforfait, de rente- en dividendvrijstelling en de spaarloonregeling. Om redenen van technische aard (beschikbaarheid van data) simuleren we de veranderingen ten opzichte van het fiscale jaar 1998.

Om een duidelijker beeld te geven zijn de verschillen in belastingafdracht ook uitgedrukt als percentage van de besteedbare inkomens in de uitgangssituatie. Figuur 3 toont de koopkrachteffecten van de flat tax.



Bron: Eigen berekeningen met data die zijn ontleend aan de CBS Inkomensstatistiek (IPO); zie ook noot 18.

Voor de laagste inkomens verandert er niets, aangezien hun inkomen niet boven de belastingvrije som uitkomt.¹⁹ Voor de tweede decielgroep treedt een klein positief koopkrachteffect op. Een brede categorie van middeninkomens verliest: in het traject van besteedbare inkomens van f 25.000 tot f 85.000 daalt de koopkracht (0,9 tot 3,1%). Bij de tien procent hoogste inkomens is duidelijk sprake van winst. De koopkrachtstijging bij een besteedbaar inkomen vanaf f 85.000 bedraagt 4,7%. Merk overigens op dat, ondanks het feit dat maar liefst acht decielen er op achteruitgaan en slechts twee er op vooruit gaan, de belastinghervorming budgettair-neutraal is (ex-ante). Dit komt doordat het topdeciel het overgrote deel van de IB opbrengt. Hun aandeel in het totaal van de belastingopbrengst bedroeg in 1998 circa 37 procent. Onder het gesimuleerde regime van de flat rate tax daalt dit aandeel fors, maar bedraagt het nog altijd 34 procent.

¹⁹ In dit verband speelt de specifieke samenstelling van dit deciel een rol; zie noot 6.

Opmerkelijk is dat de koopkrachteffecten over een zeer lang inkomenstraject binnen een bandbreedte van +/- 5% blijven. Dat is de bandbreedte die de commissies Oort en Stevens aanvaardbaar achtten bij hun voorstellen voor belastinghervorming. Hierbij dient echter wel te worden herhaald dat is gerekend met de gemiddelden van de tien onderscheiden inkomensklassen. Vanzelfsprekend zullen de individuele koopkrachteffecten spreiding vertonen rond die gemiddelden. Naarmate in de huidige situatie meer of minder dan het gemiddelde in de desbetreffende inkomensklasse gebruik wordt gemaakt van aftrekposten, is het koopkrachtverlies respectievelijk de koopkrachtwinst groter. Het lijkt overigens aannemelijk dat menig belastingbetaler buiten de eerder genoemde bandbreedte van +/- 5% zal vallen. Maar deze spreiding kan echter niet worden getoond omdat het CBS om redenen van privacy uitsluitend gegevens over aftrekposten verstrekt die geaggregeerd zijn naar inkomensklasse.²⁰

5 Opmerkingen

Vanzelfsprekend kleven er vele principiële en praktische problemen aan een dergelijke flat tax. Wij noemen de volgende punten:

- De hier gehanteerde brede heffingsgrondslag is vatbaar voor kritiek, en wel vanuit twee gezichtspunten.
 - Aan de gesimuleerde brede heffingsgrondslag ligt geen theoretisch verantwoord inkomensconcept ten grondslag, zoals de Haig-Simons definitie van inkomen (Simons, 1938). Het is vrijwel ondoenlijk om een dergelijk theoretisch concept operationeel te maken en vervolgens door te rekenen. In plaats daarvan borduren we – om praktische redenen – voort op het huidige, tamelijk hybride, inkomensbegrip. Dan valt het oog op belangrijke elementen van dubbele heffing. Met name blijven de uitkeringen van pensioenen en werknemersverzekeringen belast, terwijl de premies niet meer aftrekbaar zijn. Daar staat overigens tegenover dat in onze flat tax de beleggingsinkomsten van pensioenfondsen evenmin als thans belast worden. In economische zin is er geen sprake van een volledig dubbele heffing.
 - Het tweede gezichtspunt is dat van de heffingsgrondslag voor een flat tax als stelsel van heffingen aan de bron. Vragen rond draagkrachtmeting (tariefstructuur), dubbele heffing e.d. zijn dan niet aan de orde. Zo'n stelsel zou arbeids- en kapitaalbeloningen in brede zin moeten belasten. Of de door ons geoperationaliseerde grondslag aan deze eis voldoet, is open voor discussie.

²⁰ Ter illustratie: in de eerder genoemde grimmige variant van grondslagverbreding cq. tariefverlaging, zoals uitgewerkt in het rapport van de commissie Stevens (1991), blijft voor minder dan de helft van de belastingplichtigen de verandering in het besteedbaar inkomen binnen een bandbreedte blijft van +/-5%.

- Een andere complicatie is dat de analyse zich toespitst op de IB, terwijl de vennootschapsbelasting (Vpb) buiten beschouwing blijft. Er blijven dus fiscale prikkels bestaan rond beslissingen over de rechtsvorm en financieringswijze van de onderneming.
- Ten slotte wordt in de analyse geen rekening gehouden met de economische en de gedragsreacties die zonder twijfel van zo'n drastische hervorming zullen uitgaan, zoals veranderingen in het arbeidsaanbod²¹ en de naar verwachting ingrijpende gevolgen van de volledige afschaffing de aftrek hypotheekrente of van de pensioenpremies voor de markt van koopwoningen respectievelijk de besparingen. Ook gaan we voorbij aan de problematiek van de timing en de benodigde tijd die nodig zal zijn om een flat rate tax in te voeren (langdurig overgangsregime).

De genoemde problemen zullen in de praktijk voorlopig prohibitief zijn. Het gaat ons er echter uitsluitend om te laten zien dat veel verder kan worden gegaan op de weg van grondslagverbreding in ruil voor tariefverlaging.

6 Een realistische beleidsoptie

6.1 Uitwerking

In aansluiting op het voorafgaande presenteren wij een meer realistisch alternatief met eveneens een substantiële grondslagverbreding.²² Ten opzichte van de IB2001, kiezen wij voor een aanzienlijk lagere heffingskorting, een vervanging van de generieke arbeidskorting door een gerichte Earned Income Tax Credit (EITC) en een verplaatsing van de eigen woning van box I naar box III.

Meer concreet bevat onze optie de volgende elementen.

- Uitgangspunt is het bedrag dat het kabinet inzet ter verlaging van de tarieven e.d.. Het gaat om een bedrag van f16,5 mld, te weten de f11,3 mld van het complex verbreding/verschuiving/vergroening en de f5 mld die als lastenverlichting (smeergeld) wordt ingezet.²³
- Voorts wordt de belastingvrije som gereduceerd tot het niveau van 1990, aangepast aan de inflatie en vervolgens verrekend tegen het tarief in de eerste schijf (zie hierna). Dat resulteert in een heffingskorting van f1.416. Iedereen heeft recht op de algemene heffingskorting. Indien de partner geen inkomen heeft, heeft deze toch recht op de algemene heffingskorting. Daarbij volgen we de systematiek van de IB2001, zij het dat in de IB2001

²¹ Zie hiervoor bijvoorbeeld Atkinson (1995) en Frederiksen (1994 en 1996).

²² Zie ook Goudswaard en Caminada (1998).

²³ Cf. Centraal Planbureau (1999, p.8, tabel 1).

de algemene heffingskorting beduidend hoger is (*f*3.321) dan in onze variant.

- Het arbeidskostenforfait wordt eveneens gereduceerd tot het niveau van 1990. Met toepassing van de inflatiecorrectie resulteert een minimum forfait van *f*252 en een maximum van *f*1.259. Het percentage is 4%. Dit regime is nagenoeg conform het voorstel van de IB2001.
- In aanvulling op het verlaagde generieke forfait wordt een gerichte 'Earned Income Tax Credit' ingezet conform variant 18 uit bijlage 1 van de kabinetsnota *Belastingen in de 21e eeuw*. Dat wil zeggen: de EITC loopt lineair op van *f*0 tot *f*1.500 bij het minimumloon, blijft constant tot 115% van het minimumloon en loopt daarna weer lineair af tot *f*0 bij 150% van het minimumloon. De EITC is aanzienlijk goedkoper dan de door het kabinet voorgestelde generieke arbeidskorting (*f*2,5 mld versus *f*7,9 mld). Bij een voldoende lange afbouwfase zijn de arbeidsmarkteffecten van de EITC volgens berekeningen van het CPB gunstiger dan van de generieke arbeidskorting (zie Graafland en De Mooij, 1998).
- De eerste eigen woning gaat van box I naar box III.²⁴ Wij betogen, in navolging van onder meer Stevens (1999) en Snels, Streefkerk en Vendrik (1999), dat de eigen woning in box III hoort. Nu valt over de precieze vormgeving te twisten, maar een bruikbaar alternatief is naar ons oordeel een belasting van 30% (het tarief van box III) over het huidige huurwaardeforfait (1,25%), terwijl de hypotheekrente ook tegen 30% aftrekbaar is. De meeste arbitragemogelijkheden rond het eigen huis komen dan te vervallen en het progressie-element in zowel de renteaftrek als het eigenwoningforfait verdwijnt. Daar staat tegenover dat vooral de eigenaar-bewoners in de hoogste tariefschijven zullen worden getroffen. Tariefverlaging (zie hierna) zal dit nadeel compenseren.

Op basis van dit pakket kan een aantrekkelijke tariefstructuur worden gerealiseerd met twee schijven: in de eerste schijf - die *f*2.687 korter is dan de lengte van de in de IB2001 voorgestelde gecombineerde schijf 1a en 1b (*f* 53.881) - geldt een tarief van 25% en daarboven een tarief van 45%.²⁵ De

²⁴ Gebaseerd op Caminada, Goudswaard en Vording (1999). Zie voor een meer theoretisch onderbouwde analyse Vording, Goudswaard en Caminada (1999).

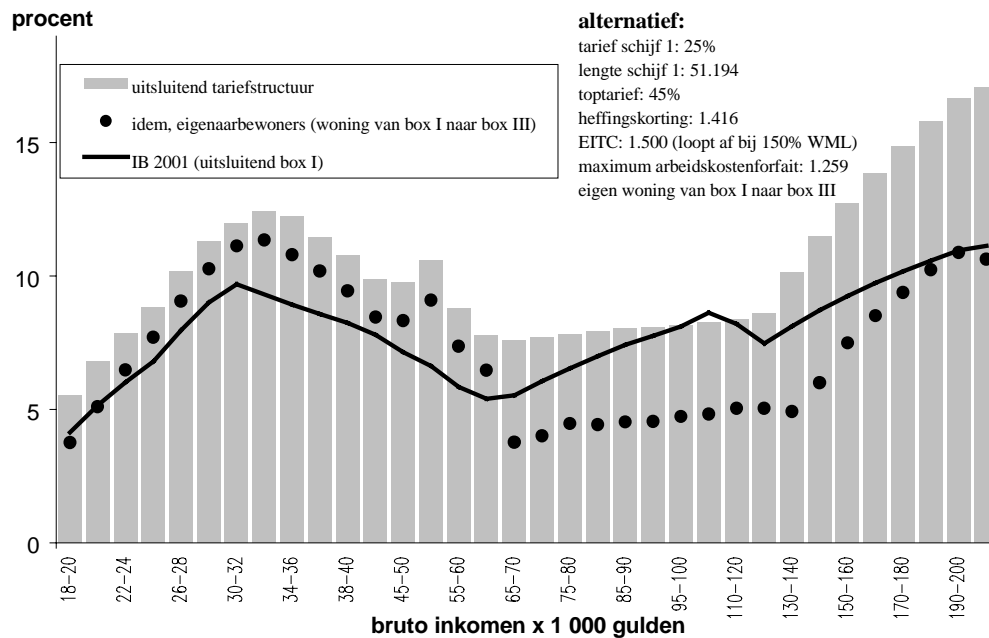
²⁵ De budgettaire effecten zijn op diverse manieren doorgerekend. Zo hebben wij ondermeer in het model Microtax van het CPB een uitgebreid wegingschema ingebouwd, waardoor de budgettaire consequenties van het alternatief konden worden benaderd. Ten tweede is een berekening gemaakt met hulp van de onderverdeling van heffingsgrondslagen over de schijven zoals opgenomen in de kabinetsnota *Belastingen 21e eeuw* (pagina 21). Daarbij is rekening gehouden met het feit dat grondslagverbreding in sommige gevallen invloed heeft op de tariefschijf waarin belastingplichtigen zich bevinden. Dit neemt niet weg dat de berekening globaal is.

tweede en derde schijf worden dus samengevoegd. Er blijven slechts twee schijven over, terwijl het kabinet het aantal schijven juist heeft vergroot van drie naar vier. De tarieven van onze variant zijn over de hele linie beduidend lager dan in de kabinetsvoorstellen (oplopende tarieven: 32,9%; 36,85%; 42% en 52%).

6.2 Inkomensgevolgen

De inkomenseffecten van deze variant worden in figuur 4 geïllustreerd, waarbij onderscheid is gemaakt tussen eigenwoningbezitters (bolletjes) en niet-eigenwoningbezitters (balkjes). Deze inkomensgevolgen kunnen worden vergeleken met de inkomenseffecten van de kabinetsvoorstellen (weergegeven middels de doorgetrokken zwarte lijn).

Figuur 4 Koopkrachteffecten alternatieve tariefstructuur



Bron: eigen berekeningen met het model Microtax van het CPB; de benodigde data voor de inkomensgevolgen van de verschuiving van de eigen woning van box I naar box III zijn afkomstig uit de CBS Statistiek Personele Inkomensverdeling (IPO).

In het algemeen zijn de koopkrachteffecten redelijk vergelijkbaar met die van de IB2001 (uitsluitend box I; vergelijk de grijze blokken met de doorgetrokken

zwarte lijn). Winst ten opzichte van het kabinetsvoorstel is dat de middeninkomens er gunstiger uitspringen. De koopkrachtwinst voor eigenaar-bewoners valt iets lager uit. Overigens zijn in de IB2001 de koopkrachteffecten voor eigenaar-bewoners ook minder gunstig dan voor de overige belastingplichtigen zoals weergegeven door de doorgetrokken zwarte lijn. Dat komt doordat de aftrekpost eigen woning tegen lagere tarieven zal worden afgerekend.

Rond het minimum is er forse koopkrachtwinst, met name door de inzet van de EITC en het lagere tarief. Voor bruto inkomens boven f 130.000 (tweeënhalf maal modaal) is er ook sprake van een flinke winst. Daar staat tegenover dat de in deze figuur niet weergegeven verliezen als gevolg van het complex verbreding/verschuiving/vergroening hier wat groter zijn. Overwogen zou kunnen worden om de effecten voor de hoogste inkomens verder te mitigeren door het tarief of het fictieve rendement van de vermogensrendementsheffing te verhogen, onder gelijktijdige verruiming van de vrijstellingen om de kleine spaarders te ontzien.

Samenvattend levert onze variant met dezelfde budgettaire middelen een aantrekkelijker tariefstructuur op dan het Belastingplan 2001. De EITC kan de incentives aan de onderkant van de arbeidsmarkt flink versterken. Immers, door de voldoende lange afbouwfase van de EITC - in combinatie met het lage belastingtarief van 25% - is de problematiek van de marginale druk zelfs in de afbouwfase van de EITC, aan de onderkant van de arbeidsmarkt *kleiner* dan in het kabinetsvoorstel. Rekening houdend met de koopkrachteffecten van het complex verbreding/verschuiving/vergroening zijn de inkomensmutaties als gevolg van deze variant evenwichtiger verdeeld dan in de kabinetsvoorstellen. Bovendien is de verplaatsing van het eigen huis naar box III, gecombineerd met een heffingskorting voor betaalde hypotheekrente, fiscaal meer consistent dan indeling in box I. Wij menen dat daarmee ook de rust voor eigenaar-bewoners uiteindelijk beter is gediend dan met het kabinetsvoorstel. Bovendien zijn de koopkrachteffecten voor huiseigenaren - bij terugsluizing van de meeropbrengst in (nog) lagere tarieven - vrij gering.

7 Conclusie

Het belastingherziening voor 2001 levert lagere tarieven op, deels gefinancierd door een verbreding van de heffingsgrondslag. Deze grondslagverbreding is echter aanzienlijk kleiner dan de grondslag*versmalling* die in het afgelopen decennium is opgetreden. Ook na 2001 blijft de heffingsgrondslag smal en de tarieven dus hoger dan noodzakelijk. Risico's voor een verdere grondslagversmalling (eigen woning) zijn bovendien duidelijk aanwezig.

Wij pleiten om economische en uitvoeringstechnische redenen (vereenvoudiging) voor een verdere grondslagverbreding in ruil voor tariefverlaging. Ter illustratie hebben we een flat rate tax met een extreem brede grondslag doorgerekend. Het uniforme tarief komt dan uit op 28%. Opmerkelijk

is dat de koopkrachteffecten van een dergelijk stelsel grosso modo binnen redelijke marges blijven. Diverse problemen, zoals dubbele heffing en onvoorspelbare gedragseffecten, staan een dergelijk flat rate systeem echter voorlopig in de weg. Wij hebben daarom ook een realistischer alternatief geschetst met eveneens substantiële grondslagverbreding en lagere tarieven. Belangrijkste elementen zijn: een veel lagere heffingskorting, alleen een gerichte arbeidskorting, en verplaatsing van de eigen woning van box I naar box III. Daarmee kan – budgettair neutraal – een aantrekkelijke structuur worden gerealiseerd met twee schijven met tarieven van 25% en 45%. De koopkrachteffecten van dit alternatief wijken niet sterk af van die van de IB2001, maar zijn op sommige punten (middeninkomens) wat evenwichtiger. Bovendien is sprake van een aanzienlijk consistentere en verantwoordere fiscale behandeling van het eigen huis. Een volgende belastingherziening ligt in het verschiet.

Geraadpleegde literatuur

- Allers, M.A. (1994), *Administrative and Compliance Costs of Taxation and Public Transfers in the Netherlands*, Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Atkinson, A.B. (1995), *Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal*, Clarendon Press, Oxford.
- Bovenberg, A.L., R.A. de Mooy en F. van der Ploeg (1994), 'Werkt een "Robin Hood"-beleid?', *Economisch Statistische Berichten*, 13 april 1994, pp.332-336.
- Brandsma, R.P.C.W.M., en H. Vording (1997), 'De loonsom- en bedrijfsvermogensbelasting: een spiegelhistoriael', in: H. Vording en C. van Raad (red), *Echte belastinghervorming*, Kluwer, Deventer, 1997, pp. 103-132.
- Caminada, K. and K.P. Goudswaard (1996), 'Progression and Revenue Effects of Income Tax Reform', *International Tax and Public Finance* 3 (1), pp.57-66.
- Caminada, K., K.P. Goudswaard en H. Vording (1996), 'De inkomensgevolgen van een vlaktaks', *Economisch Statistische Berichten*, 26 juni 1996, pp.574-577.
- Caminada, K. (1997), *De progressie van het belastingstelsel*, proefschrift Universiteit Leiden, Thesis Publishers, Amsterdam.
- Caminada, K., and K.P. Goudswaard (1997), 'Distributional Effects of a Flat Tax: An Empirical Analysis for the Netherlands', *Department of Economics Research Memorandum* 97.04, Universiteit Leiden.
- Caminada, K. (1999), 'Aftrekpost eigen woning: wie profiteert in welke mate? Ontwikkeling, omvang en verdeling van de hypotheekrenteaftek en de bijtelling fiscale huurwaarde,' *Department of Economics Research Memorandum* 99.02, Universiteit Leiden.
- Caminada, K., K. Goudswaard en H. Vording (1999), 'De eigen woning anders belast', *Economisch Statistische Berichten* 5 november 1999, pp. 814-816.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (1999), *Personele inkomensverdeling 1996*, SDU-uitgeverij, Den Haag.
- Centraal Planbureau (1999), *Economische gevolgen van de Belastingherziening 2001*, Werkdocument 115, Den Haag.
- Cnossen, S. (1990), 'Hervorming van de inkomstenbelasting, een internationaal perspectief', *Geschriften van de Vereniging voor de Belastingwetenschap* 182, Deventer.
- Cnossen, S., and K. Messere (1990), 'Income Tax Reforms in OECD Member Countries', *Bulletin International Bureau of Fiscal Documentation*, October, pp.463-483.
- Commissie voor de belastingherziening (1991), *Graag of niet*, Sdu Uitgevers, Den Haag (rapport commissie Stevens).
- Economist, The (1996), *America's Tax Reform*, January 13th, pp.52-54.

- Feld, A.L. (1995), 'Living with the Flat Tax', *National Tax Journal* 48 (4), pp.603-618.
- Frederiksen, N.K. (1994), *A Dynamic General Equilibrium Simulation Model for Fiscal Policy Analysis*, EPRU Economic Studies 1/1994, Copenhagen Business School.
- Frederiksen, N.K. (1996), *Flat Rate Income Taxation: Macroeconomic and Efficiency Effects*, paper presented at the 52nd IIPF Congress, August 26-29, Tel Aviv, Israel.
- Goudswaard, K.P., en H. Vording (1990), 'De analyse van belastinguitgaven' in: C. van Raad, G.P. Frank (red.), *Gielebundel*, Deventer, pp. 231-243.
- Goudswaard, K.P., en K. Caminada (1998), 'Belastingen in de 21e eeuw: veel v's, weinig wol', *Weekblad Fiscaal Recht* 29 januari 1998, pp.133-143.
- Graafland, J.J., en R.A. de Mooij (1998), 'Analyzing Fiscal Policy in the Netherlands - Simulations with a revised MIMIC', *CPB Onderzoeksmemorandum* 140, Den Haag.
- Grapperhaus, F.H.M. (1995), 'Loonsom- en bedrijfsvermogensbelasting (LBB)', *Weekblad Fiscaal Recht* 1 juni 1995, pp. 777-778
- Grapperhaus, F.H.M. (1995), 'Belasting op produktiefactoren', *Weekblad Fiscaal Recht* 12 oktober 1995, pp. 1525-1538.
- Hall, R.E., and A. Rabushka (1985), *The Flat Tax*, Hoover Institution Press, Stanford.
- Kam, C.A. de, en F.G. van Herwaarden (1988), 'Belastingherziening in Nederland: problemen en perspectieven', *preadvies van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, 1988.
- Kam, C.A. de (1995), 'Schaden hoge belastingen de economie?', *Economisch Statistische Berichten*, 20 september 1995, p.838.
- Kleijn, J.P. De (1998), 'Inkomensverdeling 1996', *Sociaal-economische maandstatistiek* 15 (3), pp.18-22 en pp.75-85.
- McLure, C.E. Jr. (1996), 'International Implications of the Flat Tax', *Bulletin for International Fiscal Documentation*, November/December, pp.511-515.
- Owens, J. (1997), *Emerging Issues in Tax Reform: the Perspective of an International Administrator*, paper presented at the 53rd IIPF Congress, August 25th, Kyoto, Japan.
- Pechman, J.A. (1990), 'The Future of the Income Tax', *American Economic Review* 80 (1), pp.1-20.
- Ruiz-Huerta, J., J. Lopez-Laborda, J. Onrubia and N. Badenes (1996), *Income Tax Reform, Fiscal Decentralization and Income Redistribution: Some Empirical Evidence for the Spanish Case Derived from a Panel Data Base Analysis*, paper presented at the 52nd IIPF Congress, August 26-29, Tel Aviv, Israel.
- Simons, H.C. (1938), *Personal Income Taxation*, University of Chicago Press, Chicago.
- Slemrod, J. (1992), 'Do Taxes Matter? Lessons from the 1980's', *American Economic Review*, vol. 82 (2), pp. 250-256.

- Snels, B.A.W., M. Streefkerk en C.C.M. Vendrik (1999), 'Eigen huis, eigen vermogen', *Economisch Statistische Berichten* 4 juni 1999, pp. 424-427.
- Stevens, L.G.M. (1999), 'Fiscale beleidsnotities 2000', *Weekblad Fiscaal Recht* 30 september 1999 pp 1234.
- Tweede Kamer (1996), *Aanpassing van de loon- en inkomstenbelasting c.a., met het oog op vereenvoudiging van de wetgeving en vermindering van de administratieve lasten van het bedrijfsleven.*, TweedeKamerstuk vergaderjaar 1996-1997, 25 051 no.3, Den Haag.
- Tweede Kamer (1997), *Belastingen in de 21e eeuw. Een verkenning.* TweedeKamerstuk vergaderjaar 1997-1998, 25 810 no.2, Den Haag.
- Tweede Kamer (1999), *Voorstel van Wet*, TweedeKamerstuk vergaderjaar 1998-1999, 26 728 no.2, Den Haag.
- Tweede Kamer (1999), *Nota naar aanleiding van het verslag Wet IB2001 (Belastingherziening 2001)*, TweedeKamerstuk vergaderjaar 1999-2000, 26 727 no. 7, Den Haag.
- Vording, H. (1996), 'Werk, werk, werk! Maar hoe zit het met de werking van fiscale instrumenten?', *Openbare Uitgaven* (2), pp.61-70.
- Vording, H., K.P. Goudswaard, en C.L.J. Caminada (1999), 'De eigen woning naar box III', *Weekblad Fiscaal Recht* 9 december 1999, pp. 1694-1703.

COMMENTAAR

Casper van Ewijk

Centraal Planbureau en Universiteit van Amsterdam

“Waarom gaan we niet een stap verder met grondslagverbreding zodat we (bijna) een vlaktax kunnen realiseren?” Zo kan de centrale boodschap van de bijdrage van Caminada, Goudswaard en Vording worden samengevat. De vraagstelling richt zich op box 1 (arbeid en eigen huis), in kwantitatieve termen verreweg de belangrijkste box van het nieuwe belastingstelsel. Belasting van vermogens blijft buiten beschouwing.

De voorstellen van de auteurs ogen sympathiek. De gemiddelde tarieven kunnen dalen, de eigen woning wordt op een meer symmetrische wijze behandeld en de inkomensgevolgen zijn beperkt. Er zitten echter wel enige haken en ogen aan de voorstellen. De onderbouwing van het paper is beperkt; het lijkt veel op een pragmatische reken-exercitie. Aan de (welvaarts)theoretische onderbouwing van de verschillende elementen wordt geen aandacht besteed. De argumentatie voor een vlaktax is vooral gebaseerd op twee elementen: (a) eenvoud, en (b) minder arbitrage door lagere tarieven.

Het voordeel van eenvoud is naar mijn mening beperkt. De complexiteit van het belastingstelsel schuilt niet in de opbouw van de tarieven: of er nu een uniform tarief is of een meer ingewikkelde tariefstructuur maakt niet wezenlijk uit. De berekening van de belasting kan volledig worden geautomatiseerd. De werkelijke complexiteit zit het hanteren van verschillende grondslagen en de vele bijzondere regelingen. Het tweede aspect is daarom belangrijker. Het bestaan van verschillende tarieven leidt tot erosie van de grondslag door arbitrage. Dit doet zich tussen ‘boxen’ voor, maar bij progressieve tarieven ook binnen een box (namelijk tussen partners, en tussen ouders en kinderen). Arbitrage leidt tot verlies aan inkomsten voor de overheid en is bovendien schadelijk voor de belastingmoraal. Het is echter niet evident dat het ook altijd leidt tot economische kosten in de zin van een verstoorde allocatie.

De discussie over het belastingstelsel wordt gedomineerd door het arbitrage-argument. Hierdoor dreigen de werkelijke doelen van de belastingheffing – namelijk efficiënte financiering van overheidsuitgaven en herverdeling van inkomen – uit het oog te worden verloren. Vanzelfsprekend is bij lage en uniforme tarieven de kans op arbitrage minimaal, maar dit zegt nog niets over de maatschappelijke wenselijkheid ervan. De kosten van arbitrage moeten worden afgewogen tegen de doelen die men met het belastingstelsel wil bereiken.

Vanuit dit gezichtspunt geredeneerd is het voor mij niet zeker dat een belastingstelsel met een uniform tarief en geen aftrekposten het ideaal is waar wij naar moeten streven. Een uniform tarief perkt de vrijheidsgraden van de inrichting van het belastingstelsel sterk in. Het is niet langer mogelijk om

werkenden aan de onderkant van de arbeidsmarkt extra te ontzien, of om hoge inkomens extra te belasten. Impliciet erkennen de auteurs dit probleem wanneer zij in hun realistisch alternatief met een EITC op de proppen komen.

Daarnaast kan afschaffing van alle aftrekposten ook geen doel op zich zijn. Het is buitengewoon nuttig om alle bestaande aftrekposten een keer kritisch tegen het licht te houden (hypotheekrente, spaarloon etc.), maar voor sommige aftrekposten bestaan goede redenen. Wanneer aftrekposten vervangen worden door allerlei ondoorzichtige subsidieregelingen komen wij van de regen in de drup. Het de vraag of de totale kosten dan niet worden verhoogd in plaats van verlaagd. Fiscale afhandeling van deze posten via het belastingformulier is in het algemeen efficiënter dan een aparte subsidieregeling.

Caminada, Goudswaard en Vording besteden geen aandacht aan de redengeving van de aftrekposten. Is het bijvoorbeeld wel zo gewenst om zowel de pensioenpremies als de pensioeninkomens te belasten, zoals de auteurs voorstellen? Bestaat er geen reden voor de aftrek van ziektekosten? Voor de zelfstandigenaftrek? Voor de verwervingskosten? Hier kan men niet volstaan met boekhoudkundige rekenexercities. Hier is een inhoudelijke economische afweging op z'n plaats.

Voorzover er een goede reden bestaat voor bestaande aftrekposten, zal afschaffing van deze posten leiden tot een druk om hetzelfde doel te bereiken via de uitgavenkant van het overheidsbudget. Het aantal inkomensafhankelijke regelingen zal daardoor toenemen. De schade die dat oplevert is waarschijnlijk groter dan de schade van de bestaande aftrekposten in de belastingen. De analyse van Caminada, Goudswaard en Vording is in dit opzicht incompleet. De inrichting van het belastingstelsel kan niet los worden gezien van andere herverdelende instituties, zoals inkomensafhankelijke regelingen en voorzieningen. Wanneer de bestaande inkomensafhankelijke regelingen sterk worden beperkt, neemt de behoefte aan herverdeling via de belastingen toe. Het is de vraag of daarmee per saldo niet een grotere efficiencywinst wordt geboekt dan met de invoering van een vlaktax. In ieder geval verschuift de balans dan per saldo in de richting van een wat progressiever belastingstelsel.

ECONOMISCHE GEVOLGEN VAN DE BELASTINGHERZIENING 2001¹

CPB Staf, bewerkt door Ruud Okker

1 Inleiding

In het werkdocument 'Economische gevolgen van het regeerakkoord 1998'² heeft het Centraal Planbureau een analyse gepresenteerd van de lange termijn economische gevolgen van de belastingmaatregelen die in het Regeerakkoord zijn opgenomen.³ Voor wat betreft de budgettaire en inkomenseffecten is in dat werkdocument de belastingherziening doorgerekend als onderdeel van het totaal aan maatregelen uit het Regeerakkoord. De Belastingherziening 2001 die in september 1999 aan de Tweede Kamer is aangeboden, wijkt op een aantal onderdelen af van de uitgangspunten in die doorrekening. Deze wijzigingen hebben voor een deel effect op de uitkomsten van de doorrekening. In dit document wordt daarom een update gegeven van de resultaten uit Werkdocument 105. Daarbij worden de ex-ante budgettaire en inkomenseffecten nu geïsoleerd bekeken. De maatregelen worden in aansluiting op de cijfers in de Memorie van Toelichting, afgezet tegen de situatie in 1999, gecorrigeerd voor die elementen van de belastingherziening die al in dat jaar zijn ingevoerd (de eerste tranche vergroening met bijbehorende terugsluis). In de volgende paragraaf worden de uitgangspunten van de Belastingherziening 2001 beschreven en wordt een overzicht gegeven van de (ex ante) budgettaire effecten. Vervolgens worden de inkomenseffecten gepresenteerd. Tenslotte worden de economische effecten op lange termijn van de voorgestelde maatregelen geanalyseerd.

2 Uitgangspunten van de belastingherziening

De vormgeving van de Belastingherziening 2001 loopt grotendeels langs de lijnen van de nota van het vorige kabinet 'Belasting in de 21e eeuw: een verkenning' en de nadere invulling die daaraan in het Regeerakkoord 1998 is gegeven: verschuiving van directe naar indirecte belastingen, waaronder milieubelastingen (vergroening), verbreding van de belastinggrondslag door versobering van aftrekposten, en invoering van een forfaitaire

¹ Dit is een verkorte versie van CPB Werkdocument 115, november 1999, met dezelfde titel.

² CPB Werkdocument no 105, Den Haag, augustus 1998

³ Ibidem, paragraaf 6, blz. 30-32.

rendementsheffing. Met de opbrengst van deze maatregelen, aangevuld met een lastenverlichting van *f* 5 mld, kan de tariefstructuur voor de belasting op werk en woning worden aangepast, met als meest kenmerkende elementen een verlaging van de tarieflijn en de invoering van een arbeidskorting. Hieronder worden deze onderdelen successievelijk toegelicht.

De verschuiving en vergroening heeft een totaalopbrengst van *f* 8,1 mld.

- Het algemene tarief van de BTW wordt per 1-1-2001 verhoogd van 17½% naar 19%. De opbrengst hiervan wordt geraamd op *f* 4,4 mld.
- De opbrengst van milieubelastingen gaat *f* 3,7 mld omhoog. Het grootste deel komt uit de verhoging van de regulerende energie-belasting op gas en elektriciteit voor kleinverbruikers, inclusief de indexatie in deze kabinetsperiode. Daarnaast worden enkele nieuwe belastingen geïntroduceerd zoals op drinkwater. Ter vergelijking: de opbrengst van de belastingen op milieugrondslag (regulerende energieheffing, brandstoffen, afvalstoffen en grondwater) bedroeg in 1998 eveneens *f* 3,7 mld. Er is dus sprake van een verdubbeling.

Grondslagverbreding door schrappen of beperken van aftrekposten geeft een opbrengst van *f* 4,1 mld. De maatregelen bestaan uit de volledige afschaffing van de aftrekbaarheid van consumptief krediet en van werkelijke beroepskosten en een beperking van de lijfrenteregeling, de spaarloonregeling, het reiskostenforfait en de buitengewone lasten. De maatregelen met betrekking tot de spaarloonregeling, de aftrek werkelijke kosten en het reiskostenforfait hebben uitsluitend betrekking op werkenden in loondienst.

Een belangrijke vernieuwing is de introductie van een forfaitaire rendementsheffing over het particuliere vermogen. Forfaitair is het rendement op 4% gesteld. Hierover geldt een proportioneel tarief van 30%. Dit houdt dus een druk van 1,2% over de belastbare grondslag in.

De netto opbrengst van de invoering van de forfaitaire rendementsheffing en het vervallen van de huidige heffing op inkomsten uit vermogen en van de vermogensbelasting zal naar schatting *f* 0,45 mld bedragen. Door de onzekerheden over de hoogte van het vermogen en over het gedeelte dat onder de heffing zal vallen, is de bandbreedte van deze raming ruim. Ruim houdt in dat mede afhankelijk van de inspanning door de belastingdienst de per saldo opbrengst van *f* 0,45 mld naar ruwe schatting tussen *f* 1 mld negatief en *f* 2 mld positief zal liggen.

De tariefsoperaties in het kader van de inkomsten uit werken en wonen omvatten de volgende maatregelen:

Tabel 1 Budgettair beslag (prijzen 1999)

	mld	gld
<i>Milieu</i>	3,7	
Energieheffing (incl. BTW)		4,0
Terugsluis energieheffing bedrijven		- 0,9
Overige milieubelastingen		0,75
Indexeren regulerende energieheffing en overige milieubelastingen		0,35
Faciliteiten		- 0,5
<i>Arbeid</i>	- 16,50	
Tariefsoperaties LB/IB		- 17,85
Schrappen aftrek werkelijke beroepskosten (incl. buitengewone lasten)		0,45
Beperking spaarloon		0,5
Beperken reiskostenforfait		0,4
<i>Vermogen</i>	3,4	
Afschaffen vermogensbelasting		- 1,7
Schrappen IH over rente en dividend		- 3,25
Forfaitair rendement op vermogensinkomsten		5,4
Verhoging tarief aanmerkelijk belang		0,25
Beperken lijfrente-aftrek		1,5
Schrappen aftrek consumptieve rente		1,2
<i>Verschuiving direct/indirect</i>	4,4	
BTW-verhoging		4,4
Totaal	- 5,0	

- verlenging van de eerste schijf met *f* 5 700, inkorting van de tweede schijf met *f* 10 000 en introductie van een knip in de eerste schijf bij een inkomenshoogte van *f* 31 650. De tarieflijn voor de resulterende vier tarieven is 32,9%, 36,85%, 42% respectievelijk 52%;⁴

⁴ In dit document wordt, evenals in paragraaf 10 van de Memorie van Toelichting, gesproken over het onderste deel van de eerste schijf, het bovenste deel van de eerste schijf, de tweede schijf en de derde schijf. Elders in de Memorie van Toelichting wordt gesproken over de eerste schijf, de tweede schijf, de derde schijf en de vierde schijf.

- omzetting van de belastingvrije som in een heffingskorting, in eerste instantie afgerekend tegen het tarief van de eerste schijf, maar vervolgens enigermate verhoogd;
- vermindering van het arbeidskostenforfait tot maximaal f 1 262 bij een percentage van 4% en vermindering van het niet-actievenforfait tot f 308. Beide forfaits zijn daarmee weer nagenoeg terug op het niveau van 1990;
- introductie van een arbeidskorting ter hoogte van f 1 535. Het recht op de arbeidskorting wordt opgebouwd in het inkomenstraject tussen 50% en 100% van het minimumloon. Mensen met een jaarinkomen beneden 50% van het minimumloon hebben geen recht op de arbeidskorting. Zelfstandigen hebben ook recht op de arbeidskorting. Daartegenover wordt de zelfstandigenaftrek beperkt.

Door de verlenging van de eerste schijf wordt de grondslag voor de premies volks-verzekeringen breder. Maar indien de sociale fondsen naar rato meebetalen aan de financiering van de heffingskortingen resulteert per saldo een grondslagversmalling. Vooral nog is verondersteld dat de premies voor de volksverzekeringen niet zullen veranderen door de belastingherziening en dat de resulterende tekorten bij de fondsen zullen worden gecompenseerd door rijksbijdragen.

Het totale budgettaire beslag van de belastingherziening bedraagt ex-ante ongeveer f 5 mld. De raming van het budgettaire beslag is overigens met de nodige onzekerheid omgeven. Zo is nog betrekkelijk onzeker hoeveel de verlaging van het tarief in het onderste deel van de eerste schijf zal kosten omdat de knip in de eerste schijf van zeer recente datum is. Verder zijn zoals hierboven vermeld, de marges rond de grondslag voor de vermogensrendementsheffing ruim.

3 Partiële inkomenseffecten van de belastingherziening

De partiële inkomenseffecten van de belastingherziening worden voor een aantal standaardhuishoudens weergegeven in tabel 2. In tabel 3 staan de resultaten voor een representatieve steekproef van werkelijke huishoudens. Een belangrijke groep die niet in deze berekeningen is betrokken, zijn huishoudens waarvan het hoofd of de partner een zelfstandig ondernemer is.

De becijferingen in deze paragraaf betreffen de ex-ante effecten op de koopkracht. Ex-ante betekent dat alleen rekening wordt gehouden met effecten die rechtstreeks voortvloeien uit de belastingherziening. De ex-ante koopkrachteffecten houden geen rekening met de indirecte doorwerkingen van de belastingherziening, zoals bijvoorbeeld het effect op de contractloonstijging.

Tabel 2 *Ex-ante partiële koopkrachteffect^a, wig en replacement rate*

	mutatie per jaar in %
<i>Koopkracht</i>	
Modaal	4¼
Modaal, alleenstaand	4½
Minimum plus	6¾
Minimumuitkeringsgerechtigde met kinderen	3
Minimumuitkeringsgerechtigde zonder kinderen	3½
AOW, gehuwd/samenwonend	2¼
	absolute mutaties
<i>Gemiddelde wig</i>	
Minimum plus	- 7
Modaal	- 3
<i>Marginale wig</i>	
Minimum plus	¼
Modaal	- ¼
<i>Replacement rate</i>	
Minimum uitkering/minimum loon	- 3¾
Minimum uitkering/0,8 x gemiddeld loon	- 1½

^a Exclusief effect grondslagverbreding en belasting op vermogensinkomsten (zie tekst).

De gepresenteerde inkomenseffecten zijn partieel omdat de koopkrachttabellen en de grafieken alleen betrekking hebben op de wijzigingen in de tariefstructuur en het effect van de verhoging van de indirecte belastingen (BTW en energieheffing) op de stijging van de consumentenprijsindex. Buiten beeld blijven de effecten van de grondslagverbreding en de belasting op vermogensinkomsten ad f 4½ mld. Deze maatregelen zijn om data-technische redenen niet verwerkt. Bij gelijke verdeling van deze posten over alle huishoudens betekent dit 1¼% minder koopkrachtstijging. Het effect per belastingplichtige is echter sterk afhankelijk van het individuele gebruik van de aftrekposten en/of de hoogte van het vermogen. Gezien de aard van de maatregelen zal het koopkrachtverlies van deze maatregelen relatief meer bij werkenden met hogere inkomens terechtkomen⁵.

Het effect van de verhoging van de indirecte belastingen op de stijging van de consumentenprijsindex, dat 1¾ %-punt bedraagt, wordt voor alle

⁵ Zie voor een indicatie het wetsvoorstel Belastingherziening 2001, waar deze effecten in §10.4 worden aangeduid met de “niet standaard effecten”. De koopkrachteffecten lopen hierbij uiteen van +1,8% tot -5,3%.

huishoudens gelijk verondersteld⁶. De afgeleide consumentenprijsindex, die onder andere relevant is voor de loononderhandelingen, verandert overigens als gevolg van de belastingherziening niet. Deze index wordt immers geschoond voor wijzigingen in de indirecte belastingen.

Tabel 3. Ex-ante partiële koopkrachteffect^a naar huishoudtype, inkomensbron hoofdverdiener en huishoudinkomen

Bruto huishoudensinkomen ^b	alleenverdiender	tweeverdieners	alleenstaand ^c
mediaan koopkrachtmutatie in % per jaar			
Hoofdverdiener werknemer			
≤ 150 WML	5½	}4¼	5¾
150-250 WML	4		4¼
> 250 WML	3¾	4¾	5½
Hoofdverdiener uitkering			
≤ 120 WML	2¾	}2¼	2¼
> 120 WML	2		2
Hoofdverdiener AOW			
≤ 120 AOW	}2¼	2	2½
> 120 AOW		2½	2

a Exclusief effect grondslagverbreding en belasting op vermogensinkomsten (zie tekst).

b Bruto inkomen uit arbeid of uitkering; WML = bruto minimumloon, AOW= bruto 100% AOW-uitkering.

c Inclusief alleenstaande ouders.

De partiële koopkrachteffecten fluctueren sterk met de hoogte van het inkomen. Dit is zichtbaar in de laatste kolom van tabel 3, waar de effecten voor de groep werkende alleenstaanden wordt getoond. Werkenden met een laag inkomen (rond WML) gaan er sterk op vooruit door de introductie van de arbeidskorting. Inkomens net boven modaal zien hun koopkracht minder sterk toenemen. Dit wordt mede veroorzaakt doordat de verlenging van de eerste schijf geringer is dan de oude heffingsvrije som. Hierdoor komen sommige huishoudens eerder in de tweede schijf terecht. Vervolgens profiteren huishoudens met een inkomen

⁶ Het Ministerie van Financiën hanteert voor de milieubelastingen geen uniform tarief maar houdt rekening met het bestedingspatroon van huishoudens. Het CPB kiest voor een uniforme koopkrachtdeflator aangezien huishoudens de vrijheid hebben om hun inkomen te besteden op de manier waarop zij dat willen. De koopkrachtgevolgen van die individuele bestedingskeuzes worden niet relevant geacht.

tot ongeveer twee keer modaal van het lagere tarief van de tweede schijf. De inkorting van de tweede schijf zorgt ervoor dat de koopkracht van huishoudens boven twee keer modaal weer relatief minder sterk toeneemt. Tot slot gaan de hoogste inkomens er weer relatief veel op vooruit door de verlaging van het toptarief. Wel moet worden bedacht dat vooral de hogere inkomens worden getroffen door de belastingmaatregelen rond vermogensinkomsten en grondslagverbreding, die niet in de koopkrachtcijfers konden worden betrokken.

Bij de werkende alleenverdieners (eerste kolom tabel 3) ziet men een soortgelijk beeld. De tabel laat zien dat deze groep een iets minder grote koopkrachtstijging ervaart dan alleenstaanden. Hier spelen twee effecten een rol. Ten eerste is ook de overdraagbare belastingvrije voet van de niet-werkende partner vervangen door de heffingskorting, die naarmate het inkomen toeneemt relatief minder waard wordt. Ten tweede komen de werkende alleenverdieners, eveneens door het afschaffen van de heffingsvrije som, eerder dan in het huidige regime in een hogere schijf terecht.

Uit tabel 2 en 3 blijkt dat door de introductie van de arbeidskorting en de verlaging van het inactievenforfait, werkenden als gevolg van de belastingherziening een relatief grotere koopkrachtstijging ervaren dan uitkeringsgerechtigden en AOW-ers. Deze laatste twee groepen hebben daarentegen minder last van de negatieve effecten van de grondslagverbreding en van de belasting op vermogensinkomsten, die niet in deze koopkrachtberekeningen zijn meegenomen. Er is een kleine groep AOW-gerechtigden die er als gevolg van de gewijzigde tariefstructuur van de indirecte belastingen op achteruit gaat. Deze huishoudens vielen voorheen nog in het lage AOW tarief van de eerste schijf maar komen nu in de tweede schijf terecht. Het betreft hier AOW-ers met een aanvullend pensioen van circa f 35 000 (alleenstaanden) of f 40 000 (gehuwden).

De uitkomsten voor de gepresenteerde (standaard)groepen in de tabellen geven niet het volledige koopkrachtbeeld weer. Dat geldt ook voor de effecten op de marginale wig die worden gepresenteerd in tabel 2. Voor veel werknemers daalt de marginale wig, maar voor sommige inkomenscategorieën blijft de marginale wig gelijk of neemt deze juist toe. Dit geldt bijvoorbeeld voor werknemers iets boven modaal en voor twee keer modaal. Doordat de eerste schijf niet volledig wordt verlengd met de huidige heffingsvrije som en door de verkorting van de tweede schijf vallen meer mensen in hogere schijven. Voor werkenden met een jaarinkomen tussen 50% en 100% van het minimumloon daalt de marginale wig met ongeveer 10%. Dit komt door de opbouw van de arbeidskorting in dit inkomenstraject. Deze groep werkenden zal voornamelijk uit deeltijders bestaan.

De koopkrachteffecten die hier worden gepresenteerd, betreffen de partiële effecten die rechtstreeks voortvloeien uit de belastingherziening. Als ook rekening wordt gehouden met de economische doorwerking van de belastingherziening, dan valt te verwachten dat de koopkrachteffecten over de hele linie lager uitvallen. De daling van de belastingdruk en de replacement rate

leidt op termijn tot loonmatiging, zoals uit de doorrekening voor de lange termijn in de volgende paragraaf blijkt. Deze loonmatiging leidt weliswaar ook tot enige prijsdaling⁷, maar per saldo resulteert een geringere koopkrachtstijging dan in bovenstaande tabellen. Uit de macro-economische doorwerking volgt echter geen substantieel andere verdeling van koopkrachteffecten naar inkomenshoogte. Het effect van algemene loon- en prijsstijging is voor de meeste huishoudens ongeveer even groot.

Tenslotte moet worden bedacht dat de belastingherziening op termijn tot meer werkgelegenheid leidt, zoals blijkt uit de doorrekening in de volgende paragraaf. Dit betekent een inkomensverbetering voor die personen die hierdoor een baan kunnen vinden.

4 Lange termijneffecten van de belastingherziening

De lange termijneffecten van de maatregelen in de belastingherziening zijn geanalyseerd met het MIMIC-model⁸. De variant is budget-neutraal gemaakt met een compenserende verandering in de materiële overheidsconsumptie. De resultaten staan vermeld in tabel 4.

De belastingherziening leidt tot een substantiële stijging van de werkgelegenheid. De reden is tweërlei. Allereerst leidt de daling van de marginale belastingdruk voor de meeste groepen ertoe dat het arbeidsaanbod toeneemt. Met name de groep partners die een part-time baan hebben met een jaarinkomen tussen de 50% en 100% van het minimumloon zien hun marginale druk afnemen; zij profiteren zowel van de introductie van de knip in de eerste schijf als van de procentueel oplopende arbeidskorting. Omdat kleine baantjes met zeer lage jaarinkomens niet profiteren van de procentuele arbeidskorting stijgt het arbeidsaanbod in personen minder sterk dan het arbeidsaanbod in uren. Wel bevordert de omzetting van de belastingvrije som door een algemene heffingskorting het arbeidsaanbod in personen, omdat er hiermee een drempel wordt weggenomen voor partners waarvan de kostwinner een hoog inkomen heeft (in de tweede of derde schijf).

De tweede reden voor de stijging van de werkgelegenheid is gelegen in de daling van de evenwichtswerkloosheid. Deze daling wordt onder andere veroorzaakt door de daling van de gemiddelde belastingdruk, die mogelijk is door de lastenverlichting. Dit bevordert loonmatiging en leidt tot werkgelegenheidsgroei. Daarnaast wordt de loonmatiging gestimuleerd doordat de introductie van een arbeidskorting en de verlaging van het

⁷ De prijzen blijven op lange termijn weliswaar hoger dan in de uitgangssituatie, maar dat komt door het directe effect van de verhoging van de indirecte belastingen.

⁸ Zie J.J. Graafland en R.A. de Mooij, "Analyzing fiscal policy in the Netherlands. Simulations with a revised MIMIC", CPB Onderzoeksmemorandum No. 140, Den Haag, 1998.

arbeidskostenforfait en het inactievenforfait per saldo tot een daling van de replacement ratio leiden. Met name aan de onderkant wordt het verschil tussen netto werkloosheidsuitkering en netto loon groter omdat een arbeidskorting in

Tabel 4 Lange termijn effecten van de Belastingherziening 2001

<i>Prijzen</i>	<i>procentuele mutaties</i>
Loonvoet	- 1,5
Consumptieprijs	1,2
<i>Volumina</i>	
Particuliere consumptie	1,9
Productie	1,8
Werkgelegenheid (arb.jaren)	1,5
wv onderkant (arb.jaren)	2,2
Werkgelegenheid (pers.)	1,1
wv onderkant (pers.)	1,2
Arbidsaanbod (pers.)	0,4
Arbidsaanbod (arb.jaren)	0,7
Zwarte arbeid (arb.jaren)	- 0,2
Scholing	0,2
<i>Ratio's</i>	
<i>absolute mutaties</i>	
Werkloosheidsvoet	- 0,5
wv onderkant	- 0,8
Replacement ratio	- 0,9
wv onderkant	- 1,8
IB- en premiedruk ^a	- 2,7
idem, marginale druk ^a	- 2,9
Overheidsconsumptie ^b	- 0,3

^a Gewogen gemiddelde van microdrukken van werkenden, exclusief indirecte belastingen.

^b Uitgedrukt in procenten van het BBP.

vergelijking met het huidige arbeidskostenforfait relatief gunstig is voor lagere arbeidsinkomens. Dit verklaart waarom de daling van de werkloosheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt relatief sterk is.

De productie en consumptie nemen eveneens toe. De extra productiegroei is op lange termijn groter dan de extra stijging van de werkgelegenheid. De reden hiervoor is dat de daling van de marginale belastingdruk investeringen in menselijk kapitaal stimuleert. Hierdoor neemt de arbeidsproductiviteit van de werkende beroepsbevolking toe. Overigens daalt de marginale druk niet voor

alle inkomensgroepen. Doordat de eerste schijf niet wordt verlengd met de huidige belastingvrije som (maar met slechts f5 700) en door de verkorting van de tweede schijf vallen meer mensen in hogere schijven.

COMMENTAAR

Lans Bovenberg

Katholieke Universiteit Brabant en Erasmus Universiteit Rotterdam

Deze bespreking volgt de indeling van de verkorte versie van Werkdocument 115. Achtereenvolgens komen aan de orde: de CPB visie op budgettaire effecten, koopkrachteffecten en arbeidsmarkteffecten van het Belastingplan 2001.

Budgettaire effecten

De budgettaire effecten van het vervangen van de huidige inkomstenbelasting op de werkelijke beleggingsinkomsten en de huidige vermogensbelasting door de forfaitaire vermogensrendementsheffing blijken uiterst onzeker. Het CPB houdt het op een bandbreedte van niet minder dan 3 mrd gulden (dwz meer dan de helft van het budgettaire beslag van de gehele operatie van f 5 mrd). De operatie kan f 1 mrd belastingderving impliceren, het kan ook zo'n f 2 mrd aan extra opbrengsten opleveren. Deze onzekerheid is volgens het CPB met name het gevolg van de onzekere omvang van het vermogen dat onder de vermogensrendementsheffing zal vallen. Fiscale gegevens duiden op een grondslag van zo'n 400 mld gulden. Andere statistische bronnen geven echter aan dat de grondslag wel eens flink groter zou kunnen zijn, namelijk ruim 600 mld, dwz zo'n 50 % hoger.

Het CPB heeft de onzekerheidsmarge van de opbrengst van de forfaitaire rendementsheffing waarschijnlijk nog onderschat. Er is namelijk geen rekening gehouden met de arbitragemogelijkheden binnen het nieuwe stelsel die tot aanzienlijke gedragseffecten kunnen aanleiding kunnen geven. Dit kan tot een overschatting van de opbrengst leiden. Een gulden regel in de fiscaliteit is dat de grondslag altijd kleiner wordt wanneer je die grondslag gaat belasten. Mensen blijken namelijk altijd weer slimmer dan gedacht in het verminderen van hun belastingaanslag door allerlei financiële transacties. We kennen de kwetsbaarheden van het huidige fiscale stelsel maar de zwakheden van het nieuwe stelsel zullen we pas echt leren kennen als het nieuwe stelsel er daadwerkelijk is.

Wel kunnen we nu al een aantal kwetsbare punten van het voorgestelde systeem identificeren. Het gaat hier met name om arbitrage tussen de boxen. Zo zullen mensen proberen hun belastbare inkomen te verplaatsen van de hoger

belaste boxen I en II naar de lager belaste box III -- bijvoorbeeld door het eigen huis en het eigen bedrijf met vreemd vermogen te financieren en het eigen vermogen zoveel mogelijk in box III onder te brengen. Meer in het algemeen zal het nieuwe fiscale systeem schuldfinanciering aantrekkelijker maken waardoor de opbrengst van de vennootschapsbelasting wordt aangetast. Door het vervallen van een belasting op dividend zullen bedrijven een groter deel van hun winst gaan uitbetalen en een groter deel van hun investeringen met vreemd vermogen in plaats van ingehouden winsten gaan financieren. Het nieuwe stelsel zou wel eens een grote invloed kunnen hebben op de financiering van bedrijven. Zo zal een groter deel van onze nationale besparingen via gezinnen (dwz Box III) gaan lopen in plaats van via bedrijven (dwz box I, box II en de box van de vennootschapsbelasting). Al deze gedragseffecten maken de opbrengst van het nieuwe stelsel onzeker. Paradoxaal genoeg zou de opbrengst van box III, als laagste punt in het nieuwe belastingstelsel, wel eens hoger kunnen zijn dan het CPB nu inschat. Daar staat tegenover dat de grondslag van de andere boxen, dwz box I, II, en de vennootschapsbelasting wordt uitgehouden. Per saldo zou de opbrengst dan ook wel eens tegen kunnen vallen.

Tot nu toe heb ik vooral benadrukt dat de opbrengst van het nieuwe fiscale stelsel wel eens lager zou kunnen zijn dan het CPB denkt. Er is echter ook een reden is waarom het CPB de netto opbrengsten van het vervangen van de huidige inkomstenbelasting op vermogensinkomsten door de vermogensrendementsheffing zou kunnen onderschatten. Die reden is dat de huidige inkomstenbelasting op vermogensinkomsten zo lek is als een mandje. En die lekken zouden bij het ontbreken van verder beleid alleen maar erger worden zodat de opbrengsten van het huidige systeem op termijn verder zouden dalen. De vermogensrendementsheffing lijkt robuuster dan de huidige belasting op vermogensinkomsten.

Toch is er ook een element in het belastingplan dat minder oplevert dan het kabinet suggereert — en dat is de beperking van de lijfrenteaf trek. De onmiddellijke opbrengst van het beperken van de lijfrenteaf trek wordt volledig meegeteld als deel van de budgettaire opbrengst. Hier is echter voor een deel sprake van het in de tijd naar voren halen van belastingopbrengst. Op korte termijn komt er weliswaar meer belastingopbrengst binnen (omdat bepaalde lijfrentepremies niet meer aftrekbaar zijn) maar daar staat tegenover dat in de toekomst de uitkeringen uit deze lijfrentes niet meer belast worden. Door de onmiddellijke opbrengst volledig te gebruiken voor lastenverlichting is het kabinet in feite aan het potverteren. Een gedeelte van het extra geld had eigenlijk gereserveerd moeten worden om de lagere toekomstige belastingopbrengsten te kunnen opvangen.

Koopkrachteffecten

Ik wil het CPB complimenteren met het presenteren van de spreiding van de koopkrachteffecten naast de traditionele effecten voor een aantal

standaardgroepen (zoals de modale werknemer). Dit is een grote vooruitgang; we hoeven ons niet langer blind te staren op Jan modaal. De spreiding van de werkelijke koopkrachteffecten blijkt tamelijk groot.

Ik heb vier kanttekeningen bij de CPB koopkracht berekeningen naast de algemene opmerking dat de positieve koopkrachteffecten die voortvloeien uit de 5 mrd lastenverlichting een sigaar uit eigen doos zijn. De verdelingseffecten van de collectieve uitgaven die sneuvelen als gevolg van de lastenverlichting zouden eigenlijk van de positieve koopkrachteffecten moeten worden afgetrokken om tot de werkelijke verdelingseffecten van het belastingplan te komen. De mooie koopkrachteffecten laten alleen de baten zien van het belastingplan en zien de kosten over het hoofd. Het idee dat het kabinet zo net voor de verkiezingen iedereen er op vooruit laat gaan is dus een mythe — een mythe die het kabinet overigens zelf graag voedt.

Mijn eerst kanttekening is dat het CPB in tegenstelling tot het Ministerie van Financiën geen rekening houdt met de niet-standaardeffecten van het belastingplan. Alleen de effecten van veranderingen in de tariefstructuur en de verhoging van de indirecte belastingen worden meegenomen. Zoals het CPB zelf aangeeft resulteert dit in een forse overschatting van de positieve koopkrachteffecten, met name voor de hogere inkomens. De grondslagverbredende maatregelen die niet zijn meegenomen treffen namelijk vooral de hogere inkomens. Juist de koopkrachteffecten voor de hogere inkomens liggen maatschappelijk (voor zowel links als rechts) uiterst gevoelig. Het is dan ook jammer dat het CPB hierover geen volledige informatie verschafft en dat we moeten vertrouwen op de informatie van Financiën — een toch wat minder onverdachte bron dan het CPB.

Mijn tweede kanttekening betreft de manier waarop de verhoging van milieubelastingen is verwerkt. Ook hier gebruikt het CPB een andere methode dan Financiën. Financiën verdisconteert namelijk in tegenstelling tot het CPB het bestedingspatroon van consumenten. Zo houdt het rekening met het relatief grote budgetaandeel dat de lagere inkomens uitgeven aan energie en andere goederen die zwaarder worden belast door de milieuheffingen.

Het CPB geeft in een voetnoot in het verkorte Werkdocument aan waarom het geen rekening heeft gehouden met het bestedingspatroon van huishoudens. Huishoudens zouden de vrijheid hebben om hun inkomen op een andere manier te besteden. Ik betwijfel of dat argument steekhoudend is. Door het veranderen van het bestedingspatroon lijden mensen immers welvaartsverlies omdat hun bestedingspatroon minder in overeenstemming is met hun preferenties. De welvaartstheorie stelt dan ook dat verschillende bestedingspatronen wel degelijk relevant zijn voor verdelingseffecten. Het CPB overschat daarom niet alleen de welvaartswinst van de hogere inkomens (door de niet-standaardeffecten niet mee tenemen) maar ook de welvaartswinst van lagere inkomens (door de effecten van verschillende bestedingspatronen te verwaarlozen). Het befaamde U patroon in de koopkrachteffecten (waarbij zowel de lagere als de hogere inkomens er meer op vooruit gaan dan de middeninkomens) wordt zo overschat.

Iets om in gedachten te houden voor de politici wanneer ze pleiten voor het uitbollen van de U door de middeninkomens meer in de bloemetjes te zetten.

Mijn derde kanteekening betreft de koopkrachteffecten van het beperken van de hypotheekrenteaftrek. De kosten van het beperken van de aftrek worden toegerekend aan de huishoudens die de rente nu aftrekken. Deze methode doet echter geen recht aan de verdelingseffecten van het aanpakken van de fiscale privileges van het eigen huis. Omdat het aanbod van huizen inelastisch is, is een groot gedeelte van deze fiscale voordelen gekapitaliseerd in de waarde van onroerende zaken. Het aanpakken van die privileges zal dan ook ten koste gaan van alle huizenbezitters, ook al hebben ze geen hypotheek. De waarde van hun eigendom zal immers minder stijgen (en wellicht zelfs zal dalen). Als er sprake is van overgangsregelingen waarbij huidige hypotheekcontracten worden ontzien komt de grootste last terecht bij de oudere generaties die de trotste eigenaar zijn van een eigen huis. De jongere generaties die de huizenmarkt nog moeten betreden ontspringen de dans — ook al kunnen ze de hypotheekrente later slechts tegen lagere tarieven aftrekken.

Mijn laatste kanteekening betreft de bepaling van het marginale tarief. Het CPB houdt slechts rekening met de invloed van de tarieven van de inkomstenbelasting op het marginale tarief. Dit overschat de daling van het marginale tarief dat door het belastingplan wordt bewerkstelligd. Voor het marginale tarief op arbeid zijn namelijk niet alleen de lagere directe belastingen maar ook de hogere indirecte belastingen van belang. Je werkt immers om te consumeren. Of je nu door de hond, dwz de inkomstenbelasting, of de kat, dwz de indirecte belastingen, wordt gebeten, in beide gevallen vermindert het reële inkomen uit arbeid. Lastenverschuiving van directe naar indirecte belastingen helpt dus niet om de lasten op arbeid te verminderen, tenzij je onder de vlag van die lastenverschuiving een herverdelingsoperatie uitvoert van inactieven naar actieven. Door alleen de directe belastingen in de wig op te nemen geeft het CPB voeding aan de misvatting van vele politici dat lastenverschuiving de lasten op arbeid verlaagt. De OESO neemt bij de bepaling van de marginale tarieven op arbeid gelukkig wel de indirecte belastingen mee.

Men zou trouwens nog verder moeten gaan door rekening te houden met inkomensafhankelijke aftrekposten. Zo wordt rekening gehouden met het feit dat het marginale tarief stijgt bij de afschaffing van aftrekposten die stijgen met het inkomen. Bij een hoger inkomen kan men dan immers niet meer profiteren van hogere aftrekposten. Op deze manier kan men het marginale tarief direct uit de koopkrachteffecten destilleren. Het U-vormige verloop van de koopkrachtwinst impliceert direct dat het marginale tarief toeneemt voor inkomens tussen het minimumloon, waar men het meest profiteert, en de inkomens net boven modaal, waar de koopkrachtwinsten het geringst zijn (dwz in het midden van de befaamde U). Als men er voor kiest (en daar zijn goede redenen voor) om vooral mensen aan de onderkant er flink op vooruit te laten gaan dan hebben mensen onvermijdelijk een geringere prikkel om van een

minimuminkomen door te groeien naar een modaal inkomen. Met andere woorden, het marginale tarief stijgt.

Arbeidsmarkteffecten

Dit brengt me op het laatste onderwerp: de arbeidsmarkteffecten. Deze effecten volgen direct uit de koopkrachteffecten. Ik ben voor het integreren van deze twee effecten — ook in de beschrijving. Op die manier wordt het de politiek duidelijk dat er keuzen moeten worden gemaakt. De positieve economische effecten volgen namelijk, naast uit de algemene lastenverlichting (en de minder grote ruimte voor collectieve uitgaven), uit het vergroten van inkomensverschillen. Laat ik dit illustreren aan de hand van de drie belangrijkste doelstellingen op de arbeidsmarkt: (1) Het verminderen van het beroep op de sociale zekerheid door het verminderen van de (verborgen) werkloosheid; (2) het verhogen van de arbeidsparticipatie van partners (dwz het vergroten van het aanbod van arbeid), en (3) het verbeteren van de employability and de productiviteit van arbeid (dwz het verbeteren van de kwaliteit van arbeid).

Het eerste doel vereist een vergroting van de afstand tussen werk en uitkeringen. Het tweede doel vereist een vergroting tussen de inkomensverschillen tussen alleenverdieners en tweeverdieners. Alleen zo wordt het aantrekkelijker voor alleenverdieners om hun status van alleenverdiener te verruilen voor die van tweeverdieners. Het derde doel vereist een vergroting van de inkomensverschillen tussen hogere en lagere inkomens. Alleen zou worden het aantrekkelijker voor mensen om hun productiviteit te verhogen.

Hoe werkt de politiek meestal? Eerst doet het kabinet fraaie voorstellen om de arbeidsmarkt beter te laten werken. Het CPB produceert dan mooie cijfers voor de arbeidsmarkteffecten. Dan komt het parlement in actie en ziet dat er allerlei groepen minder op vooruitgaan (dwz relatief op achteruitgaan). Het gaat dan om alleenverdieners, mensen met kleine baantjes, ouderen, en andere inactieven. Het is toch onrechtvaardig dat sommige mensen een minder groot Sinterklaascadeau krijgen op het grote Sinterklaasfeest van begin 2001! De door het parlement bepleitte koopkrachtreparatie elimineert echter tegelijkertijd dat de positieve arbeidsmarkteffecten. Met andere woorden: no pain, no gain.

Ik heb drie kanttekeningen naar aanleiding van de arbeidsmarkteffecten. De eerste betreft de afweging tussen de drie genoemde hoofddoelen op het gebied van de arbeidsmarkt: (1) het verminderen van het beroep op de sociale zekerheid; (2) het vergroten van de arbeidsparticipatie van partners; en (3) het verbeteren van de productiviteit van werkenden. Uit het door het CPB gebruikte instrumentarium — het MIMIC model — blijkt telkens weer dat het verlagen van lasten aan de onderkant van het loongebouw uiterst effectief is in het verlagen van de werkloosheid. Dit pleit ervoor om de lastenverlichting vooral aan de onderkant van het loongebouw in te zetten. Het eerste hoofddoel, het

verminderen van het beroep op de sociale zekerheid, krijgt zo prioriteit. In feite wordt het fiscale stelsel zo gebruikt om de problemen van de sociale zekerheid op te lossen.

Minister Zalm heeft zich echter wel eens laten ontvallen dat het MIMIC model onvoldoende recht doet aan een grote prioriteit van zijn partij — namelijk het verlichten van lasten voor de middeninkomens en de hogere inkomens. Ik ben benieuwd of het CPB nu meent dat MIMIC de positieve effecten van lagere marginale tarieven voor de midden- en hogere inkomens voldoende in kaart brengt. Dit lijkt me een cruciaal punt. De vraag of de lasten vooral aan de onderkant of aan de middeninkomens moet worden gegeven zal de Nederlandse politiek ook in de toekomst blijven beroeren.

Mijn tweede kanttekening sluit hier bij aan. De werkloosheid is inmiddels teruggedrongen tot zo'n 4 %. Bij zo'n lage werkloosheid zal lastenverlichting aan de onderkant minder effectief worden bij het verminderen van het beroep op de sociale zekerheid. We stuiten steeds meer op de harde kern van werklozen. Meer gericht actief arbeidsmarktbeleid, met name een harder sanctiebeleid, lijken dan meer op zijn plaats dan dure generieke fiscale prikkels.

Dit brengt me op mijn laatste kanttekening. Generieke fiscale prikkels zijn duur. De daarmee gepaard gaande forse lastenverlichting verhoogt de toch al hoge temperatuur van de Nederlandse economie verder. Het CPB laat zien dat het lastenverlichtingspakket op langere termijn resulteert in een flinke groei van de werkgelegenheid. Dit overigens onder de veronderstelling dat de lastenverlichting wordt gefinancierd door bezuinigingen (zodat er geen extra bestedingsimpuls is). Het CPB stelt tegelijkertijd dat— ik citeer: 'het enige tijd kan duren voordat de loonmatigende invloed van lastenverlichting zich manifesteert.'

De cruciale vraag is of in een tijd waarin de economie draait als een lier de forse lastenverlichting op korte termijn niet contraproductief zal werken. In eerste instantie zal de lastenverlichting immers vooral de vraag stimuleren (zeker omdat de overheid niet bezuinigd om de lastenverlichting te financieren). Dit kan de looneisen opschroeven. Het aanbod zal waarschijnlijk pas op termijn groeien. Ik ben dan ook uitermate benieuwd of het CPB zijn licht kan laten schijnen over de korte-termijn effecten van het omvangrijke lastenverlichtingspakket. Want het licht van het CPB brengt vrijwel altijd meer helderheid en verstand in onze polder.