



Proeve van een duale inkomstenbelasting

Auteur(s):

Crossen, S.

Hoogleraar fiscale economie, Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit artikel is gebaseerd op een paper, getiteld *Dual income taxation: the Nordic experience*, gepresenteerd op een ISPE/Ocfec congres over *Tax reform and tax harmonization in the European Union*, Den Haag, 3-5 april, 1997. De auteur dankt Lans Bovenberg voor commentaar.

Verschenen in:

ESB, 82e jaargang, nr. 4105, pagina 364, 7 mei 1997

Rubriek:**Trefwoord(en):**

belastingen

Staatssecretaris Vermeend van Financiën bereidt een herziening van het belastingstelsel voor. Moet de huidige inkomstenbelasting worden vervangen door een duale belasting? In dit artikel worden de contouren van zo'n duale inkomstenbelasting geschetst. Kapitaalinkomen wordt tegen het tarief van de vennootschapsbelasting belast, voor arbeidsinkomen geldt een progressief tarief. Een gevolg zou zijn dat kapitaalinkomen effectief hoger, maar wel neutraler, zou worden belast dan thans het geval is.

De fiscale beleidsmakers in Nederland kunnen, enigszins gestileerd, worden verdeeld in twee groepen. Op de vraag of kapitaalinkomen wel of niet moet worden belast is het antwoord van de ene groep: "Ja, maar we durven niet!" Deze groep vreest de kwalijke gevolgen voor de besparingen en investeringen en derhalve de werkgelegenheid als kapitaalinkomen zou worden belast. Het antwoord van de andere groep op dezelfde vraag luidt: "Nee, maar laten we doen alsof!" Deze groep verwelkomt het psychologische effect van het schijnbaar belasten van kapitaalinkomen, terwijl een leger van belastingadviseurs er ondertussen voor zorgt dat de belasting nagenoeg geheel wordt ontgaan. De twee groepen vinden elkaar onder de paraplu van hypocriete wetgeving die kapitaalinkomen lijkt te belasten, maar het in feite onberoerd laat.

Dit artikel gaat er van uit dat kapitaalinkomen positief dient te worden belast. Dat draagt bij aan een progressieve verdeling van de lastendruk, hetgeen van belang is in een maatschappij waarin de inkomensvorming in beginsel aan het krachtenspel van de vrije markt wordt overgelaten. Bovendien zijn er geen dwingende redenen van doelmatigheid om de belasting op kapitaalinkomen af te schaffen¹. Welvaartsverliezen ten gevolge van de verstoringen van de belastingheffing ('excess burdens') zijn waarschijnlijk draaglijk zolang kapitaalinkomen wordt belast tegen een gematigd, uniform tarief.

In het huidige belastingstelsel is dat een probleem. Bij een hoog tarief van, zeg 60%, op zowel arbeids- als kapitaalinkomen zou kapitaal, als mobiele factor, wegvlugten van zijn minder mobiele partner, arbeid. Arbeid blijft dan minder productief en dus met een lager reëel loon achter. Echter, bij een toptarief van, zeg 30%, zouden alle aftrekposten, inclusief pensioenpremies en belastingvrije sommen, moeten worden afgeschaft. Dat zou kwalijke gevolgen hebben voor de besparingen en de lastendruk aan de onderkant van het loongebouw. Het tarief zou bovendien te laag zijn om de inkomsten te genereren die Nederland nodig heeft om zijn sociale-zekerheidsstelsel te financieren.

In deze situatie impliceert goed fiscaal beleid dat kapitaalinkomen tegen een lager marginaal tarief wordt belast dan arbeidsinkomen, met andere woorden, dat een duale inkomstenbelasting wordt ingevoerd². Inkomen wordt dan gesplitst in kapitaalinkomen en arbeidsinkomen. Kapitaalinkomen omvat winst (dat wil zeggen, opbrengst van eigen vermogen), dividend, vermogenswinst, rente, pacht, huur en huurwaarde. Arbeidsinkomen bestaat uit loon (met inbegrip van de waarde van in eigen onderneming verrichte arbeid), salaris, pensioen en sociale uitkeringen. In principe wordt alle kapitaalinkomen in het duale stelsel belast tegen het proportionele tarief van de vennootschapsbelasting, terwijl arbeidsinkomen progressief wordt belast. Het laagste tarief op arbeidsinkomen is gelijk aan het proportionele tarief van de vennootschapsbelasting.

Argumenten voor een duale inkomstenbelasting

In essentie stoelt de duale inkomstenbelasting op twee gedachten. Ten eerste brengen de mobiliteit en substitueerbaarheid van kapitaal onvermijdelijk met zich mee dat kapitaalinkomen alleen tegen een gematigd, uniform tarief kan worden belast. Ten tweede maken de immobiliteit van arbeid en de ongelijke verdeling van menselijk kapitaal het mogelijk en wenselijk om hogere, progressieve tarieven op arbeidsinkomen toe te passen.

Waarom één tarief voor alle kapitaalinkomen?

De literatuur over de optimale belastingheffing heeft overtuigend aangetoond dat kapitaalinkomen niet tegen hetzelfde tarief dient te worden belast als arbeidsinkomen. Er zou dan immers geen rekening worden gehouden met de grotere aanbodelasticiteit van kapitaal ten opzichte van arbeid, in termen van gevoeligheid voor veranderingen in, respectievelijk, de netto reële rentevoet en de netto reële loonvoet, beide na belasting³. In het uiterste geval zal een kleine open economie, in een wereld waarin kapitaal volledig mobiel is, optimaal handelen door de lastendruk uitsluitend op de immobiele factor arbeid te leggen. Immers, enigerlei belasting op het rendement van binnenlandse investeringen zal een even zo grote verhoging van de financieringskosten betekenen, zodanig dat het rendement-na-belasting van de investering gelijk blijft aan de exogeen bepaalde reële rentevoet. Omdat de hogere belasting niet op afnemers kan

worden afgewenteld, werkt de belasting op kapitaal derhalve als een impliciete belasting op arbeid. In die omstandigheden is het optimaal om arbeid direct in plaats van indirect te belasten om zodoende het welvaartsverlies van een lager investeringsniveau te vermijden.

In de praktijk is kapitaal niet perfect mobiel. Fysiek kapitaal, in de vorm van machines en gebouwen bijvoorbeeld, kan niet kosteloos naar elders worden verplaatst. Verder blijft het mogelijk plaatsgebonden 'rents' te belasten die hun oorzaak vinden in de hoge kwaliteit van arbeid en infrastructuur of de gemakkelijke toegankelijkheid van markten. Een gematigd tarief is daarom verdedigbaar. Dat tarief dient internationaal compatibel te zijn, omdat transnationale ondernemingen de mogelijkheid hebben om de vennootschapsbelasting te ontduiken of te ontgaan door hun verrekenprijzen met buitenlandse dochter- of moedervenootschappen te gebruiken om hun Nederlandse winst te drukken. Die winst kan ook gedrukt worden door het vervangen van eigen door vreemd vermogen, of door geconstrueerde royaltybetalingen voor in buitenlandse gelieerde vennootschappen ondergebrachte know-how. Dit kan (en moet) worden ondervangen door multilateraal gecoördineerde bronheffingen in het land waar het inkomen gegeneerd wordt ⁴.

Ten slotte, de grote substitueerbaarheid van kapitaal (waardoor vermogenden in het algemeen het laagste tarief voor al hun kapitaalinkomen zullen weten te bemachtigen) impliceert dat het verstandig is om naast vennootschapswinst ook ander kapitaalinkomen aan het tarief van de vennootschapsbelasting te onderwerpen ⁵.

Waarom een progressief tarief op arbeidsinkomen?

Er is veel voor te zeggen om het toptarief op arbeidsinkomen gelijk te stellen aan het gematigde, proportionele tarief op kapitaalinkomen. Dat is de situatie in Nieuw Zeeland en, bij benadering, de Verenigde Staten. Dit is in Nederland niet mogelijk, tenzij elke progressiviteit wordt uitgebannen door het afschaffen van belastingvrije sommen en de aftrek van pensioenpremies. De gevolgen van zo'n majeure operatie voor de drukverdeling aan de onderkant van het loongebouw (en voor de besparingen) zouden, in het licht van de relatief hoge voorkeur voor inkomensherverdeling in Nederland, waarschijnlijk als niet wenselijk beoordeeld worden.

Een belangrijk argument ten gunste van een hoger progressief tarief op de arbeidsinkomen is dat menselijk kapitaal, en derhalve zijn beloning, vandaag de dag waarschijnlijk ongelijker is verdeeld dan particulier vermogen. De enorme vermogensvorming door de overheid in de vorm van openbare voorzieningen en de collectivering van vermogen in de vorm van bijvoorbeeld pensioenfondsen, hebben tot gevolg gehad dat het totale fysieke en financiële vermogen thans veel gelijkjer is verdeeld dan vroeger het geval was. Bovendien stelt de grotendeels kosteloze verstrekking van onderwijs mensen in staat hun vaardigheden beter te ontwikkelen. De onderliggende menselijke talenten zijn echter in belangrijke mate aangeboren. Omdat verschillen in aangeboren menselijk kapitaal tot verschillen in inkomen leiden, lijkt het derhalve niet onrechtvaardig hogere inkomens hoger te belasten ⁶. Daar komt bij dat menselijk kapitaal een steeds belangrijkere productiefactor wordt dan fysiek kapitaal. In moderne, hoogontwikkelde gemeenschappen hebben ongelijkheden in aanzien steeds minder te maken met verschillen in vermogen en steeds meer met verschillen in menselijk kapitaal.

Voorts kan er nog op gewezen worden dat menselijk kapitaal niet door de vermogensbelasting wordt getroffen, maar particulier fysiek- en financieel vermogen wel. Omdat de waarde van vermogensbestanddelen de contante waarde van hun toekomstige opbrengsten belichaamt, kan een vermogensbelasting op een lijn worden gesteld met een inkomstenbelasting over vermogensinkomen. Met andere woorden, het effectieve kapitaalinkomstarief onder een duale inkomstenbelasting is hoger dan het nominale tarief aangeeft, indien ook een vermogensbelasting wordt geheven. Daar komt bij dat pensioenpremies aftrekbaar zijn van arbeids-inkomen (in tegenstelling tot inleggeld voor conventionele spaardeposito's) en dat de waarde van pensioenrechten vrijgesteld is van vermogensbelasting (in tegenstelling tot de waarde van spaardeposito's). Last but not least, de gescheiden belasting van kapitaal- en arbeidsinkomen geeft de overheid een instrument om beter in te kunnen spelen op de toenemende kapitaalmobiliteit in de wereld.

Duale inkomstenbelasting in praktijk

In de jaren tachtig werden in bijna de gehele indus-triele wereld de belastingen herzien. De grondslag werd verbreed, tarieven geegaliseerd. In het spoor hiervan transformeerden de Scandinavische landen (Noorwegen, Zweden en Denemarken) en Finland hun in naam alles omvattende maar in werkelijkheid met privileges doorspekte belastingen in effectief bredere, zij het nominaal mindere progressieve, duale inkomstenbelastingen.

De tabel in bijstaand kader geeft een samenvatting van de duale inkomstenbelastingen ⁷. Noorwegen kent, samen met Finland, het meest zuivere duale stelsel ⁸. In Zweden zijn in 1995 enkele karakteristieken van de duale inkomstenbelasting terug- gedraaid door de dubbele belasting van de uitgedeelde en ingehouden winst weer in te voeren. Tot dat jaar was dividendinkomen vrijgesteld van inkomstenbelasting, omdat daarover immers reeds vennootschapsbelasting was betaald. Tevens werden vermogenswinsten op aandelen tegen 15% belast, omdat ingehouden winst reeds belast was. Deze goed verdedigbare invalshoeken werden echter als 'kapitalistische privileges' onderwerp van de verkiezingen in 1994 en door de daaropvolgende regering afgeschaft.

Voorts viel de invoering van de duale inkomstenbelasting in Zweden 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 ⁹. 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 ¹⁰. Deze pluspunten voor de duale inkomstenbelasting gelden ook voor Noorwegen en Finland, waar de invoering van de duale inkomstenbelasting zonder noemenswaardige economische, politieke of administratieve problemen verliep.

Een Nederlandse variant

De Scandinavische ervaring levert de bouwstenen op voor een Nederlandse duale inkomstenbelasting. In hoofdlijnen zou die er als volgt kunnen uitzien.

Belast alle kapitaalinkomen tegen het vennootschapsbelastingtarief van 35%, maar verlaag dat tarief geleidelijk tot 30% onder geleidelijke verlaging van de dubbele heffing op uitgedeelde winst en de invoering en geleidelijke verhoging, in multilateraal verband, van een bronheffing op rente en royalty's. Handhaaf het progressieve tarief op arbeidsinkomen, maar verlaag het basistarief geleidelijk tot 30% en verleng de eerste schijf tot bijvoorbeeld f. 100.000.

Schrijf een verplichte winstsplitting voor voor zelfstandigen en directeuren-grootaandeelhouders volgens de Noorse methode. Voer een plafond in voor arbeidsinkomen dat progressief belast wordt en gebruik de hoogte van de risicopremie (en eventueel additionele investeringsaftrekken) om investeringen in het midden- en kleinbedrijf te stimuleren.

Voer een vermogenswinstbelasting in (met verliescompensatie), maar corrigeer de winst op aandelen voor de ingehouden winst (na belasting) conform de Noorse zogenoemde RISK-methode. De vermogenswinstbelasting op onroerend goed zou in de plaats moeten komen van de overdrachtsbelasting op onroerend goed. Het tarief van de vermogenswinstbelasting zou 30% kunnen zijn, maar winsten op onroerend goed die onder het huidige regime zijn aangegroeid zouden tegen 15% kunnen worden afgerekend.

De verlaging van het tarief op kapitaalinkomen zou zichzelf financieren door de hogere belasting van rente en royalty's. De verlaging van het basis- tarief op arbeidsinkomen zou gefinancierd kunnen worden door een (combinatie van) autonome lasten- (en uitgaven)verlaging, een verhoging van de btw en de hogere belasting van in bv-vorm verrichte arbeid door directeuren-grootaandeelhouders.

De uniforme belasting van alle kapitaalinkomen betekent het einde van de talrijke verstoringen die het huidige Nederlandse belastingstelsel veroorzaakt voor de ondernemingsvorm (vennootschap of zelfstandige onderneming), de bron van financiering (eigen of vreemd vermogen) en het dividendbeleid (winsthouding of -uitdeling). De duale inkomstenbelasting zal de kosten van met eigen vermogen gefinancierde investeringen verminderen en de kosten van met vreemd vermogen gefinancierde investeringen verhogen (als rente inderdaad effectief wordt belast). Dat zou goed zijn voor nieuwe, startende ondernemingen, die niet gemakkelijk vreemd vermogen kunnen aantrekken omdat zij nog niet kredietwaardig zijn; hoofdzakelijk niet-liquide bedrijfs-middelen, zoals ondernemingsspecifieke machines, bezitten die niet als onderpand kunnen dienen voor leningen, of die onvoldoende belastbare winst maken om de rente in mindering te kunnen brengen. Voorts zullen de lagere kosten van eigen vermogen (en daarom het hogere relatieve rendement) aandeelhouderschap bevorderen, pensioenfondsen aanmoedigen om de samenstelling van hun vermogensportefeuilles te wijzigen ten gunste van aandelen, en een natuurlijke barrière vormen tegen al te gemakkelijke buitenlandse overnames van binnenlandse ondernemingen. Om kort te gaan, de dynamiek van de markt zou worden versterkt en de eigendomsverhoudingen zouden het onderliggende krachtenpel van de markt beter weerspiegelen.

Fasering van de invoering van de duale inkomstenbelasting is van belang ¹¹. Hoewel de effectievere belasting van rente duidelijk een nastrevenswaardig doel is, is geleidelijke en gecoördineerde actie gewenst. Voorzichtigheid is geboden omdat de huidige door de belasting geïnduceerde veranderingen in financieringsstructuren in belangrijke mate de fiscale verstoringen van reële investerings- en spaarbeslissingen verzachten. Maar een bronheffing op rente van, zeg 10%, moet mogelijk zijn. Die heffing zou geleidelijk in EU-verband, en in samenspraak met de Verenigde Staten en Japan, kunnen worden verhoogd tot het niveau van het tarief van de vennootschapsbelasting.

Strijdig met het draagkrachtbeginsel?

L.G.M. Stevens heeft betoogd dat de duale inkomstenbelasting dient te worden verworpen, omdat zij in strijd zou zijn met het draagkrachtbeginsel dat vereist dat kapitaal- en arbeidsinkomen aan een en hetzelfde tarief worden onderworpen ¹². Ook kapitaalinkomen dient zijn inziens progressief te worden belast en wat betreft vennootschapswinst zou er een globaal evenwicht moeten zijn tussen, enerzijds, het tarief van de vennootschapsbelasting en de te zijner tijd over uitgedeelde winst te betalen inkomstenbelasting en, anderzijds, de inkomstenbelasting over ander kapitaal- of arbeidsinkomen.

Deze kritiek is niet moeilijk te weerleggen. Een duale inkomstenbelasting, die de effectieve progressie verhoogt, is rechtvaardiger in het licht van het draagkrachtbeginsel dan de huidige inkomsten- belasting die veel weg heeft van een Zwitserse gatenkaas. Bovendien zal een hoge belasting op kapitaalinkomen, tot een toptarief van 60%, er onherroepelijk toe leiden dat arbeid de lasten draagt van het verschil tussen het Vpb-tarief en dat toptarief. De daling van het reële loon die daarvan het gevolg zal zijn kan moeilijk als rechtvaardig worden beschouwd.

Meer ten principale geldt dat draagkracht en doelmatigheid aanvullingen zijn op goed fiscaal beleid maar dat beleid nooit kunnen vervangen. Bij de bepaling van een rechtvaardige verdeling van de lastendruk dient rekening te worden gehouden met excess burdens en niet alleen met de betaalde belasting. Evenzo dient bij de bepaling van de efficiëntie-kosten acht geslagen te worden op de maatschappelijke waardering van de lastendruk en niet alleen op het absolute niveau van de kosten. Zo bezien - en hoe kan het anders ? - is de duale inkomstenbelasting een rechtvaardiger en neutraler belasting dan een synthetische inkomstenbelasting geheven naar tarieven die of alleen op papier bestaan of de kapitaalvorming schaden. In een naastbeste wereld zijn naastbeste belastingen beter dan eerstbeste belastingen.

Zie ook S. Cnossen, [Vergelijking van duale-inkomstenbelastingregimes](#), ESB, 7 mei 1997, blz. 366

1 Zie J. Gravelle, *The economic effects of taxing capital income*, Cambridge, MA, MIT Press, 1994.

2 Voor een voorzet voor een duale inkomstenbelasting, zie mijn diesrede, *Werken aan de wig*, Erasmus Universiteit Rotterdam, 8 november 1994, herdrukt in *Weekblad Fiscaal Recht*, 17 november 1994. Hierin beoordeelde ik de duale inkomstenbelasting hoofdzakelijk als instrument ter bevordering van de werkgelegenheid. In dit artikel gaat het mij met name om de rechtvaardigheid en neutraliteit.

3 Zie A.B. Atkinson and A. Sandmo, Welfare implications of the taxation of savings, *Economic Journal*, 1980, blz. 529-549 en M.A. King, Savings and taxation, in G.A. Hughes en G.M. Heal (red.), *Public policy and the tax system*, Londen, Allen en Unwin, 1980. Voor een

verdere uitwerking, zie ook A. Razin en E. Sadka, International tax competition and gains from tax harmonization, *Working Paper* nr. 3152, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, 1989.

4 Voor een pleidooi voor een aanzienlijk grotere reikwijdte van het bronbeginsel ter versterking van de neutraliteit van de vennootschapsbelasting en de fiscale onafhankelijkheid van de EU lidstaten, zie S. Cnossen, Company taxes in the European Union: criteria and options for reform, *Fiscal Studies*, 1996, blz. 67-97.

5 Voor verdere argumenten ten gunste van een vlaktaks op kapitaalinkomen, zie A.L. Bovenberg, *de Volkskrant*, 5 oktober 1996. Merk op dat een gematigd, uniform tarief op kapitaalinkomen de mogelijkheid onverlet laat om minder mobiele vormen van kapitaal, zoals onroerend goed, differentieel hoger te belasten onder bijvoorbeeld de onroerende zaakbelasting.

6 Zo kan het additionele progressieve tarief op arbeidsinkomen worden gezien als een benaderend substituut voor de ooit door J. Tinbergen voorgestelde talentbelasting, zie *Income distribution: analysis and policies*, Amsterdam, North-Holland, 1973.

7 Voor een beschrijving van de invoering van de duale inkomstenbelastingen, zie S-O Lodin, *The Nordic reforms of company and shareholder taxation: a comparison*, Stockholm, Federation of Swedish Industries, 1994.

8 Hoewel de wieg van de duale inkomstenbelasting in Denemarken stond, heeft de huidige Deense inkomstenbelasting bijna alle duale trekken verloren. In *Tax policy in the Nordic countries* (nog te verschijnen), concludeert P.B. Sørensen: "Hence, the recent Danish tax reform marks a retreat from the principles underlying the 1987 reform and 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".

9 Deze effecten veroorzaakten een (tijdelijke) daling van het Zweedse bbp 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.

10 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 progressiviteit 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, die tot de conclusie komen dat de Scandinavische vennootschaps/inkomstenbelastingen in de periode 1966-90 per saldo geen effect hebben 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.

11 Het belang van goede overgangsmaatregelen wordt ook benadrukt in Werken aan de wig, t.a.p. Het MIMIC-model van het CPB kan hiermee geen rekening houden. Zie J.J. Graafland en S. de Boer, Het plan-Cnossen en de arbeidsmarkt, *ESB*, 18 oktober 1995, blz. 924-928.

12 Zie L.G.M. Stevens, Dual income tax systems: a European challenge? *European Tax Review*, 1, 1996. Zie voor soortgelijke kritiek het artikel van A. Metten en B. van Riel, [Alternatieven voor een duaal belastingsysteem](#), *ESB*, 9 april 1997, blz. 289-292. Een reactie op hun argumenten zal binnenkort verschijnen.