

Ontwerp voor een beter belastingstelsel



**SIJBREN
CNOSSEN**

Academic partner
CPB en hoogleraar
Economie, Universiteit van Pretoria



BAS JACOBS

Hoogleraar
Economie en
Overheidsfinanciën,
Erasmus Universiteit
Rotterdam

Van elke honderd euro die in Nederland wordt verdiend, vloeit bijna veertig euro naar de schatkist in de vorm van loon- en inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, sociale premies, btw, accijnzen en andere belastingen. Het Nederlandse stelsel beïnvloedt daarmee het economisch gedrag: of mensen wel of niet gaan werken en hoeveel ze dan werken, of mensen werknemer of ondernemer willen worden, of mensen hun geld in de eigen woning, pensioen of andere beleggingen steken, of mensen hun geld in hun bv oppotten of uitkeren, of mensen hun hypotheekschuld aflossen, of bedrijven wel of niet willen investeren, of bedrijven eigen geld of juist geleend geld in hun onderneming steken, of bedrijven hun winsten doorsluizen naar belastingparadijzen, of mensen laag- of hoogbelaste spullen willen kopen, of mensen minder gaan roken, drinken en gokken, of mensen wel of niet een auto kopen en hoeveel ze daarin rijden, en hoeveel CO₂ ze uitstoten.

Belastingheffing speelt een centrale rol bij de herverdeling van inkomen, het genereren van overheidsinkomsten en het beprijzen van externe en interne effecten. Maar belastingheffing grijpt ook hevig in op de economie. Allerlei economisch nuttige beslissingen van mensen en bedrijven worden door belastingheffing verstoord en dat geeft welvaartsverliezen. En omdat belastingen allesbehalve neutraal en transparant worden gegeven, is het stelsel nodeloos gecompliceerd, wordt belastingontwijking aangemoedigd en zijn de uitvoerings- en nalevingskosten hoog.

De maatschappelijke kosten van belastingheffing zijn aanzienlijk. Jacobs (2015) schat dat het welvaartsverlies van een euro extra belastingopbrengst in Nederland zo'n veertig à vijftig cent bedraagt. En over alle geheven euro's bedraagt dit ruwweg tien cent per euro. De welvaart neemt natuurlijk wel toe als de overheid belasting heft om externe en interne effecten te beprijzen, bijvoorbeeld bij CO₂-uitstoot, files, roken en drinken.

De auteurs van dit boek willen een beter belastingstelsel voor Nederland. Het gaat daarbij niet om de vraag of de belastingdruk moet worden verhoogd. Evenmin om de vraag of de overheid meer inkomen moet herverdelen. En ook niet over de vraag of mensen beter tegen zichzelf moeten worden beschermd. Alle voorstellen houden de belastingdruk constant en zijn niet bedoeld om meer inkomen te herverdelen of overheidspaternalisme te vergroten. Dat zijn vragen waar niet economen maar de politiek over hoort te beslissen.

Het eerste en allerbelangrijkste criterium voor ieder belastingstelsel is *doelmatigheid*. In een optimaal belastingstelsel kan de overheid de belastingopbrengst, de maatschappelijke wens tot herverdeling, en het corrigeren van externe en interne effecten tegen de laagste maatschappelijke kosten realiseren. Een doelmatiger belastingstelsel is een beter belastingstelsel. Vandaar de titel van dit boek.

Een tweede eis voor een goed belastingstelsel is *neutraliteit*. Mensen die in relevante kenmerken gelijk zijn moeten door de fiscus gelijk worden behandeld. Bijvoor-

beeld, mensen met een gelijk arbeidsinkomen moeten evenveel belasting betalen ongeacht of ze als werknemer, als zzp'er of als werknemer in hun eigen bv werken. Rendementen op aandelen, obligaties of onroerend goed moeten even zwaar worden belast als dat rendement gelijk is. Mensen zouden evenveel belasting moeten betalen, ook al geven ze hun geld uit aan verschillende goederen en diensten (tenzij het gaat om goederen die externe of interne schade veroorzaken). Het doorbreken van neutraliteit in het belastingstelsel zet de deur open naar belastingarbitrage: mensen en bedrijven die allerhande constructies verzinnen om zo weinig mogelijk belasting te hoeven betalen. De samenleving heeft dan het nakijken. Afwijkingen van het adagium 'gelijke monniken, gelijke kappen' moeten daarom zorgvuldig worden onderbouwd.

Een derde en laatste eis is dat het belastingstelsel zo *eenvoudig en transparant* mogelijk dient te zijn. Mensen moeten kunnen begrijpen waarover en hoeveel belasting ze betalen. Dat is lang niet altijd het geval. Toeslagen, belastingkortingen, aftrekposten, regels en uitzonderingen op regels kunnen leiden tot een fiscaal ondoordringbare jungle waarin belasting betalen vooral een last is voor dommen en armen, aangezien zij het spoor het eerste bijster raken. Eenvoud en transparantie zijn belangrijk voor de belastingmoraal en of belastingen als eerlijk worden ervaren. De maatschappelijke kosten van belastingheffing stijgen bovendien als door gebrek aan eenvoud en transparantie de uitvoerings- en nalevingskosten groter worden.

Dit boek bevat een groot aantal voorstellen voor een beter belastingstelsel. Sommige voorstellen zijn incrementeel, andere zijn ingrijpend. Het is niet de bedoeling dat mensen en bedrijven ineens worden overvallen door belastinghervormingen. De betrouwbaarheid van de overheid is een groot goed. De bedoeling van het boek is om een stip op de horizon te zetten waar het belastingbeleid, al dan niet na een zorgvuldige overgangperiode, naartoe zou moeten bewegen.

Samenvattend komen we tot de volgende conclusies voor kapitaalinkomen, winst, arbeidsinkomen, klimaat en mobiliteit, consumptie en externe effecten.

KAPITAALINKOMEN

Rente, dividend en vermogenswinst moeten zo veel mogelijk tegen een uniform, proportioneel tarief worden belast, voor sparen, beleggen, eigen onderneming, eigen huis of pensioen.

Dat vinden de auteurs in dit boek (Cnossen & Sørensen; Jacobs). De belastingheffing op vermogensinkomsten in het huidige stelsel is een lappendeken van fiscale regimes die de doelmatige allocatie van kapitaal en risico verstoort, belastingarbitrage uitlokt, tot suboptimale herverdeling van inkomen leidt en te veel prikkels geeft voor schuldfinanciering, waardoor de economie financieel fragiel wordt. Als een uniform en proportioneel tarief wordt gegeven op alle vermogensopbrengsten, dan worden de kapitaal- en risicoallocatie niet langer onnodig verstoord, wordt arbitrage ingedamd, wordt inkomen doelmatiger herverdeeld en worden alle prikkels voor excessieve schuldfinanciering weggenomen. De opbrengst van de belasting op vermogensinkomsten kan zo veel mogelijk inkomensneutraal worden teruggesluisd in de vorm van lagere tarieven op arbeid.

Om een constant tarief op alle vormen van kapitaalinkomen te realiseren, is het nodig dat dubbele belastingheffing wordt voorkomen.

Dit kan worden bereikt door de vennootschapsbelasting (vpb) als eindheffing te beschouwen voor alle dividenden en vermogenswinsten op aandelen in vennootschappen: een duale inkomstenbelasting (Sørensen & Cnossen). Dubbele belastingheffing van dividend kan ook worden voorkomen door betaalde vpb te verrekenen met de inkomstenbelasting op privé-niveau (Jacobs). Dubbele belastingheffing op vermogenswinsten van aandelen wordt voorkomen door de verkrijgingsprijs te verhogen met de winst van de onderneming na vennootschapsbelasting.

Maak een einde aan belastingontwijking in box 2.

Ondernemers met een eigen bv die een aanzienlijk deel van de aandelen bezitten ('aanmerkelijk belang') betalen 25 procent belasting over de dividenduitkeringen en de

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

(gerealiseerde) vermogenswinst op die aandelen, waar eerder 25 procent vpb over is geheven. Om de hoogte van de jaarlijkse winst vast te stellen, maakt de fiscus een aanname over het gebruikelijk loon dat de directeur-groootaandeelhouder (dga) verdient. Ondernemers die in hun eigen bv werken, krijgen een veelal te laag loon toegerekend (standaard 45.000 euro). Dat wordt vervolgens belast als arbeidsinkomen in box 1. Box 2 maakt het mogelijk om belastingheffing langdurig uit of zelfs af te stellen. Directeuren van bv's kunnen de progressieve inkomstenbelasting in box 1 ontwijken en minder belasting betalen via box 2 door kunstmatig hun arbeidsinkomen te verlagen en hun kapitaalinkomen te verhogen. Een ander probleem is dat bv's als spaarpotten worden gebruikt omdat opgebouwd vermogen via de eigen onderneming onbelast kan aangroeien, terwijl na winstuitkering dat vermogen wordt belast in box 3. Vandaar dat ook allerlei leenconstructies met bv's bestaan. Deze vormen van belastingarbitrage komen disproportioneel ten goede aan de meer gefortuneerden, en zijn ondoelmatig. De auteurs van dit boek vinden daarom dat box 2 ingrijpend moet worden aangepast (Cnossen & Sørensen; Jacobs).

De eigenaar van een onderneming die in zijn eigen onderneming of bv werkt moet niet langer een gebruikelijk loon worden toegekend, maar een gebruikelijk kapitaalinkomen – naar Scandinavisch model.

Het gebruikelijk kapitaalinkomen is gebaseerd op een rekenrendement, zeg vijf à tien procent, van het eigen vermogen dat in de onderneming is gestoken. Dat kapitaalinkomen wordt als winst beschouwd en dus belast met vpb. Wat overblijft van de winst na aftrek van het kapitaalinkomen is dan het arbeidsinkomen van de directeur dat vervolgens progressief wordt belast in box 1 (Cnossen & Sørensen; Jacobs).

In box 2 zou het rentevoordeel kunnen worden belast over de opgebouwde winsten bij verkoop van de aandelen van bv's.

Directe belasting van ondernemingswinst en belastingheffing over het rentevoordeel op niet-gerealiseerde vermogenswinst op de aandelen, brengen de nekslag toe aan con-

structies waarbij via de eigen bv onbelast vermogen wordt opgebouwd of allerhande leenconstructies met bv's worden opgezet. Belastingheffing over het rentevoordeel bij opgebouwde vermogenswinst is overigens niet eenvoudig en is elders nog niet ingevoerd (Cnossen & Sørensen; Jacobs).

Werkelijke vermogensopbrengsten moeten worden belast in box 3.

De auteurs in dit boek bepleiten een belasting op werkelijke in plaats van fictieve vermogensopbrengsten, die feitelijk neerkomt op een vermogensbelasting (Gerritsen & Zoutman; Cnossen & Sørensen; Jacobs). Zij willen de vermogensbelasting in box 3 vervangen door een gecombineerde winst/aanwasbelasting. Deze is doelmatiger omdat bovennormale rendementen en risicopremies worden belast (onder volledige verliescompensatie) en omdat de heffing anticyclisch is. Daarnaast is de heffing progressiever als werkelijke vermogensinkomsten worden belast. Vermogensbestanddelen met een duidelijke marktwaardering kunnen op basis van hun waardestijging (vermogensaanwas) worden belast, zoals aandelen en obligaties. Overwogen kan worden om vermogensaanwas in het eigen huis te belasten aan de hand van de verandering van de WOZ-waarde (Gerritsen & Zoutman; Van Ewijk & Lejour). Vermogensbestanddelen zonder duidelijke marktwaardering moeten worden belast op basis van de gerealiseerde vermogenswinst bij verkoop. Vermogensverliezen behoren onbepaald aftrekbaar te zijn van vermogenswinsten. Om te voorkomen dat mensen vermogensverliezen aan de fiscus presenteren en de realisatie van vermogenswinsten (langdurig) uitstellen, zou de fiscus belasting moeten heffen over het rentevoordeel op niet-gerealiseerde vermogenswinsten (wederom niet eenvoudig). Vermogensaanwas zou altijd bij overlijden moeten worden belast. Een beleidsoptie is om voor bovennormale vermogensinkomsten een hoger tarief te hanteren dan voor normale vermogenswinsten, omdat dit doelmatiger is (Gerritsen & Zoutman; Sørensen & Cnossen). Vermogensbelastingen zijn overbodig als alle vermogensopbrengsten worden belast, maar zijn wel gewenst als dat niet het geval is.

Eigen huis net zo belasten als andere vormen van vermogen.

De auteurs in het boek stellen voor om de fiscale bevoordeling van het eigen huis te stoppen en het eigen huis in beginsel net zo te belasten als andere vermogensvormen (Van Ewijk & Lejour; Jacobs). De huidige fiscale behandeling van het eigen huis is eveneens noch doelmatig noch rechtvaardig. Bovendien maakt fiscale bevoordeling van schuldpbouw huishoudens financieel kwetsbaar (Caminada & Goudswaard; Jacobs). Gelijkschakeling van het eigen huis met andere vermogensvormen kan worden vormgegeven door geleidelijk het aftrektarief van de hypotheekrente verder te verlagen naar dertig procent en het eigenwoningforfait in box 1 te verhogen naar 1,8 tot 2,4 procent, zodanig dat na verloop van tijd de fiscale behandeling van het eigen huis gelijk wordt aan die van het overige vermogen en het eigen huis kan worden overgebracht naar de nieuwe vermogensbox. De overdrachtsbelasting kan worden afgeschaft omdat de economische rechtvaardiging daarvoor ontbreekt, maar ze wel de mobiliteit op de huizen- en arbeidsmarkt schaadt.

Pensioenen zouden gelijk moeten worden belast met overig vermogen.

Net als het eigen huis kent ook de pensioenopbouw grote fiscale subsidies die ondoelmatig zijn (pensioenbesparingen zijn verplicht) en die de inkomens- en vermogensongelijkheid vergroten. Deze subsidies kunnen worden verminderd door het lage ib-tarief in box 1 voor gepensioneerden geleidelijk te verhogen (fiscaliseren van AOW-premies) en de vermogenswinsten van pensioenfondsen (deels) te belasten (Jacobs).

WINST

De vpb is een economisch verstorende belasting die bedrijven aanzet om minder te investeren, investeringen bovenmatig met schulden te financieren en winsten te verschuiven naar landen met lage vpb-tarieven.

De vpb verhoogt de kapitaalkosten zolang niet alle financieringskosten (zowel dividend als rente) aftrekbaar zijn

voor de belasting. Deze ongelijke fiscale behandeling creëert schuldbias: fiscaal gedreven balansverlenging in bedrijven, met name in de financiële sector. Multinationals verschuiven bovendien hun winsten naar landen met lage belastingen door hun interne verrekenprijzen te manipuleren, door schulden waarvan de rente aftrekbaar is te verschuiven naar landen met hoge belastingen, en hun intellectueel eigendom onder te brengen in landen met lage belastingen (Hofmann & Riedel; Wier).

Verminder de schuldbias in de vennootschapsbelasting.

De auteurs in dit boek vinden dat de asymmetrische fiscale behandeling van vreemd en eigen vermogen in de vpb grotendeels (Schindler & Vrijburg) of zelfs helemaal moet worden opgeheven (Hebous & Klemm; Jacobs). Vermindering van de schuldbias maakt Nederland financieel robuuster en minder gevoelig voor conjuncturele uitslagen. De schuldbias kan volledig worden weggenomen door rente en dividend fiscaal gelijk te behandelen in de vpb. Gelijke fiscale behandeling kan door de aftrek van rente te schrappen onder een ondernemingswinstbelasting (*comprehensive business income tax*, CBIT) of door rente en dividend beide aftrekbaar te maken voor de vpb via een aftrek voor de kosten van het eigen of het totale vermogen (*allowance for corporate equity*, ACE; of *allowance for corporate capital*, ACC). Het verdient aanbeveling om een gedeeltelijke aftrek voor zowel vreemd als eigen vermogen in te voeren om zo de schuldbias te elimineren. Hoe groot het aftrekbare gedeelte van de rente en dividend moet zijn in de vpb, wordt bepaald door de richting waarin het vpb-stelsel zich zal gaan bewegen: meer richting de CBIT (Schindler & Vrijburg) of meer richting een ACE of andere vormen van kasstroombelasting (Hebous & Klemm; Jacobs).

De positie van Nederland als doorsluisland staat onder toenemende internationale druk.

Nederland wordt internationaal als een doorsluisland beschouwd dat de verschuiving van winsten naar belastingparadijzen ondersteunt, mede dankzij het uitgebreide belastingverdragenennetwerk, de onbelaste royalty's, de deel-

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

nemingsvrijstelling en de belastingrulings voor bedrijven (Hofmann & Riedel; Wier). Multinationals verschoven in 2018 voor 57 miljard dollar aan winsten naar Nederland, oftewel tien procent van het wereldtotaal. Als deze winsten in ons land blijven, wordt daarover acht tot twaalf procent belasting geheven. Dat is goed voor een derde van de vpb-opbrengst (Wier). Onder grote internationale druk werkt Nederland mee aan de Anti-ontwijkingsrichtlijn van de Europese Unie en aan het BEPS-project van de OESO, die tot opbrengstderiving kunnen leiden. Nederland probeert met succes zijn positie als vestigingsplaats voor multinationale ondernemingen te behouden door een combinatie van een laag vpb-tarief, gebruik van innovatieboxen en een genereuze belastingaftrek voor speur- en ontwikkelingswerk (Hofmann & Riedel). Verdere daling van het vpb-tarief zet ook dit beleid onder druk en dat maakt belastingcoördinatie urgenter.

De hervorming van de vpb in de richting van een CBIT of een ACE hangt cruciaal af van de mate van belastingconcurrentie en hoe goed kapitaalkomen op privé-niveau wordt belast.

Als de overheid de verstoringen op de investeringen van bedrijven wil wegnemen (met een ACE of een andere vorm van kasstroombelasting), dan moet ze alle financieringskosten (of alle investeringskosten) aftrekbaar maken voor de vpb. De vpb belast dan alleen nog de bovennormale rendementen op die investeringen, terwijl de normale rendementen op al het geïnvesteerde ondernemingsvermogen belastingvrij zijn. Het is daarom cruciaal dat die normale winsten, in de vorm van rente en dividend, wel worden belast in de inkomstenbelasting. Als dat namelijk niet het geval zou zijn, dan leidt een lagere belasting op normale winsten in de vpb tot lagere belastingen op inkomen uit rente en dividend, lagere belastingopbrengsten en meer ongelijkheid, omdat vreemdvermogensverschaffers en aandeelhouders dan minder belasting betalen. Bovendien zijn hogere vpb-tarieven vereist om een aftrek voor de financieringskosten (of investeringskosten) mogelijk te maken om de vpb-opbrengst op peil te houden. Hogere vpb-tarieven lokken echter meer

grondslagversmalling en winstverplaatsingen uit. Die kunnen alleen worden voorkomen door belastingcoördinatie van grondslagen en mogelijk ook van de vpb-tarieven (Hofmann & Riedel; Wier). Echter, als belastingcoördinatie ontbreekt, dan is het niet mogelijk om de financieringskosten voor investeringen (geheel) aftrekbaar te maken zonder extra winstverplaatsingen en grondslagerosie – bij gelijkblijvende vpb-opbrengst (Schindler & Vrijburg).

In een scenario met veel belastingconcurrentie moet de vpb meer in de richting van een CBIT bewegen, waarin rentekosten en dividend niet aftrekbaar zijn voor de vpb.

In dit scenario kunnen vpb-tarieven niet stijgen door sterke belastingconcurrentie en het ontbreken van coördinatie. De overheid resteert dan niets anders dan de renteaftrek (verder) te beperken om daarmee een gedeeltelijke vermogensaftrek te financieren en zo de schuldbias te elimineren. Zou belastingconcurrentie heviger worden, en Nederland de vpb-tarieven nog meer verlagen, dan is de overheid gedwongen om de aftrek van financieringskosten steeds verder te beperken waardoor uiteindelijk een CBIT resulteert, waaronder rente noch dividend aftrekbaar is. De economische prijs van dit scenario is dat het normale rendement op bedrijfsinvesteringen zwaarder wordt belast en de kapitaalkosten stijgen. De investeringen worden aldus sterker ontmoedigd door de vpb. Tegelijkertijd wordt internationale winstverschuiving nog belangrijker door het uitblijven van belastingcoördinatie. Dit zal vooral gunstig zijn voor multinationals, omdat zij meer overwinsten maken. De inkomens- en vermogensongelijkheid zal verder kunnen toenemen als overwinsten van bedrijven lichter worden belast.

In een scenario met veel belastingcoördinatie moet de vpb meer in de richting van een ACE/ACC bewegen waarin rentekosten en dividend beide aftrekbaar zijn voor de vpb.

Bij belastingcoördinatie wordt het mogelijk om de vpb-tarieven te verhogen om een aftrek voor alle financieringskosten (of investeringen) budgetneutraal uit te kunnen voeren. Belastingcoördinatie is nodig om te voorkomen dat multinationals bij hogere tarieven winsten verplaatsen en

daarmee de grondslag uithollen (Hebous & Klemm). Met een ACE/ACC zal de vpb het normale rendement op investeringen niet langer verlagen. De kapitaalkosten gaan omlaag en bedrijven zullen meer gaan investeren. Essentieel is wel dat het gehele normale rendement op vermogen in ondernemingen correct wordt belast in de inkomstenbelasting. Coördinatie maakt het daarom mogelijk de vpb-tarieven te verhogen en de overwinsten zwaarder te belasten. Dat is niet alleen doelmatig, maar kan ook bijdragen aan kleinere inkomens- en vermogensverschillen.

Een geharmoniseerde vpb-grondslag met een winstverdeelsleutel stopt winstverschuiving en grondslagerosie, maar geeft nieuwe, reële verstoringen op de investeringen en arbeidsvraag en kan voor Nederland tot aanzienlijke opbrengstderiving leiden.

De EU kan een vpb invoeren met gemeenschappelijke grondslag waarbij alle fiscale regels voor alle landen hetzelfde zijn: renteaftrek, afschrijvingen, verliesverrekening enzovoort, zoals voorgesteld door de Europese Commissie. Vervolgens wordt de geconsolideerde winst van multinationals toegewezen aan de lidstaten via een winstverdeelsleutel (*formulary apportionment*). Die winstverdeelsleutel is gebaseerd op een weging gebaseerd op het ondernemingsvermogen, de loonsom en de omzet in een bepaald land of een combinatie van een of meer factoren (De Mooij, Hebous & Liu). De toegewezen winsten kunnen EU-landen vervolgens met hun eigen vpb-tarief belasten. Multinationals hebben dan geen prikkel meer om winsten te verschuiven – via manipulatie van verrekentprijzen of verschuiving van schulden of intellectueel eigendom – naar lager belaste landen binnen de EU. Echter, de winstverdeelsleutel geeft weer nieuwe, reële economische verstoringen. De verdeelsleutel zorgt namelijk voor een belasting op alle factoren in de sleutel. Zolang tarieven tussen landen verschillen, zullen bedrijven proberen hun kapitaal, arbeid of omzet naar die landen te verplaatsen waar de tarieven het laagst zijn. Dus voor het stoppen van grondslagerosie en winstverschuiving moet een prijs worden betaald van meer reële economisch schade. Een gemeenschappelijke grondslag hoeft daarom geen voordeel op te leveren ten opzichte van

het huidige stelsel. Nederland zou bovendien met een forse opbrengstderiving worden geconfronteerd, behalve als de winstverdeelsleutel alleen op omzet wordt gebaseerd (De Mooij, Hebous & Liu).

Een bestemmingskasstroombelasting in de vpb (destination based cashflow tax, DBCFT) bestrijdt winstverschuiving en grondslagerosie, maar kan alleen zinvol worden ingevoerd als alle landen in de wereld hieraan meedoen.

De DBCFT is een kasstroombelasting over de omzet minus de loonsom en de investeringskosten. Deze vpb past een fiscale grenscorrectie (*border tax adjustment*) toe door exporten van bedrijven niet te belasten en importen van bedrijven niet aftrekbaar te maken. Ook de DBCFT geeft neutraliteit voor de investerings- en financieringsbeslissingen, net als de ACE/ACC (Hebous & Klemm). Feitelijk belast een DBCFT alleen het bovennormale rendement op het geïnvesteerde ondernemingsvermogen in het land waar de afzet van bedrijven daadwerkelijk wordt geconsumeerd. Aangezien consumptie veel minder mobiel is dan productie is winstverschuiving naar lage belastinglanden niet langer fiscaal voordelig waardoor niet langer grondslagerosie optreedt. In tegenstelling tot een gemeenschappelijke grondslag met een winstverdeelsleutel treden er bij DBCFT geen reële verstoringen meer op. De voordelen van DBCFT kunnen echter alleen worden verwezenlijkt als alle landen die invoeren. Verregaande internationale coördinatie is daarvoor noodzakelijk. Zodra mondiale invoering niet mogelijk is, zijn de consequenties ingrijpend: de effectieve tarieven in de vpb kunnen tot nihil worden gereduceerd door grootschalige winstverschuiving en grondslagerosie (Hebous & Klemm).

De omzet van advertentie-inkomsten op digitale platforms zoals Google en Facebook kan worden belast op basis van het aantal gebruikers in een land.

Daarvoor is nodig dat de definitie van voor de vaste inrichting van bedrijven wordt uitgebreid met digitale vestiging. Nederland kan een digital services tax (DST) invoeren zoals in Europa wordt besproken (Koethenbuenger).

ARBEIDSINKOMEN

Verlaag de belastingdruk op de werkende armen in de inkomstenbelasting.

De optimale niet-lineaire tariefstructuur op arbeidsinkomen maakt op ieder inkomensniveau de beste uitruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. De huidige tariefstructuur in Nederland kent suboptimaal hoge marginale tarieven in de middengroepen ten opzichte van de lage inkomensgroepen – onder de aanname dat de maatschappij een euro voor de lage inkomensgroepen meer waardeert dan een euro voor de middengroepen (Jongen). De keerzijde is dat de gemiddelde belastingdruk voor de werkende armen te hoog is en voor de middengroepen te laag. Deze onvolkomenheid in de tariefstructuur kan worden gerepareerd door verhoging van de arbeidskorting en die te richten op de lage-inkomensgroepen. Het huidige toptarief maximaliseert de belastingopbrengst in de hoogste belastingschijf en zou daarom niet verder verhoogd moeten worden verhoogd (Jongen).

De fiscale stimulering van de arbeidsparticipatie van de tweede verdiener schiet door.

Nederland is kampioen deeltijdwerk. De Nederlandse overheid heeft de laatste jaren sterke belastingprikkels gegeven om de tweede verdiener te stimuleren (meer) te gaan werken via de arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK), de kinderopvangtoeslag en het geleidelijk afbreken van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting ('aanrechtssubsidie') (Jongen; De Boer & Peichl; Caminada & Goudswaard). De effectieve gemiddelde en marginale belastingdruk op de tweede verdiener is daardoor sterk afgenomen. Verdere verlaging van de toch al lage marginale belastingtarieven voor de tweede verdiener heeft naar schatting weinig positieve effecten op het gewerkte aantal uren (De Boer & Peichl). De keerzijde van het beleid om de arbeidsdeelname van de tweede verdiener te vergroten is dat de inkomensverschillen tussen huishoudens met een- en tweeverdieners steeds groter zijn geworden (Caminada & Goudswaard; De Boer & Peichl). Het fiscaal stimuleren van de tweede verdiener bereikt inmiddels de grens van wat maatschappelijk optimaal is en dreigt

zelfs door te schieten. Wanneer de aanrechtssubsidie volledig is afgebroken, worden de baten van hogere arbeidsparticipatie zelfs lager dan de maatschappelijke kosten van grotere inkomensongelijkheid (Jongen; De Boer & Peichl).

Verminder de fiscale voordelen voor zzp'ers.

Zzp'ers hebben een bevoorrechte fiscale positie ten opzichte van gewone werknemers; zij profiteren van de zelfstandigenaftrek, de mkb-vrijstelling en mogelijk ook de startersaftrek. Daardoor kunnen de verschillen in belastingdruk met gewone werknemers fors oplopen. Het mag geen verwondering wekken dat Nederland een ongekend aandeel zelfstandigen kent in vergelijking met andere landen. Er zijn geen overtuigende economische argumenten die het grote verschil in belastingdruk rechtvaardigen (Groot & Bovenberg). Een meer neutrale fiscale behandeling tussen werknemers en zzp'ers kan worden bereikt door de arbeidskorting en de zelfstandigenaftrek om te zetten in een werknemerskorting en een zelfstandigenkorting, die geleidelijk naar elkaar toegroeien (Groot & Bovenberg).

Vereenvoudig de toeslagen.

Het Nederlandse belastingstelsel is steeds complexer geworden, mede door de gestage groei van toeslagen voor zorg, huur, kinderen, en kinderopvang (Koot & Gielen; Caminada & Goudswaard). Het belastingstelsel heeft de ontstane bruto-inkomensverschillen sinds 2001 zo goed als tenietgedaan via allerlei ingrepen. Daarnaast zijn steeds grotere verschillen in belastingdruk ontstaan tussen verschillende huishoudens met hetzelfde huishoudinkomen (Caminada & Goudswaard). Die verschillen kunnen het gevolg zijn van bewuste keuzes (bijvoorbeeld stimulering arbeidsparticipatie), maar ook onbedoeld zijn door het steeds harder gaan draaien van de 'rondpompmachine'. Een belangrijke hervormingsoptie is daarom het stroomlijnen van de toeslagen (Koot & Gielen). Het lijkt heel goed mogelijk om de bestaande toeslagen te bundelen in één toeslag op basis van een beperkt aantal karakteristieken, zoals inkomen, kinderen, huur en vermogen zonder dat er grote inkomenseffecten zullen optreden die niet kunnen worden gerepareerd (Koot & Gielen).

MILIEU EN MOBILITEIT

Beprijz alle schade van CO₂-uitstoot met uniforme beprijzing van alle CO₂-uitstoot in alle sectoren.

De wereld heeft nog vijf tot negen jaar om de opwarming van de aarde tot 1,5 °C te beperken. En bij een doelstelling van 2 °C raakt het CO₂-budget in 18 tot 33 jaar op. Daarom is een in de tijd oplopende CO₂-prijs nodig, beginnend met veertig à tachtig euro per ton CO₂, voor alle CO₂-emissies in alle sectoren. Die CO₂-prijs moet bij voorkeur in internationaal verband worden ingevoerd om verplaatsing van bedrijven naar het buitenland te voorkomen (weglekeffecten). Beprijzing van CO₂-schade kan zowel geschieden met een koolstofbelasting als met emissierechten via het Europese emissiehandelssysteem (ETS). CO₂-belastingen zijn nodig voor alle sectoren die niet onder het ETS vallen en kunnen als correctie worden gebruikt als de ETS-prijs tekortschiet. Vereist is een onmiddellijk moratorium op het verbranden van steenkool en afschaffing van alle subsidies op het gebruik van fossiele brandstoffen (Van der Ploeg).

Beprijzing van het weggebruik is noodzakelijk om Nederland mobiel te houden.

Files zijn een impliciete belasting op arbeid en veroorzaken hoge maatschappelijke kosten. Een naar tijd en plaats gedifferentieerde congestieheffing voorkomt files, aangezien mensen dan worden geconfronteerd met de externe kosten die ze voor derden veroorzaken als ze in de auto stappen. Een cordonheffing op drukke tijdstippen rondom de grote steden is een goed alternatief voor beprijzing van het weggebruik naar plaats en tijd. Daarnaast kan een relatief lage vlakke gebruikersbelasting van ongeveer drie cent per kilometer nuttig zijn om de schade door ongelukken, afschrijving van het wegennet en milieuschade te internaliseren. Belastingen op de aanschaf en het bezit van auto's moeten worden gedifferentieerd naar de verwachte leefomgevingsschade en veiligheid (Vrijburg).

CONSUMPTIE

Schaf de btw-vrijstellingen zo veel mogelijk af.

Zestig procent van de Nederlandse toegevoegde waarde wordt alleen belast via de belastbare inkomsten, omdat overheid, gezondheidszorg, onderwijs, financiële instellingen, kansspelen, postdiensten, radio- en televisie-uitzendingen en verschillende sociaal-culturele sectoren zijn vrijgesteld. Deze vrijstellingen verstoren zowel het consumptiegedrag als het productieproces en leiden tot hoge uitvoeringskosten. Bij afschaffing van de vrijstellingen kan een deel van de extra belastingopbrengst worden ingezet voor hogere subsidies op zorg en onderwijs om prijsstijgingen voor consumenten te voorkomen. Nederland zou zich in de EU sterk moeten maken voor lidstaten die een betere btw willen heffen dan die nu vigeert onder de gemeenschappelijke richtlijn uit 1977 (Cnossen).

Voer één btw-tarief in.

Verschuiven van btw-tarieven verstort consumptiegedrag en genereert daarmee welvaartsverliezen. Het lage btw-tarief herverdeelt inkomensbronnen in de verkeerde richting. In Nederland besteden de hogere inkomensgroepen namelijk een groter deel van hun inkomen aan laag-belaste goederen en diensten dan de lagere inkomensgroepen, en trekken daardoor tweemaal zoveel profijt van het lage btw-tarief. Het is daarom beter om één btw-tarief te hanteren en de lagere inkomensgroepen te compenseren via de ib of de uitkeringen (Cnossen).

Hef btw over de financiële sector.

Dat kan voor financiële diensten die tegen een vaste vergoeding worden verricht, zoals in alle landen met een moderne btw het geval is. De btw kan echter niet per transactie worden berekend over financiële diensten die tegen een marge worden verricht. Om dat probleem op te lossen kan btw worden geheven over het totaal van de loonsom en de kasstroom van de instelling. Dit is immers equivalent aan de toegevoegde waarde. Dit gebeurt al in Denemarken, Israël en IJsland. Het belasten van de financiële sector in de btw is beter dan een

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

financiële-transactiebelasting, die in een aantal landen wordt geheven omdat die cumulatieve verstoringen in de productie geeft. Een bankenbelasting op kort- en langlopende schulden is geen goed substituut voor adequate regulering, zoals voldoende hoge kapitaaleisen (Lockwood).

Beprijs of reguleer de externe effecten van roken, drinken, gokken en plastic-gebruik.

Rokers betalen via de tabaksaccijns wel zo ongeveer voor de maatschappelijke kosten die zij veroorzaken. Bij drinkers en gokkers is dat waarschijnlijk niet het geval. Daarom zouden de belastingen op alcohol en gokken kunnen worden verhoogd. Het nadeel is echter dat excessieve drinkers en gokkers het grootste deel van de maatschappelijke kosten veroorzaken, terwijl heffingen alle consumenten treffen, ook recreatieve consumenten die geen kosten veroorzaken. Daarom zou ook meer nadruk moeten liggen op voorlichting, controle en individuele interventies bij verslaafden. In Europees verband kunnen de in 1992 overeengekomen minimumtarieven voor de alcoholaccijns worden verhoogd. De frisdrankenaccijns, die ook op mineraalwater van toepassing is, moet worden vervangen door een accijns op suikerhoudende frisdranken en andere suikerhoudende producten om de kosten te beprijzen die mensen veroorzaken aan zichzelf en de samenleving door zwaarlijvigheid en obesitas. Verder zou accijns kunnen worden geheven over plastic verpakkingsmaterialen en voorwerpen, in combinatie met een verbod op single-use plastics, om de maatschappelijke kosten van plasticvervuiling te verhalen op consumenten (Cnossen).

BOUWSTENEN IN DE HOFVIJVER

Tot slot, in het leven zijn twee dingen zeker: de dood en belastingen. Aan de dood kunnen economen weinig doen, maar aan de belastingen wel. Het Nederlandse belastingstelsel moet worden hervormd, daarover zijn velen het al jaren eens. De Studiecommissie Belastingstelsel (2010), de Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2013), staatssecretaris Wiebes (2014, 2015) en de Studiegroep Duurzame Groei (2016) kwamen eerder met studies en voorstellen. Staatssecretaris Snel (2019) wil bouwstenen verzamelen

voor een fundamentele belastinghervorming. Deze bijdragen zijn vooral, maar niet uitsluitend, vanuit ambtelijke en politieke kringen in Den Haag tot stand gekomen. De bijdragen in deze bundel zijn geschreven door wetenschappers en beleidsexperts, uit binnen- en buitenland, die met enige afstand kunnen kijken naar hetgeen zich fiscaal in Nederland afspeelt. De hoop is dat vreemde ogen dwingen en dat de bijdragen in dit boek een groot aantal bouwstenen voor belastingherziening in de Hofvijver gooien.

LITERATUUR

Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2013) Naar een activerender belastingstelsel: eindrapport. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Jacobs, B. (2015) *De prijs van gelijkheid*. Amsterdam: Bert Bakker-Prometheus.

Snel, M. (2019) *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*. Kamerbrief 2019-000062470, 15 april.

Studiecommissie Belastingstelsel (2010) *Continuïteit en vernieuwing: een visie op het belastingstelsel*. Rapport te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Studiegroep Duurzame Groei (2016) *Kiezen voor duurzame groei*. Rapport te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Wiebes, E. (2014) *Keuzes voor een beter belastingstelsel*. Kamerbrief 32140-5, 16 september.

Wiebes, E. (2015) *Belastingherziening 2016*. Kamerbrief 32140-13, 19 juni.

DANKWOORD

Dit boek is de weerslag van het eerste Cnossen Forum – *Tax by Design for the Netherlands* dat werd gehouden op 23 en 24 mei 2019. Het is ontsproten aan de gedachte dat Nederland behoefte heeft aan een evenknie van de *Mirrlees Review* die in 2010/11 werd gepubliceerd.

We hebben een groot aantal vooraanstaande collega's uit binnen- en buitenland bereid gevonden om hun licht te laten schijnen op het Nederlandse belastingstelsel. We zijn hen allen zeer dankbaar voor de tijd die ze hebben gestoken in dit project. Zonder hen had dit boek nooit kunnen verschijnen. Het is niet vanzelfsprekend dat buitenlandse auteurs bereid zijn om hun kostbare tijd te besteden aan een Nederlands beleidsadvies. We zijn ook de collega's van het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving dankbaar die op persoonlijke titel belangrijke bijdragen aan dit boek hebben geleverd.

Dit boek en de conferentie hadden we nooit tot stand kunnen brengen zonder de hulp van velen die bij het proces en de organisatie betrokken zijn geweest. Allereerst zijn we zeer verguld met het voorwoord van de Staatssecretaris van Financiën Menno Snel en de sponsorbijdrage van het Ministerie van Financiën voor zowel dit boek als de conferentie. Onze bijzondere dank gaat daarbij uit naar Rens van Nissen en Erik Kranendonk voor hun ondersteuning gedurende het hele proces.

Daarnaast zijn we de Erasmus School of Economics – Philip-Hans Franses en Harry Commandeur in het bijzonder – veel dank verschuldigd voor het instellen van de Sjibren Cnossenleerstoel voor economie en overheidsfinanciën.

Ook willen we de Erasmus School of Economics bedanken voor hun financiële bijdragen aan dit boek en de conferentie. Hulp vanuit de Erasmus School of Economics voor de organisatie van de conferentie en de boekpresentatie door Ronald de Groot en Annemarie Luchtenburg is buitengewoon gewaardeerd.

Bas Jacobs is daarnaast het Netherlands Institute for Advanced Study erkentelijk voor het Willem F. Duisenberg Fellowship 2018-2019.

We hadden dit alles niet kunnen organiseren zonder ondersteuning vanuit de vakgroep algemene economie van de Erasmus School of Economics. We willen vooral het secretariaat – Conny Oudshoorn, Thuy Phan, Jany Mes – bedanken voor hun enorme inzet en hulp, maar ook vakgroepvoorzitter Otto Swank en officemanager Ankimon Vernède voor hun ondersteuning.

De redactie van *ESB* heeft bergen werk verzet om te zorgen dat het boek in deze vorm heeft kunnen verschijnen. Enorme dank gaat daarom uit naar Jasper Lukkezen, Karin Merkus en Sarah van Hugte zonder wie het nooit gelukt zou zijn dit boek te publiceren.

We zijn trots op het resultaat en hopen dat *Ontwerp voor een beter belastingstelsel* een bijdrage kan leveren aan het herzien van het Nederlandse belastingstelsel, want dat is naar ons idee broodnodig.

Den Haag en Amsterdam, december 2019

Sjibren Cnossen en Bas Jacobs