



Alternatieven voor een duaal belastingstelsel

Auteur(s):

Metten, A.
Riel, B. van

Verschenen in:

ESB, 82e jaargang, nr. 4101, pagina 289, 9 april 1997

Rubriek:**Trefwoord(en):**

belastingen

Toenemende belastingarbitrage dwingt tot herziening van het belastingstelsel. Een duaal stelsel, dat inkomsten van arbeid en kapitaal afzonderlijk belast, is echter geen remedie voor belastingarbitrage. Het is beter en rechtvaardiger om het bestaande, synthetische stelsel beter te benutten en in Europees verband harmonisatie na te streven.

Staatssecretaris Vermeend wil dit voorjaar zijn schets presenteren voor het Nederlandse belastingstelsel in de 21ste eeuw. In de laatste Miljoenen-nota is aangekondigd dat er een verschuiving richting indirecte belastingen moet komen en dat het stelsel meer 'analytisch' moeten worden. Verschillende inkomstenbronnen worden dan apart belast. In het huidige 'synthetische' stelsel maakt de inkomstenbelasting juist bijna geen onderscheid naar de bron van inkomsten.

Een duaal stelsel

Nederland lijkt hiermee de weg op te gaan van Zweden, waar in het begin van de jaren negentig een analytisch belastingstelsel werd geïntroduceerd. Inkomsten uit arbeid worden daar progressief belast en inkomsten uit kapitaal proportioneel. Dit wordt ook wel een duaal stelsel genoemd. In dit stelsel worden dividenden dus nog maar een keer belast. Het tarief voor de kapitaalbelasting is gelijk aan het laagste tarief voor inkomsten uit arbeid (zie bijgaand kader 'Belastinghervorming in Zweden'). Een proportioneel tarief op kapitaalinkomsten wordt in Nederland onder andere door Cnossen en Bovenberg gepropageerd. In dit artikel willen we laten zien dat een dergelijk duaal belastingstelsel geen voordelen biedt boven het bestaande stelsel waarin inkomen uit arbeid en kapitaal gezamenlijk worden belast (synthetisch stelsel).

Rechtvaardigheid

Een belangrijke toetssteen voor belastinghervormingen is of het stelsel rechtvaardig blijft, dat wil zeggen of de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Dit is belangrijk omdat voor hervormingen een breed maatschappelijk draagvlak nodig is. Een proportioneel tarief op kapitaalinkomsten, dat veel lager ligt dan het hoogste tarief voor arbeidsinkomsten, lijkt weinig rechtvaardig. Voorstanders van een duaal belastingstelsel wijzen er echter op dat zo'n stelsel desondanks toch rechtvaardiger is omdat het belastingarbitrage - het verschuiven van inkomsten naar het laagste tarief wat de feitelijke progressiviteit van het belastingstelsel ondermijnt - tegengaat ¹. Hierbij wordt soms expliciet verwezen naar de Zweedse ervaring, waar de rijkste huishoudens door de grondslagverbreding een belangrijk deel van de belastinghervorming gefinancierd zouden hebben ². Zweeds onderzoek suggereert echter het tegendeel. De gebrekkige feitelijke progressiviteit van het oude systeem als gevolg van belastingarbitrage is nu in het nieuwe stelsel door het lagere tarief voor kapitaalinkomsten erkend en geaccepteerd, terwijl er tegelijkertijd echter nieuwe arbitragemogelijkheden gecreëerd zijn.

Spanning tussen motieven

Het kan natuurlijk aan de specifieke uitvoering van de Zweedse belastinghervorming liggen dat het stelsel er daar niet rechtvaardiger op geworden is, maar ons vermoeden is dat de oorzaak eerder ligt bij de spanning tussen de motieven die aan de hervorming ten grondslag liggen. Een proportioneel tarief voor kapitaalinkomsten beoogt enerzijds door verbreding van de belastinggrondslag belastingarbitrage tegen te gaan, en anderzijds de prikkel tot kapitaalvlucht te verminderen. Herstel van de belastingprogressie valt daar buiten. Indien ook dit doelstelling zou zijn wordt kapitaalvlucht uitgelokt, wat in strijd is met de tweede doelstelling van de duale belastinghervormingen, namelijk kapitaalvlucht tegen te gaan. Vanuit deze conclusie dringt de vraag zich op naar alternatieve oplossingen voor de problemen van respectievelijk belastingarbitrage en kapitaalvlucht die de rechtvaardigheid in het belastingstelsel wel waarborgen en herstellen.

Belastingarbitrage

Cnossen en Bovenberg zien als belangrijkste reden voor belastingarbitrage de fiscale behandeling van renteaftrekken en -inkomsten in Nederland. Dit werkt in hun ogen op twee niveaus door: bij de pensioenfondsen en op het eigen-huizenbezit. Verder leidt de huidige behandeling van vermogenswinst tot arbitrage.

Pensioenfondsen

Pensioen- en sociale-zekerheidsfondsen kennen een vrijstelling op de door hen ontvangen rente- en dividendinkomsten. Een duaal

belastingstelsel kan hieraan een einde maken.

Het is echter onduidelijk waarom deze vrijstelling een probleem is. Zeker, de belasting loopt nu forse bedragen mis. Daar staat echter tegenover dat de pensioenpremies laag blijven en er meer reserves voor de toekomst kunnen worden opgebouwd, wat gezien de vergrijzing alleen maar kan worden toegejuicht. Hetzelfde geldt voor het afschaffen van de aftrekbaarheid van pensioenpremies. Afgezien van korte-termijnvoordelen valt weinig te winnen door de grondslag van een eventuele toekomstige kapitaal- inkomstenbelasting te verbreden met het belasten van rente- en dividend- inkomsten van pensioenfondsen.

Eigen woning

De tweede bron van belastingarbitrage wordt veroorzaakt door de fiscale behandeling van de eigen woning. De rente op de hypotheek kan tegen het hoogste tarief van de inkomsten worden afgetrokken. Dit leidt tot een fiscale bevoordeling van eigen-huizenbezitters, en slaat een kloof tussen het formele belastingtarief en het effectieve belastingtarief.

De fiscale behandeling van het eigen-huizenbezit is in onze ogen een ernstiger probleem, omdat het de progressiviteit van het belastingstelsel ondermijnt. In een duaal belastingstelsel wordt de aftrekbaarheid van hypotheekrente tegen het marginale tarief van de inkomstenbelasting vervangen door de aftrekbaarheid tegen het tarief voor kapitaalinkomsten, dat aanzienlijk lager ligt. Dat is een interessant element van het duaal belastingstelsel. Maar een beperking van de aftrekbaarheid van hypotheekrente kan ook zelfstandig worden ingevoerd. Een alternatieve weg om de fiscale bevoordeling van eigen-huizenbezitters tegen te gaan is de (geleidelijke) verhoging van het huurwaardeforfait. Nu zijn de inkomsten voor de overheid uit het huurwaardeforfait nog geen derde van de uitgaven in verband met de aftrekbaarheid van de hypotheekrente ³.

Vermogenswinsten

Belastingarbitrage wordt ook mogelijk gemaakt door het onbelast laten van particuliere vermogenswinsten. Ondernemers hebben hierdoor een prikkel om door allerlei constructies inkomsten uit bedrijfsactiviteiten om te zetten in onbelaste koerswinsten. Het zijn niet alleen de ondernemers-aandeelhouders die hiervan profiteren. Door de opkomst van beleggingsfondsen, die hun opbrengsten uitkeren in voor particulieren onbelaste koerswinsten, is deze vorm van belastingarbitrage ruimer toegankelijk geworden. De grote koersstijgingen op de aandelen- en obligatiemarkt hebben, samen met het onbelast laten van deze koerswinsten, beleggingsfondsen aantrekkelijker gemaakt dan spaarrekeningen, waarvan de renteopbrengst wel onder de inkomstenbelasting valt. In een duaal belastingstelsel is deze arbitrage niet nodig omdat uitkeringen door bedrijven in welke vorm dan ook onbelast blijven. Inkomsten uit kapitaal worden in een dergelijk stelsel immers een keer belast, op het niveau van het bedrijf en tegen een tarief dat ver onder het hoogste tarief voor arbeidsinkomsten ligt, en verder niet meer ⁴.

Een rechtvaardiger aanpak van deze vorm van belastingarbitrage is door Stevens ontwikkeld ⁵. Hij stelt voor om alle uitkeringen van een ondernemer, dus ook koerswinsten, te belasten tegen een proportioneel tarief. Dit voorstel introduceert analytische elementen in het belastingstelsel, maar anders dan in een duaal belastingstelsel, komt de heffing op uitgekeerde bedrijfsinkomsten bovenop de vennootschapsbelasting, en niet in de plaats ervan. Het tarief kan, in combinatie met het tarief van de vennootschapsbelasting, zo worden vastgesteld dat dividenden en koerswinsten tegen het hoogste tarief van de inkomstenbelasting belast worden.

Koerswinsten die ontstaan door de directe verkoop van aandelen door particulieren blijven in dit voorstel echter onbelast ⁶. Belastingarbitrage door optieregelingen wordt er niet mee voorkomen. In onze ogen moet daarom de grondslag voor de inkomstenbelasting verbreed worden zodat koerswinsten die door verkoop van aandelen door particulieren ontstaan (eventueel gedeeltelijk) bij het progressief te belasten inkomen moeten worden bijgeteld ⁷.

Concluderend: belastingarbitrage op het niveau van de huishoudens kan naar onze mening ook door eerlijker middelen dan een duaal belastingstelsel worden teruggedrongen. Of belastingarbitrage op het niveau van de pensioenen een probleem is valt te betwijfelen.

Belastingconcurrentie

De hier besproken voorstellen voor het aanpakken van belastingarbitrage betekenen in de meeste gevallen dat inkomsten uit kapitaal en vermogen zwaarder belast worden dan nu. Dit zal kapitaalvlucht uitlokken. Om dit tegen te gaan zijn Europese maatregelen nodig, om een einde te maken aan de dreigende uitholling van de belastingbasis door kapitaalvlucht en belastingconcurrentie.

De toename van de kapitaalmobilititeit heeft tot een daling van de tarieven op kapitaalinkomsten geleid. Tussen 1980 en 1991 zijn in de EU gemiddeld genomen de toptarieven voor rente- en dividendinkomsten met respectievelijk 11,6 en 19,6 procentpunten gedaald ⁸. In België daalde het toptarief voor rente-inkomsten in dit tijdvak met maar liefst 62 procentpunten (van 72% naar 10%). De gemiddelde tariefsdaling van de ondernemingsbelastingen in de EU was met 5,9 procentpunten, (geconcentreerd in de periode 1985-1991) minder extreem.

Daarnaast is volgens berekeningen van de Europese Commissie de impliciete belastingvoet op kapitaal (belastingopbrengsten als percentage van de grondslag) gemiddeld genomen tussen 1980 en 1993 met zes procentpunten gedaald, terwijl de impliciete belastingvoet op arbeid met zes procentpunten gestegen is ⁹.

Deze trend zal niet gekeerd worden door de invoering van een duaal belastingstelsel. De daling van de belastingdruk op kapitaalinkomsten is immers niet alleen een gevolg van een toename van de kapitaalmobilititeit, maar ook, en volgens de Europese Commissie zelfs vooral, een gevolg van de beleidsconcurrentie die daar een reactie op is. Deze beleidsconcurrentie zal door de invoering van een duaal belastingstelsel met een laag tarief voor kapitaalinkomsten alleen nog maar versterkt worden ¹⁰. Cnossen noemt, in navolging van Sorensen, als een van de voordelen van een duaal belastingstelsel boven een vlaktaks, met een tarief voor zowel arbeids- als kapitaalinkomsten, de mogelijkheid om het tarief voor kapitaalinkomsten verder te verlagen als de kapitaalmobilititeit nog meer toeneemt ¹¹. Wij zijn van mening dat een dergelijke aanpassing aan de internationale kapitaalmobilititeit tot een uitholling van de

belastingbasis leidt.

Omdat een laag tarief voor kapitaalinkomsten beleidsconcurrentie kan uitlokken lijkt ons een duaal belastingstelsel het verkeerde antwoord te zijn op de toename van de kapitaalmobiliteit en de hiermee gepaard gaande beleidsconcurrentie tussen de lidstaten. Beleidsconcurrentie op het gebied van de vennootschaps- en kapitaalbelasting zien wij als een probleem omdat het tot een daling van de belastinginkomsten zal leiden die gecompenseerd zal moeten worden door de belastingen op arbeid of consumptie te verhogen en omdat het niet bijdraagt aan de totstand- koming van een gelijk speelveld in Europa ¹².

Alleen Europese afspraken kunnen de trend naar uitholling van de belastinggrondslag van kapitaalinkomsten door kapitaalvlucht en beleidsconcurrentie keren. Zulke afspraken zijn het meest urgent op het gebied van de belasting op rente- en dividendinkomsten ¹³. Door de snelle daling van de tarieven is er alle reden de alarmbel te luiden.

Europees beleid

Er bestaan in principe twee mogelijkheden voor Europese afspraken om kapitaalvlucht tegen te gaan. In het eerste geval informeren de lidstaten elkaar over de kapitaalinkomsten van niet-ingezetenen, die dan vervolgens tegen het in hun eigen lidstaat geldende tarief belast kunnen worden. In het tweede geval wordt op Europees niveau een bronheffing ingesteld, die als voorheffing voor de nationale inkomstenbelasting fungeert. Een definitieve Europese regeling zal waarschijnlijk een compensatie voor Luxemburg moeten bevatten, omdat dit land in beide gevallen inkomsten zal derven door de verplaatsing van beleggerskapitaal terug naar het land van herkomst of naar belastingparadijzen buiten de EU.

Voor de vennootschapsbelasting zou op Europees niveau gestreefd moeten worden, zoals dit eerder in het zgn. Ruding-rapport is voorgesteld, naar het instellen van een minimumtarief, alsmede naar harmonisering van de belastingbasis. Dit laatste zou belastingconcurrentie op het gebied van de vennootschapsbelasting transparanter maken. Cnossen en Bovenberg daarentegen suggereren dat een meer neutrale behandeling op nationaal niveau van schuld tegenover eigen vermogen een alternatief zou zijn voor zulke Europese belastingharmonisatie ¹⁴. Hierboven hebben wij echter betoogd dat een duaal belastingstelsel beleidsconcurrentie kan uitlokken waardoor er juist verstoringen op de interne markt kunnen ontstaan. Een meer neutrale behandeling van schuld en eigen vermogen kan echter ook zonder een duaal belastingstelsel bereikt worden en, zoals Stevens heeft aangegeven, onderdeel vormen van een Europese harmonisatie van de grondslag van de vennootschapsbelasting ¹⁵.

Conclusies

Om belastingarbitrage tegen te gaan kan het noodzakelijk zijn om bepaalde analytische elementen in het belastingstelsel in te voeren. Een duaal belastingstelsel lijkt ons echter geen goed idee. De Zweedse ervaring leert dat rechtvaardigheid er niet mee gediend is. Bovendien worden er nieuwe arbitragemogelijkheden mee geschapen. De invoering van een laag tarief voor alle kapitaalinkomsten zal belastingconcurrentie in Europa aanwakkeren. Hierdoor zal de trendmatige lastenverschuiving naar arbeid als minst mobiele productiefactor versterkt worden, met te verwachten negatieve werkgelegenheidseffecten. Aan Europese afspraken om deze trend te keren valt in onze ogen niet te ontkomen.

Voor een reactie op dit artikel zie S. Cnossen en A.L. Bovenberg, [Synthetisch of duaal?](#), *ESB*, 2 juli 1997, blz. 542

¹ Zie bijvoorbeeld L. Bovenberg, *de Volkskrant*, 5 oktober 1996, "Zo'n vlaktaks op kapitaalinkomen is *rechtvaardiger* (onze cursivering), beter voor de economie en verbreedt de belastinggrondslag."

² Zie S. Cnossen, *Towards a new tax covenant*, *De Economist*, 1995, blz. 298.

³ Zie ook C.A. de Kam, [De logica van de hypotheekrente-afrek](#), *ESB*, 29 januari 1997, blz. 94-95.

⁴ Cnossen's voorstel voor een duaal belastingstelsel impliceert een verlies van belastinginkomsten door het afschaffen van de dividendbelasting van f. 2,7 mrd. Het verlagen van het tarief van de vennootschapsbelasting naar het eenheidstarief voor kapitaalinkomsten zal de overheid ook nog eens f. 3,2 mrd kosten. Deze lastenverlichting voor aandeelhouders en bedrijven zou vooral gefinancierd moeten worden door het belasten van de rente-inkomsten van de pensioenfondsen. Aangezien dit tot hogere pensioenpremies zal leiden, zullen uiteindelijk de werkers deze lastenverlichting financieren. Zie J.J. Graafland en S. de Boer, *Het plan-Cnossen en de arbeidsmarkt*, *ESB*, 18 oktober 1995, blz. 926.

⁵ Zie *NRC Handelsblad*, 15 mei 1995.

⁶ In het voorstel van Cnossen worden koerswinsten die particulieren door de directe verkoop van aandelen behalen tegen een proportioneel tarief van 15% afgerekend. Dit lage tarief is niet alleen onrechtvaardig, maar het zal vanwege het grote verschil met het hoogste tarief voor arbeidsinkomsten ook nauwelijks belasting-arbitrage door optieregelingen voorkomen.

⁷ Zie J.E.A.M. van Dijk, *Vermogenswinstbelasting*, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 1988, blz. 1661-1681.

⁸ Report of the Committee of independent experts on company taxation, (Ruding-rapport), Luxemburg, 1992, blz. 173-174.

⁹ Eurostat, *Structures of the taxation systems in the European Union*, Luxemburg, 1996.

¹⁰ Zo hebben Noorwegen en Finland, deels als reactie op de Zweedse belastinghervormingen, gekozen voor een lager tarief voor

kapitaalinkomsten dan in Zweden. Als reactie hierop plande Zweden weer voor 1994 een verdere verlaging naar het Finse tarief van 25%. Dit is vanwege de terugkeer van de sociaal-democraten in de regering uiteindelijk niet doorgegaan.

11 Zie P.B. Sørensen, From the global income tax to the dual income tax in the Nordic countries, *International Tax and Public Finance*, 1994, blz. 70; Cnossen, 1995, op.cit., blz. 304.

12 Zie uitgebreider V. Tanzi en L. Bovenberg, Is there a need for harmonizing capital income taxes within EC countries?, in: H. Siebert (red.), *Reforming capital income taxation*, Tübingen, 1990, en M. Deveraux en M. Pearson, *Harmonizing corporate taxes in Europe*, Fiscal Studies, 1990, nr. 1, blz. 21-35.

13 Zie ook P.B. Sørensen, Coordination of capital income taxes in the economic and monetary union: what needs to be done?, in: F. Torres en F. Giavazzi (red.), *Adjustment and growth in the European monetary union*, Cambridge, 1993.

14 Zie S. Cnossen en L. Bovenberg, A better alternative, in: L. Bovenberg e.a., *Harmonization of company taxation in the European Union*, Rotterdam, 1992.

15 Zie L.G.M. Stevens, Dual income tax systems: a European challenge?, *EC Tax Review*, 1996, blz. 11.