

OPENBARE FINANCIËN

Miljoenennota 2016: een progressieve vermogensbelasting

Naar aanleiding van Piketty (2014) barstte ook in Nederland de discussie los over het belasten van vermogen. Het is een langgekoesterde wens van de PvdA om iets te doen aan de scheve verdeling van vermogens in Nederland. De top één procent van de vermogensbezitters heeft in 2012 23,4 procent van alle vermogen (exclusief pensioen). De top vijf procent bezit 46 procent, de top tien procent heeft 61,2 procent. De onderste zestig procent heeft helemaal geen vermogen (CBS, 2014). Tegelijkertijd is ook de risicovrije rente zo veel gedaald dat mensen méér dan hun rente-inkomsten op spaartegoeden aan de fiscus moeten afdragen. De commissie-Van Dijkhuizen (2013) stelde daarom voor om het forfaitaire rendement in box 3 te baseren op een voortschrijdend vijfjaarsgemiddelde. Wiebes suggereerde in zijn Kamerbrief op Prinsjesdag in 2014 een vermogenswinstbelasting (Wiebes, 2014). In de Kamerbrief van juni kwam hij met het voorstel om verschillende fictieve rendementen te hanteren voor spaartegoeden, beleggingen en onroerend goed (Wiebes, 2015). En nu heeft de regering besloten om in 2016 box 3 aan te passen: het wordt een progressieve vermogensbelasting (Ministerie van Financiën, 2015).

In het huidige belastingstelsel worden in box 3 spaargeld, beleggingen, het tweede huis en overige vermogensbestanddelen belast, maar niet het eerste eigen huis, de pensioenen en de onderneming. De fiscus veronderstelt een fictief rendement van vier procent over alle vermogensbestanddelen. Dat forfaitaire rendement wordt vervolgens tegen dertig procent belast voor vermogens boven de heffingsvrije voet van ruim 21.000 euro. In box 3 is er daarom sprake van een vermogensbelasting van 1,2 procent. Dat box 3 'forfaitaire vermogensrendementsheffing' heet, is misleidend. De hoogte van de heffing in box 3 is alleen afhankelijk van het aanwezige vermogen. Werkelijke vermogensrendementen worden helemaal niet belast. Nederland heeft met box 3 in 2001 een internationaal fiscaal curiosum gecreëerd. Harding (2013) laat zien dat vrijwel alle landen rente en dividend belasten. Daarnaast heffen vele landen een belasting op vermogenswinsten. Nederland belast feitelijk rente noch dividend noch vermogenswinst, alleen vermogen.

BAS JACOBS

Bijzonder hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam

Jacobs (2015) betoogt dat *inkomen* uit vermogen zou moeten worden belast, zowel om doelmatigheidsredenen als om rechtvaardigheidsredenen. Belastingen op kapitaalinkomen zijn doelmatig om de verstoringen van de heffing op arbeidsinkomen te verminderen, constructiewerk met bv's te

voorkomen en overwinsten te belasten. Mensen met grotere kapitaalinkomens werken minder en gaan eerder met pensioen waardoor zij meer rentenieren. Door kapitaalinkomen te belasten nemen de verstoringen in de arbeidsmarkt af, aangezien mensen meer en langer blijven werken. Belastingen op kapitaalinkomen moedigen bovendien investeringen in menselijk kapitaal aan. Belastingen op arbeidsinkomen remmen die investeringen en belastingen op kapitaalinkomen heffen die verstoringen deels op. Kapitaalinkomen moet ook worden belast om te voorkomen dat werknemers de progressieve belasting op arbeidsinkomen ontwijken door bv's op te zetten en zich als aandeelhouder te laten uitbetalen. En het afromen van onverdiend inkomen, zoals monopoliewinsten en locatievoordelen, is economisch doelmatig. Er zijn geen economische inspanningen verricht, in de vorm van uitstel van consumptie of het dragen van risico, om dit inkomen te vergaren.

BELAST INKOMEN UIT VERMOGEN

Daarnaast moet kapitaalinkomen worden belast om de herverdelingsdoelstellingen van de overheid tegen de laagste economische kosten vorm te geven. Wanneer alle verschillen in kapitaalinkomen zouden voortvloeien uit verschillen in arbeidsinkomen, volstaat het om alleen inkomen te herverdelen met de progressieve heffing op arbeidsinkomen. De belasting op kapitaalinkomen levert dan niet méér herverdeling op dan al kan worden bereikt met de belasting op arbeid. Echter, niet alle verschillen in kapitaalinkomen vloeien voort uit verschillen in arbeidsinkomen. Mensen met hogere arbeidsinkomens ontvangen gemiddeld ook hogere erfenissen, sparen meer en behalen hogere rendementen, bijvoorbeeld omdat ze riskanter beleggen, betere toegang tot kapitaal- en verzekeringsmarkten krijgen en meer beleggingsmogelijkheden hebben. De verschillen in kapitaalinkomen die hierdoor ont-

staan, kunnen niet worden verkleind door arbeidsinkomen progressief te belasten. Het is daarom ook wenselijk om kapitaalinkomen te belasten teneinde doelmatig inkomen te herverdelen.

De conclusie luidt dat inkomen uit vermogen moet worden belast. Tegenover de doelmatigheids- en herverdelingswinsten van belastingen op kapitaalinkomen staan natuurlijk ook doelmatigheidsverliezen in de kapitaalmarkt. Belastingen op kapitaalinkomen verstoren het spaar- en beleggingsgedrag. Deze zijn verwaarloosbaar als de belastingen op kapitaalinkomen nul zijn (tweede-orde-welvaartseffect), terwijl de winsten van meer doelmatigheid en herverdeling positief zijn (eerste-orde-welvaartseffect). De overheid verhoogt het tarief op kapitaalinkomen net zolang totdat de welvaartswinsten aan de marge gelijk worden aan de welvaartsverliezen. Wanneer het inkomen uit vermogen wordt belast, is het in beginsel overbodig om het vermogen zelf nog te belasten. Het zou daarom een grote verbetering zijn geweest wanneer de werkelijke genoten rente, dividend en vermogenswinst zouden worden belast. De regering heeft daar niet voor gekozen en maakt de vermogensbelasting in box 3 progressief.

Een vermogensbelasting kent een aantal nadelen ten opzichte van een vermogenswinstbelasting (Jacobs, 2015). Een vermogensbelasting is procyclisch en versterkt de conjunctuur. Tijdens hoogconjunctuur behalen huishoudens hoge rendementen, en daalt de gemiddelde belastingdruk op vermogensinkomsten. Het omgekeerde hebben we de laatste jaren gezien. Door de zeer lage spaarrentes behalen mensen nu negatieve nettorendementen en stijgt de belastingdruk. De vermogensbelasting is bovendien degressief. Mensen die hogere rendementen behalen, betalen gemiddeld minder belasting dan mensen die lage rendementen behalen. De box 3-heffing laat feitelijk de bovennormale rendementen – rendementen hoger dan vier procent – onbelast. Het is economisch doelmatig om bovennormale rendementen te belasten. Dan deelt de overheid in de pech en het geluk van risicoaverse beleggers en roemt de overwinsten af.

PROGRESSIEVE VERMOGENSBELASTING

De regering heeft voor 2016 het plan opgevat om de vermogensbelasting in box 3 progressief te maken, met drie schijven boven een vrijstelling. De vrijstelling wordt verhoogd naar 25.000 euro per belastingplichtige per jaar. Voor vermogen tot aan 100.000 euro geldt een vermogensbelasting van 0,87 procent ($30\% \times 2,9\%$ fictief rendement). Tussen 100.000 en 1 miljoen euro is de vermogensbelasting 1,41 procent ($30\% \times 4,7\%$ fictief rendement). En voor vermogen hoger dan een miljoen bedraagt de vermogensbelasting 1,65 procent ($30\% \times 5,5\%$ fictief rendement). De fictieve rendementen en daarmee de tarieven in de verschillende schijven worden jaarlijks bijgesteld op basis van de gemiddelde beleggingsrendementen op sparen, beleggen en onroerend goed.

Een progressieve vermogensbelasting komt deels tegemoet aan de bezwaren van de vlakke vermogensbelasting in box 3, aangezien deze iets meer gaat lijken op een vermogenswinstbelasting. Vooral als de tarieven jaarlijks worden aangepast op basis van gemiddelde rendementen. De risicopremie en overwinsten worden hoger belast, hetgeen doelmatig is. In theorie zal box 3 minder procyclisch worden als de tarieven ieder jaar worden bijgesteld. Wanneer rendementen stijgen of dalen, zouden ook de tarieven moeten stijgen of dalen. De progressieve vermogensbelasting zal het degressieve karakter van de box 3-heffing een beetje neutraliseren.

De progressieve vermogensheffing kent echter ook een aantal bezwaren, want het is nog altijd geen vermogenswinstbelasting. De heffing blijft daarom nog steeds fundamenteel regressief in vermogensinkomsten. Mensen die pech hebben en verlies maken moeten

nog steeds betalen. En diegenen die geluk hebben en grote winsten boeken, zien hun gemiddelde tarief over hun vermogensinkomsten dalen. De overheid deelt alleen een beetje in pech en geluk van de gemiddelde belegger, niet van de individuele belegger.

Omdat de tarieven ieder jaar moeten worden aangepast, kan het regeringsvoorstel uitdraaien op voortdurende tariefverlagingen van de vermogensbelasting in slechte tijden en nooit een tariefverhoging in goede tijden. In dat geval wordt de heffing weer procyclisch en vervliegen ook de meeste voordelen van de progressieve vermogensbelasting.

Ten slotte is het bij vermogens niet wenselijk om progressieve tarieven te hanteren, zoals de regering nu voorstelt. Verschillende vermogensvormen kunnen eenvoudig in elkaar worden omgezet. De niet-lineaire tariefstructuur zorgt dan voor belastingarbitrage. En dat kan nu ook gebeuren. Stel dat vermogenden al hun vermogen relatief veilig zouden beleggen tegen een rendement van 2,9 procent (het veronderstelde rendement in de eerste schijf), dan stijgt het effectieve tarief op dat rendement van 30 procent in de eerste schijf naar 49 procent in de tweede schijf ($4,7\% / 2,9\% \times 30\%$) en 57 procent in de derde schijf ($5,5\% / 2,9\% \times 30\%$). Die effectieve tarieven worden nog hoger bij lagere beleggingsrendementen. De berekeningen in Van Dijkhuizen (2013, p. 28) laten zien dat de maximale effectieve belastingtarieven op vermogensinkomsten in box 1 en box 2 nooit hoger zijn dan 45 procent. Vermogenden kunnen door de progressieve tariefstructuur in box 3 dus prikkels krijgen om allerlei fiscale constructies te verzinnen met box 1 en box 2, om zo aan de heffing in box 3 te ontkomen, bijvoorbeeld door hun vermogen onder te brengen in ondernemingen.

CONCLUSIE

Het grootste probleem bij de belasting op kapitaal is dat vermogensinkomsten – rente, dividend en vermogenswinsten – niet worden belast. Box 3 is een bizar internationaal fiscaal curiosum dat op geen enkele wijze voldoet aan de eisen die theorie en empirie stellen aan een goed belastingstelsel. Helaas heeft de regering besloten om weer geen vermogenswinstbelasting in te voeren. Het progressief maken van de vermogensbelasting in box 3 kent een paar kleine voordelen, maar ook potentiële nadelen. Door de niet-lineaire tariefstructuur ligt arbitrage op de loer. Het niet invoeren van een vermogenswinstbelasting is daarom ook een gemiste kans – naast het ontbreken van een voldragen belastinghervorming.

LITERATUUR

- CBS (2014) Vermogensverdeling huishoudens 2006–2012. Statistiek op statline.cbs.nl.
- Commissie-Van Dijkhuizen (2013) *Naar een activerender belastingstelsel – eindrapport Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Harding, M. (2013) Taxation of dividend, interest, and capital gain income. *OECD Taxation Working Papers*, 19.
- Jacobs, B. (2015) *De prijs van gelijkheid*. Amsterdam: Prometheus-Bert Bakker.
- Ministerie van Financiën (2015) *Miljoenennota 2016. Nota over de Toestand van 's Rijks Financiën*. 34300(1).
- Piketty, T. (2014) *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, MA: The Belknap Press.
- Wiebes, E. (2014) Keuzes voor een beter belastingstelsel. *Kamerbrief*, 32140(5).
- Wiebes, E. (2015) Belastingherziening 2016. *Kamerbrief*, 32140(13).