



Belastingarbitrage en de maakbare samenleving

Auteur(s):

Stevens, L.G.M.
Erasmus Universiteit Rotterdam

Verschenen in:

ESB, 83e jaargang, nr. 4141, pagina 168, 27 februari 1998

Rubriek:**Trefwoord(en):**

belastingen

De belasting op vermogensrendement is een stap in de goede richting. Het was echter beter geweest de belasting van de 21ste eeuw op een economisch rentebegrip te baseren.

Een sterk punt van de belastingverkenning voor de 21e eeuw is dat paal en perk wordt gesteld aan de grote vlucht die de belastingarbitrage genomen heeft. Het voorstel een heffing op vermogensrendement in te voeren, is een stap in de goede richting. Zo'n heffing beperkt ongewenste belastingarbitrage en vergroot de stabiliteit van de opbrengsten. Het is echter ook een opmerkelijke stap. Toepassing van een 'analytisch' stelsel, waarbij verschillende inkomensbestanddelen verschillend worden belast, vormt normaliter juist een bron van belastingarbitrage. Dit artikel gaat in op het verschijnsel van belastingarbitrage. Ook in de 21e eeuw zal dat blijven bestaan: de kabinetsnota laat daarvoor nog volop ruimte.

Fiscale constructeurs

Bij de presentatie van de nota werd het beeld opgeroepen van de listige belastingadviseur die als fiscale constructeur eindelijk schaakmat zou worden gezet. Dit leidt tot een verkeerde beeldvorming. Los van het feit dat de belangrijkste taak van de belastingadviseur is zijn cliënt op verantwoorde wijze door de warwinkel van de fiscale regelgeving te loodsen zonder fiscale averij op te lopen, is het van belang te onderkennen dat er twee categorieën belastingconstructeurs zijn.

De eerste bestaat uit de beleidsmakers. Zij sleutelen door een instrumenteel gebruik van het belastingstelsel aan de maakbare samenleving en wensen het gedrag van de actoren door fiscale prikkels naar hun hand te zetten. In fiscale kring wordt de huidige politieke gretigheid om het belastingstelsel instrumenteel in te zetten met argwaan bekeken. Wie immers belastingrecht vooral inzet voor 'social engineering' loopt het risico te verzanden in gedetailleerde en gecompliceerde belastingwetgeving. Bij deze door de beleidsmakers beoogde fiscale arbitrage vervullen belastingadviseurs een loodsfunctie die de effectiviteit van de regelingen ten goede komt.

Deze financiële dienstverleners vormen de tweede categorie constructeurs. Zij zoeken voor hun clientèle naar wegen om de verschuldigde belasting zo laag mogelijk te houden. Naarmate de belastingheffing zwaarder drukt en meer wordt ervaren als de prijs van overheidsvoorzieningen met verplichte winkelnering zal de ontwijking meer worden geprikkeld.

Arbitrage

Arbitrage omvat zowel gewenste als ongewenste belastingbesparende activiteiten. Zij vindt haar oorzaak in verschillen in belastingdruk. Deze zijn het gevolg van verschillen in de definiëring van de belastingplichtige entiteit, de heffingsgrondslag, het tarief of het betalingsmoment. Belastingarbitrage door de definiëring van de belastingplichtige entiteit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in de omzetting van de persoonlijke onderneming in een BV. Pleidooien dit te neutraliseren door rechtsvormneutrale belastingen in te voeren hebben in de kabinetsnota slechts marginale aandacht gekregen.

Belastingarbitrage wordt ook opgeroepen door verschillen in de afbakening van de heffingsgrondslag. Dat leidt bijvoorbeeld tot de vervanging van personenauto's door bestelauto's vanwege het 'grijze kenteken'. Zulke substitutie-effecten spelen ook een rol bij de vormgeving van de belastingen naar draagkracht. Zo begunstigt de inkomstenbelasting de substitutie van huidig in toekomstig inkomen. Daarmee krijgt de inkomstenbelasting karaktertrekken van een consumptiebelasting. En dat leidt weer tot arbitrage door pensioenemigratie, waardoor de heffingsgrondslag naar het buitenland verschuift.

Grondslagarbitrage en tariefarbitrage lopen naadloos in elkaar over. Op het overloopterrein liggen kwesties als belastingvrije som, objectvrijstellingen en bijzondere tarieven. Door heffings- en invorderingsrente is arbitrage in de sfeer van vertraagde belastingbetaling grotendeels uitgebannen.

Arbitrage, doelmatigheid en rechtvaardigheid

Voor elk belastingstelsel geldt het dilemma tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid. Bij de afweging spelen omgevingsfactoren zoals de internationale fiscale concurrentiepositie echter een belangrijke rol. In dat kader is de belastbaarheid van het mobiele vermogen momenteel een kwetsbaar punt. Niet alleen lagere buitenlandse belastingtarieven, maar ook gebrekkige informatie over de

kapitaalstromen zijn oorzaak van internationale belastingarbitrage en bedreigen de Nederlandse heffingsgrondslag. In theorie is door de 'rente-rente' en door Europese uitwisseling van informatie de informatiebehoefte over grensoverschrijdende spaarstromen keurig afgedekt. In de praktijk blijkt de informatieuitwisseling echter haar functionaliteit al te verliezen als één schakel door een formeel of materieel bankgeheim niet operationeel is¹. En dat is de feitelijke situatie.

De grote mobiliteit van roerend kapitaal heeft als voordeel dat het vrij eenvoudig is kapitaal op de plaats van de meest rendabele investering te krijgen. Het versturende effect van belastingarbitrage schuilt daarom niet primair in verlies van efficiëntie, maar in het verlies aan belastingopbrengst van de ene staat ten gunste van een meeropbrengst bij de andere². Pas wanneer de belastingarbitrage louter het gevolg is van grondslageroderende belastingconcurrentie zullen er ook efficiëntieverliezen optreden³. De scheefgroei tussen de belastingdruk op vermogensinkomsten en andere inkomsten vormt een onaanvaardbare aantasting van het beginsel van rechtvaardigheid, waarin een (Europese) rechtsgemeenschap moeilijk kan berusten. In de kabinetsnota heeft echter de buitenlandse belastingconcurrentie op de kapitaalmarkt zwaar gewogen. Daardoor is zwaar ingezet op een concurrentiebestendige heffing op vermogensrendement.

Vermogensrendement

Steeds meer inkomsten uit vermogen blijven buiten de inkomstenbelasting. Dat is te wijten aan het gebrekkige inkomensbegrip in de huidige belasting. Tegen deze achtergrond is gekozen voor een systeem van drie gesloten 'boxen' waarover de inkomensbronnen worden verdeeld. Voor de box 'inkomsten uit vermogen' gaat een forfaitair rendement van 4% gelden met een vast tarief van 25%. De grondslag waarover belasting wordt geheven wordt zodoende verbreed tot die vermogensbestanddelen die volgens het thans geldende stelsel geen belaste baten genereren. Het systeem van inkomensboxen werpt daarenboven een dam op tegen belastingbesparende, met vreemd vermogen gefinancierde constructies die de grondslag voor het schijfentarieef uithollen. Zodoende wordt het belastingstelsel in de ogen van de bewindslieden beter bestand tegen 'constructies'. De belastingdruk wordt evenwichtiger verdeeld en er wordt voorkomen dat er een relatieve verzwarende van de lastendruk op arbeid optreedt. De budgettaire opbrengst wordt volgens de bewindslieden stabiel en het stelsel eenvoudiger.

De meest voor de hand liggende oplossing om arbitrage in de kiem te smoren gaat echter niet in de richting van een dergelijke analytische heffing op vermogensrendement. Zij zou juist tot invoering van een breed synthetisch inkomensbegrip nopen, waarvan alle bestanddelen volgens dezelfde tariefstructuur worden belast. Slechts de hoge uitvoeringstechnische eisen, bijvoorbeeld de invoering van een boekhoudplicht voor particulieren, en het beperkte politieke draagvlak voor een dergelijke ingrijpende aanpassing, hebben invoering in Nederland tot dusverre belemmerd. De vraag is echter of deze argumenten in de huidige gedigitaliseerde wereld nog wel terecht zijn. Alle vermogenstransacties worden immers op overzichtelijke wijze op bankrekeningen vastgelegd en er zijn weinig redenen te verzinnen waarom de kleine ondernemer wel aan een administratieplicht kan en moet voldoen, terwijl dit niet uitvoerbaar zou zijn voor (grote) vermogensbezitters.

Een lastig punt is wel de asymmetrie die het voorzichtigheidsbeginsel oproept. Vermogensverliezen en financieringskosten zullen, zodra zij zich voordoen, aan de fiscus worden gepresenteerd, terwijl de belastingheffing over vermogenswinsten zo lang mogelijk wordt uitgesteld. Dit is echter oplosbaar. De in de nota gestelde gevoeligheid voor constructies, fraude en belastingvlucht, wekt echter de indruk dat de vermogenswinst- en vermogensaanwasbelasting als alternatieven al bij voorbaat zijn afgeschreven.

Fiscaal versus economisch inkomen

De problemen die we steeds meer ervaren bij de invulling van een adequaat fiscaal rentebegrip, zijn onlosmakelijk verbonden met het 'bronnenstelsel'. Het geldende bronnenstelsel is een rudiment van onze negentiende-eeuwse agrarische samenleving. Toen had het onderscheid tussen 'stamkapitaal' en 'vruchten' nog realiteitswaarde. Er is dan pas van inkomen sprake zodra een inkomensbestanddeel zich afscheidt van de bron, zoals ook een vrucht zich losmaakt van de stam. In economische zin kan het inkomen echter zowel zijn uitdrukkingsvorm vinden in hoge inkomsten uit de bron, als in een waardestijging van de bron zelf. Door fiscaal verschillende consequenties te verbinden aan de uitdrukkingvorm van het inkomen, wordt een spanningsveld opgeroepen tussen het fiscale inkomensbegrip en het maatschappelijke inkomensbegrip, dat meer economisch wordt bepaald. Dat verschil vormt de kern van het arbitrageproces.

Voor zover een belegger het in zijn macht heeft het afsplitsen van inkomsten te voorkomen, in ruil voor waardestijging van de bron, zal hij dit nastreven. Vele beleggingsvormen zijn hierop afgestemd. Zo richten sommige beleggingsmaatschappijen zich op de vorming van onbelaste koersstijging in plaats van belaste winstuitdeling in de vorm van dividend. Worden deze vermogensbestanddelen inclusief de niet-afgesplitste inkomsten verkocht, dan valt er op grond van de objectieve-bronnenleer niets te belastingen. Door verkoop aan ondernemers die de meegekochte inkomsten onbelast te gelde kunnen maken, wordt de claim van de fiscus op de toekomstige inkomsten waardeloos gemaakt⁴. Slechts in enkele gevallen heeft de wetgever hiertegen een dam weten op te werpen.

Met wijziging van het regime voor het aanmerkelijk belang in 1997 heeft de wetgever ingehaakt op het inzicht dat de invoering van een inkomensbegrip, gebaseerd op de vermogensvergelijkingstheorie, de enig afdoende oplossing is om de geloofwaardigheid van het fiscale inkomensbegrip als maatstaf van draagkracht overeind te houden. Voor alle aandeelhouders met een aandelenpakket van 5% of meer ('aanmerkelijk belang') betekent dit in feite dat voor het aandelenbezit het vermogenswinstprincipe wordt toegepast. Deze groep is ruimer dan de spraakmakende groep directeur-grootaandeelhouders. In de Verkenningnota wordt deze heffing vanwege de invoering van een vast tarief van 25% zowel voor de vervreemdingsvoordelen als voor de reguliere voordelen als een stap op weg naar een analytisch stelsel aangeduid. Deze kwalificatie is echter discutabel. Men kan met evenveel recht zeggen dat zij juist een versterking is van het synthetisch karakter van de inkomstenbelasting in die zin dat ook de onderliggende vennootschapsbelasting in de draagkrachtbeschouwingen wordt betrokken. De houder van een aanmerkelijk belang betaalt immers over zijn gerealiseerde vennootschapswinst, hetzij bij uitdeling, hetzij bij vervreemding van het pakket, een geaccumuleerde belastingdruk van 51,25% (=35% vennootschapsbelasting plus 25% inkomstenbelasting over de uitgedeelde 65%). Het is dus een partiële vermogenswinstbelasting.

De arbitragemogelijkheden worden in de Verkenningnota niet bevredigend afgedekt. Aangezien de geaccumuleerde lastendruk van 51,25% van de aanmerkelijkbelanghouder beduidend lager is dan het 60%-toptarief van de inkomstenbelasting worden allerlei economische activiteiten uitgevoerd in de BV-vorm. Zo zullen directeuren-grootaandeelhouders trachten reguliere beloningen voor het

ter beschikking stellen van arbeid, panden of vreemd vermogen aan hun BV te transformeren in winst(uitdelingen) van de vennootschap. Met behulp van moeizame fictiebepalingen heeft de wetgever zich tegen dergelijke arbitrage te weer gesteld⁵. De arbitrage zou kunnen worden weggewerkt door de toptarieven beter op elkaar af te stemmen. Dit kan gebeuren door hetzij het 60%-tarief te verlagen, hetzij het gecombineerde 35/25%-tarief te verhogen. Voorts wordt binnen het aanmerkelijkbelangregime de financiering van het aandelenbezit met geleend geld gediscrimineerd; de rentekosten zijn immers slechts aftrekbaar tegen 25%, terwijl de opbrengsten tegen 51,25% worden belast. Aftrek tegen het progressieve tarief zou passend zijn.

Een tweede in het oog springende thans bestaande onevenwichtigheid betreft aandelen die wel en die niet tot een aanmerkelijk belang horen. Vanwege de dubbele heffing van het klassieke stelsel kan voor de niet-aanmerkelijkbelanghouder de belastingdruk samen met de onderliggende vennootschapsbelasting oplopen tot 74% (= 35% vennootschapsbelasting plus 60% inkomstenbelasting over de uitgedeelde 65%). Daar staat echter tegenover dat zijn vermogenswinsten onbelast blijven. Om die reden heeft de particuliere belegger een duidelijke voorkeur voor winstinhouding. Deze fiscaal bepaalde voorkeur verstoort echter de optimale werking van de kapitaalmarkt, aangezien de gerealiseerde winsten bij herbestemming niet onderworpen worden aan de markttoets. Bij de aanmerkelijkbelanghouder wordt zowel het dividend als de gerealiseerde vermogenswinst belast tegen een uniform tarief van 25%. Dit elimineert de dubbele heffing en de onevenwichtigheid tussen winstuitdeling en -inhouding. Inhouden lijkt fiscaal echter ook thans nog steeds gunstig, omdat zodoende inkomstenbelastingheffing kan worden uitgesteld. Daar staat evenwel tegenover dat het ingehouden eigen vermogen onderworpen blijft aan de economische dubbele heffing en dat daardoor de toegang tot fiscaalvriendelijke beleggingsmogelijkheden onbenut worden gelaten.

Verstrekken van vreemd vermogen verkeren ten opzichte van beleggers in aandelen in een fiscaal gunstige positie. Zij blijven voor vermogenswinsten onbelast, en worden door de aftrekbaarheid van de rente bij de winstbepaling niet getroffen door de dubbele heffing.

De forfaitaire rendementsheffing lost dit niet op. Risicodragend vermogen blijft gediscrimineerd, omdat ook de rendementsheffing geen rekening houdt met de vennootschapsbelasting. Wel vervalt de arbitrage tussen winstinhouding en uitdeling, omdat in het forfait vermogenswinst en reguliere winst gezamenlijk op basis van een fictief rendement van 4% tegen een tarief van 25% worden belast. De aandeelhouder met een aanmerkelijk belang en de aandeelhouder/belegger vallen weliswaar onder hetzelfde tarief (35/25%), maar de belegger is fiscaal gunstiger af zodra zijn feitelijk rendement hoger is dan het fictieve rendement van 4%. Zijn surplus blijft onbelast (tekorten zijn niet aftrekbaar), terwijl houders met een aanmerkelijk belang naar hun werkelijke resultaten worden belast. Ten opzichte van de obligatiehouder (0/25%) blijft de beleggende aandeelhouder ook bij toepassing van de forfaitaire rendementsheffing slechter af.

De verschillen in belastingdruk spelen niet alleen een rol bij de terbeschikkingstelling van vermogen, maar ook bij herbestemming. De aandeelhouder zal fiscaal de meest gunstige positie opzoeken door de status van verschaffer van vreemd vermogen in te nemen, desnoods door leningfinanciering aan de eigen BV. Naar mijn mening vormt de vermogensrendementheffing dan ook een te sterke begunstiging van de verschaffer van vreemd vermogen. Niet alleen wordt de progressieve lastendruk vervangen door een vast tarief van 25%, maar ook profiteert hij het sterkst van het afschaffen van de vermogensbelasting. Aandeelhouders met een aanmerkelijk belang zijn daarvan in het geldende stelsel immers grotendeels vrijgesteld.

Alternatieven

Overschakeling van het juridisch op een meer economisch ingevuld rentebegrip is weliswaar minder vergaand dan invoering van een vermogenswinstbelasting, maar zou een adequate reparatie zijn van de bestaande tekortkomingen in het fiscale rentebegrip. Degene die een vermogensbestanddeel koopt en op dat moment, hetzij in de vorm van periodieke renteopbrengsten, hetzij als gegarandeerde vermogensaanwas zijn revenuen tegemoet kan zien, moet daarover belasting betalen. Bepalend voor het belaste rendement is dan hetgeen de belegger, beoordeeld op het moment van belegging, redelijkerwijze als rendement kan verwachten. Een dergelijke 'subjectivering' van het rentebegrip zet een rem op de bestaande arbitrage. Dit betekent dat de koper van een laagrentende obligatie niet alleen wordt belast voor de relatief lage couponopbrengst, maar ook voor de bij aflossing te realiseren gegarandeerde waardeaan groei.

Deze aanpak lijkt op een vermogenswinstbenadering. Er blijft echter een principieel verschil bestaan, dat tot uitdrukking komt bij tussentijdse vervreemding van het vermogensobject. In de latere vervreemdingsprijs is namelijk zowel de aangroei van de koopprijs naar de gegarandeerde aflossingswaarde, alsook de eventueel inmiddels gewijzigde marktrente verdisconteerd. De aangroei naar de aflossingswaarde valt bij een gesubjectiveerd inkomstenbegrip wel onder de heffing, maar de waardemutatie door de gewijzigde marktrente niet. Deze laatste waardemutatie zou bij een vermogenswinstbelasting wel onder de heffing vallen.

In feite is de vermogensrendementsheffing een 'opgerekte' subjectiveringsvariant. Volgens de zuivere bronnenleer zouden beleggingen zonder nominale hoofdsom (goud) buiten de heffing vallen. Ze zijn echter slechts rationeel als de belegger verwacht ten minste een vermogenswinst te realiseren die het gemis aan reguliere inkomsten compenseert. Toepassing van de opgerekte subjectiveringsvariant houdt in dat wordt aangenomen dat de belegger bij de aankoop van zijn beleggingsobject rationeel handelt en dus de stellige verwachting had ten minste de op dat moment geldende marktrente te kunnen realiseren. Derhalve wordt hij op basis van dat fictief rendement belast. Het met deze belegging gerealiseerde vermogensvoordeel wordt zodoende gesplitst in een belaste reguliere fictieve vermogensopbrengst en een onbelast speculatieresultaat. Met een dergelijke invulling van het fiscale inkomensbegrip zijn we terug bij het concept van Pierson uit 1892. Toen werd de vermogensbelasting ingevoerd als een forfaitaire heffing over de inkomsten uit vermogen.

Het heilig huisje

Politiek beschouwd is de eigen woning nog steeds een heilig huisje. Als ergens de beleidsmarges smal zijn, is het hier. De inkomsten uit vermogen blijken voor 1998 in totaliteit exclusief de eigen woning te zijn geraamd op een opbrengst van f 17,3 mrd. Omdat met de subsidiëring van het eigen woningbezit f 17,6 mrd gemoeid is, levert de vermogenssfeer per saldo een negatieve bijdrage aan de heffingsgrondslag. Voor de stimulering van het eigenwoningbezit zijn zeker goede welvaartstheoretische argumenten aan te dragen, maar het is de vraag of dat niet een onaanvaardbare discriminatie van de huurder impliceert. De huurder betaalt in zijn huursom immers eveneens een vergoeding voor het in de woning geïnvesteerde kapitaal zonder dat hij daarvoor een fiscale aftrekpost krijgt. Voorts kan men twijfelen aan de effectiviteit van de regeling. De financieringsruimte die een hypotheek op een eigen woning biedt wordt steeds meer gebruikt om fiscaal vriendelijk te beleggen. Dit regime blijft een bron van arbitrage.

Kern van de problematiek is evenwel niet zozeer de renteaftrek, als wel de relatief lage fiscale huurwaarde. Daarom is opmerkelijk dat bij introductie van een forfaitair rendement van 4% erin wordt berust dat dit percentage voor de eigen woning slechts 1,25% bedraagt. Het verdient overweging de eigen woning gewoon in de vermogensrendementsheffing mee te nemen. Als bezitters van een eigen woning massaal voor de financiering onnodig vreemd vermogen aantrekken, fungeert het geldende huurwaardeforfait als accelerator van belastingarbitrage. Slechts door uitvoeringstechnische bewerkelijke financieringsregels, bijvoorbeeld door een verplicht aflossingsschema voor te schrijven of renteaftrekbeperkingen in te voeren, kan dit worden ingedamd. Het heeft daarom de voorkeur het huurwaardeforfait op een economisch meer realistisch niveau te brengen en in te passen in de vermogensrendementsheffing

Conclusie

De vermogensrendementsheffing is duidelijk een stap in de goede richting. Probleempunten zijn evenwel dat ficties het werkelijk inkomenspatroon vervangen, hetgeen in verliessituaties maatschappelijk moeizaam wordt aanvaard. Voorts leidt deze heffing tot een versterking van de reeds bestaande onevenwichtigheid dat verschaffers van vreemd vermogen worden begunstigd en de bevoorrechtiging van de bezitters van een eigen woning wordt gecontinueerd. Alternatieven in de vorm van invoering van een economisch rentebegrip zijn te gemakkelijk ter zijde geschoven.

Thema: Belastingen in de 21e eeuw

H.A. Keuzenkamp, [Leuker konden we het niet maken](#)

C.A. de Kam, [Verzwaar de belasting op vermogen!](#)

S. Cnossen en A.L. Bovenberg, [Belastingen in de 21e eeuw](#)

J.J. Graafland en R.A. de Mooij, [Arbeidsmarkteffecten van belastingverlaging](#)

[Hoofdlijnen van de kabinetsplannen](#)

A.L. Bovenberg en S. Cnossen, [De inkomstenbelasting nu en straks](#)

M.E.A. Haffner, [Woningbelasting in Europa](#)

1 Het lijkt mij dat een Europese Monetaire Unie zich een dergelijke disfunctionerende schakel niet kan veroorloven. Zeker moeilijk te aanvaarden is dat een land dat zich vanwege de werking van het bankgeheim als schuilplaats heeft kunnen ontwikkelen, daarvan in de vorm van bronheffingen ook nog zijn vruchten kan plukken.

2 Zie J. de Leeuw, Bronbelasting: feiten en ficties, *Bank- en effectenbedrijf*, oktober 1994, blz. 19. Hij laat zien dat de Duitse kapitaaluitvoer door de introductie van een bronheffing op rente, althans deels, gewoon naar Duitsland terugkeert; alleen de Duitse fiscus wordt er slechter van.

3 Commissie-Ruding, Office for Official Publications of the European Communities, 1992.

4 Dit geldt ook bij verkoop aan personen die zich om andere redenen buiten de heffingsreikwijdte van de Nederlandse fiscus bevinden, zoals buitenlanders en vrijgestelde lichamen.

5 Directeuren-grotoaandeelhouders moeten uitgaan van een minimumloon van f 84 000