



Belastingherziening 2001, evaluatie en alternatief

Auteur(s):

Cnossen, S.

OCFEB, Erasmus Universiteit Rotterdam. De auteur is Lans Bovenberg en Ruud van den Dool erkentelijk voor hun commentaar.

Verschenen in:

ESB, 84e jaargang, nr. 4227, pagina 788, 29 oktober 1999

Rubriek:**Trefwoord(en):**

Een korte pauze voor de belastingherziening is gewenst. De forfaitaire rendementsheffing voldoet niet aan de eisen, die aan een doelmatige en rechtvaardige inkomstenbelasting mogen worden gesteld. Een vermogenswinstbelasting, als onderdeel van een uniforme belasting op alle kapitaalinkomen, komt daar dichterbij.

Het kabinet heeft op 14 september 1999 een ontwerp Wet inkomstenbelasting 2001 naar de Tweede Kamer gezonden¹. De belangrijkste wijziging betreft een herziening van het regime voor vermogensopbrengsten. Het grootste mankement van de huidige inkomstenbelasting is dat privé-vermogenswinsten niet worden belast. Dit leidt er toe dat vermogensinkomsten, zoals dividend en rente, ook niet door de belasting worden getroffen, omdat deze gemakkelijk in onbelaste winsten kunnen worden getransformeerd. Als gevolg van de grondslagerosie bedroeg het effectieve tarief op kapitaalinkomen (nagenoeg uitsluitend winst uit onderneming) in 1998 zo'n vijftien procent. Het effectieve tarief op arbeidsinkomen daarentegen bedroeg 45 procent².

Hoofdpijnen van de belastingherziening

Het kabinet stelt voor de problemen rondom de vrijstelling van vermogenswinsten op te lossen door vermogensinkomsten, zoals rente, dividend en huur, ook niet meer te belasten. In plaats daarvan zal de gemiddelde waarde (over één jaar) van privé-vermogensbestanddelen (spaartegoeden, effecten en onroerende zaken behalve de eigen woning) worden belast tegen een tarief van 1,2% (30% van de forfaitaire bepaalde opbrengst van 4%). Deze nieuwe heffing wordt forfaitaire rendementsheffing genoemd.

Privé-vermogensbestanddelen worden in een aparte box 3 ondergebracht. Box 1 is bestemd voor een mengelmoe van arbeids- en kapitaalinkomen. Het kapitaalinkomen in deze box bestaat uit de opbrengst van in eigen onderneming aangewend vermogen (dat rijpt samen met het 'loon' van de zelfstandige) en de veelal negatieve inkomsten uit eigen woning (forfaitaire huurwaarde minus hypotheekrente). In box 2 worden winstuitdelingen van besloten vennootschappen, waarin aandeelhouders een 'aanmerkelijk belang' (dat wil zeggen, meer dan vijf procent van het aandelenvermogen van de vennootschap) hebben, belast, evenals de vermogenswinst behaald met de verkoop van een aanmerkelijk belang. Verder is er eigenlijk nog een box 4 (niet in de wet genoemd) waarin vennootschapswinsten worden belast en een box 5 (ook niet genoemd) waarin pensioenvermogen (oudedagsparaplu) onbelast kan groeien.

De nieuwe wet handhaaft een plethora van effectieve tarieven, zoals blijkt uit de volgende samenvatting:

- » kapitaalinkomen wordt in vijf boxen belast tegen tarieven die kunnen variëren van 0% tot 54,5%;
- » de opbrengst van vermogen belegd in eigen onderneming (box 1) of besloten vennootschap (box 2) kan (aanzienlijk) zwaarder worden belast dan de opbrengst van privé-vermogen (box 3), vennootschapsvermogen (box 4), en vermogen beschermd door de oudedagsparaplu (box 5);
- » in box 3 is het effectieve tarief lager dan 30% op vermogensrendementen (inkomsten en winsten) hoger dan 4%; rendementen lager dan 4% worden hoger belast dan 30%;
- » opbrengst van aandelen blijft dubbel belast (in box 4 en box 3) en de discriminatie van eigen vermogen neemt verder toe;
- » dividend uitgekeerd door aanmerkelijk-belangvennootschappen uit lopende belaste winst wordt belast tegen een effectief tarief van 54,5% (box 2); en
- » arbeidsinkomen valt hoofdzakelijk in box 1 (tarieven 32,9%-52%), maar het 'loon' van de directeur-grotoaandeelhouder boven zijn fictief loon wordt in box 4 belast tegen 35% (plus 30% in box 2 bij latere uitdeling).

Kortom, in de nieuwe opzet is geen sprake van gelijke behandeling en wordt de neutraliteitseis nog steeds geschonden. Maar hoe moet kapitaalinkomen dan wel worden belast?

Criteria voor belasting kapitaalinkomen

Het alternatief voor een rendementsheffing is een vermogenswinst- of -aanwasbelasting. Immers, het verdient de voorkeur feitelijke (en niet forfaitaire) rendementen te belasten. De twee mogelijkheden dienen te worden beoordeeld op basis van algemeen aanvaarde criteria voor draagkracht (horizontale en verticale gelijkheid), doelmatigheid (neutraliteit en optimale allocatie), en uitvoerbaarheid. In het bijzonder geldt:

- » verschillende inkomensbestanddelen - in de ondernemings- en aanmerkelijk-belang sfeer en in de prive-sfeer - dienen zoveel mogelijk gelijk te worden belast (effectieve tarieven dienen overeen te stemmen met nominale tarieven);
- » de mobiliteit van kapitaal impliceert dat kapitaalinkomen niet tegen hoge tarieven kan worden belast;
- » de innings- en nalevingskosten dienen in redelijke verhouding te staan tot de opbrengst (wet- en regelgeving mogen niet buitensporig ingewikkeld zijn);
- » de oplossing dient te sporen met de ontwikkelingen in de Europese Unie en met wat andere landen doen.

Het voordeel van de rendementsheffing is dat de innings- en nalevingskosten waarschijnlijk lager zullen zijn dan van een belasting op feitelijke vermogensinkomsten en -winsten. Daar staat tegenover dat de heffing niet strookt met het draagkrachtbeginsel en het neutraliteitscriterium. Ook kan zij moeilijk gecoördineerd worden met de belastingen op feitelijk kapitaalinkomen in andere landen en voor het invoeren van bronheffingen waarop de Europese Unie aandringt. In samenhang met de handhaving van de belasting op vermogensinkomsten, lijkt een vermogenswinstbelasting beter aan deze vereisten te voldoen. Waarom is deze belasting dan niet voorgesteld?

Kritiek op vermogenswinstbelasting weerlegd

Bijna alle landen met een belastingstelsel als het Nederlandse belasten privé-vermogenswinsten naast vermogensinkomsten³. In tegenstelling tot deze praktijk, wijst het kabinet een vermogenswinstbelasting op zeer summiere gronden van de hand vanwege het insluitingseffect (lock-in) dat zou optreden (door de belasting zullen vermogensbestanddelen langer worden aangehouden dan optimaal is), de inflatiecorrectie die noodzakelijk zou zijn, uitvoerings- en controleproblemen met inbegrip van de bijzondere faciliteiten die zouden moeten worden ingebouwd voor de eigen woning en zelfstandige ondernemingen, en de instabiele opbrengst⁴. Over deze argumenten wordt in de fiscale literatuur echter een genuanceerder standpunt ingenomen, zoals hieronder blijkt⁵.

Het insluitingseffect

Het effect van insluiting op de kapitaalmarkt is gering, omdat de meeste vermogensbestanddelen waarop het betrekking kan hebben in handen zijn van beleggers, zoals pensioenfondsen en niet-ingezetenen, die niet onderworpen zijn aan de vennootschaps- of inkomstenbelasting. Buiten de eigen woning zou in Nederland niet meer dan twintig procent van het vermogensbezit (aandelen, obligaties, onroerend goed) met een vermogenswinstbelasting in aanraking kunnen komen.

Insluiting is geen groot probleem voor beleggers met een gediversifieerde beleggingsportefeuille. Zij kunnen vermogensverliezen compenseren met vermogenswinsten of vermogensbestanddelen aankopen waarvan het rendement negatief gecorrigeerd is met dat van het ingesloten bestanddeel. In het algemeen kan het insluitingseffect aanzienlijk verzacht worden door realisatie van winst bij overlijden te veronderstellen. Insluiting is hoofdzakelijk van belang voor zelfstandige ondernemers en bezitters van een eigen woning. Hiervoor zouden doorschuiffaciliteiten (afboeking van vermogenswinst op de aanschaffingsprijs van een vervangend vermogensbestanddeel) kunnen worden gecreëerd.

De huidige vrijstelling van privé-vermogenswinsten stimuleert winstinhouding op vennootschapsniveau. Onder een vermogenswinstbelasting zou het totale insluitingseffect daarom geringer kunnen zijn als realisatie van vermogenswinst minder gevoelig is voor belastingheffing dan dividenduitdeling. Verder is er nog het 'second best' argument dat insluiting sociaal wenselijk kan zijn, omdat het ruishandel in effecten (speculatie zonder kennis van zaken) vermindert. Ook vermindert het de (over)reactie van beleggers op korte-termijn financiële vooruitzichten ten gunste van lange-termijn vooruitzichten.

Risiconemend gedrag

Een vermogenswinstbelasting zal nauwelijks effect op risiconemend gedrag hebben als vermogensverliezen aftrekbaar zijn. Het is mogelijk dat risiconemend gedrag wordt gestimuleerd, omdat een vermogenswinstbelasting met verliescompensatie de variabiliteit van de opbrengst vermindert, waardoor risicogevoelige beleggingen aantrekkelijker worden. Risiconemend gedrag kan gestimuleerd worden bij beleggers die zonder de belasting risicomijdend van aard zijn⁶. Een vermogenswinstbelasting heeft ook weinig effect op het aanbod van zeer risicogevoelig venture kapitaal, omdat dit kapitaal nagenoeg uitsluitend door vennootschappen, pensioenfondsen en buitenlandse beleggers ter beschikking wordt gesteld die niet aan de inkomstenbelasting zijn onderworpen.

Inflatiecorrectie

In theorie dient een inkomstenbelasting alleen de reële toename van het vermogen te belasten. Vermogenswinsten dienen gecorrigeerd te worden voor stijgingen van het prijspeil. Dit vermindert het risico van een belegging, omdat het effect van niet-geanticiperde algemene prijsstijgingen wordt geëlimineerd. Inflatiecorrectie zal ook het insluitingseffect verminderen, omdat minder belasting hoeft te worden betaald.

Inflatiecorrectie betekent een aanzienlijk ingewikkelder wetgeving, omdat rekening dient te worden gehouden met de bezitsduur van vermogensbestanddelen en het verloop van de inflatie. Indien de inflatie matig is (lager dan bijvoorbeeld vijf procent), zien de meeste landen er daarom van af om vermogenswinsten voor inflatie te corrigeren. De omvang van eventuele nadelige effecten zal worden beperkt door een gematigd tarief te hanteren.

Robuuste opbrengst

Het argument dat de opbrengst van een vermogenswinstbelasting niet stabiel (gelijkmatig) zou zijn, is misplaatst. De belasting zal een sterk anti-cyclisch effect hebben. In goede tijden zal zij meer opbrengen dan in slechte tijden en dat is een belangrijk pluspunt, omdat de belasting zodoende conjunctuurdempend werkt. De rendementsheffing doet dat niet.

Verder dient de opbrengst van een belasting op vermogenswinsten en -inkomsten niet te worden overschat. De totale opbrengst van de rendementsheffing bedraagt minder dan één procent van het nationale inkomen en niet veel meer dan één procentpunt van de btw. Ook een verdubbeling van de opbrengst, die mogelijk moet zijn indien feitelijke inkomsten en winsten zouden worden belast, verandert weinig aan die conclusie ⁷.

Een vermogensaanwasbelasting?

Het aantrekkelijkst zou zijn om een belasting op de jaarlijkse toename van het vermogen te introduceren ⁸. Het insluitingseffect zou zich dan niet voordoen en het verschil in behandeling tussen vermogensinkomsten en -winsten, dat aan het inflatie-effect moet worden toegeschreven, zou worden opgeheven. De waarderingsproblemen van een vermogensaanwasbelasting (evenals een vermogenswinstbelasting) zijn groot bij eigen woningen, onroerende zaken en familiebedrijven, maar te verwaarlozen bij beursgenoteerde fondsen. Bij die fondsen gaat het liquiditeitsargument, dat overigens ook van toepassing is op de rendementsheffing, nauwelijks op. De vermogensaanwasbelasting krijgt veel aandacht in de Verenigde Staten ⁹. Vanaf 1 januari 2001 (de beoogde invoeringsdatum van de Nederlandse belastingherziening!) zullen Amerikaanse belastingbetalers voor heffing op basis van vermogensaanwas kunnen kiezen.

Conclusie

Op basis van de voorgaande argumenten komen de meeste experts in Amerika tot de conclusie dat de voordelen van een vermogenswinstbelasting groter zijn dan de nadelen. Velen zijn zelfs van oordeel dat belasting dient te worden geheven op basis van vermogensaanwas, met name wat betreft beursgenoteerde fondsen. De innings- en nalevingskosten van een belasting op vermogenswinst (of -aanwas) zijn hoger dan van de loonbelasting of de btw. Daar staat echter tegenover dat een vermogenswinstbelasting de integriteit van de inkomstenbelasting beschermt, omdat constructies minder lonend zullen zijn.

Als deze conclusie wordt overgenomen - debat daarover is wenselijk - welk tarief zou dan op vermogenswinsten en ander kapitaalinkomen moeten worden toegepast?

Vast tarief op kapitaalinkomen

Naast kritiek op de grondslag van de rendementsheffing (forfaitair in plaats van feitelijk genoten inkomen), rijst de vraag waarom kapitaalinkomen tegen zoveel verschillende (effectieve) tarieven wordt belast - afhankelijk van het soort vermogensbestanddeel, de rechtsvorm waarin economische activiteiten worden ondergebracht en de hoogte van het rendement. Discriminatie en economisch verspillende arbitrage kunnen alleen worden opgeheven door invoering van een uniform tarief dat geldt voor alle vormen van kapitaalinkomen, of het nu gaat om vermogensinkomsten en -winsten, de opbrengst van in eigen onderneming of aanmerkelijk-belangvennootschap belegd vermogen, of winst uit onderneming van naamloze vennootschappen.

Tevens zal het tarief gematigd moeten zijn om kapitaalvlucht te voorkomen. Een hoog tarief zal tot gevolg hebben dat kapitaal elders een hoger rendement-na-belasting zal gaan zoeken. Dit impliceert dat in Nederland een hoger rendement-voor-belasting moet worden geboden. Deze verhoging van de kapitaalkosten zal niet in de afzetprijzen van produkten kunnen worden doorberekend, omdat die prijzen hoofdzakelijk door de wereldmarkt worden bepaald. Dat wil zeggen, dat de hogere kapitaalkosten in lagere reële lonen tot uitdrukking zullen moeten komen. Kortom, de welvaart zal dalen. Het tarief op kapitaalinkomen zal daarom moeten worden afgestemd op het huidige tarief van de vennootschapsbelasting. De precieze hoogte van het tarief hangt af van de heffingsgrondslag. Zou rente effectief worden belast door middel van bronheffingen dan zal het noodzakelijk zijn het tarief aanzienlijk te verlagen. Bronheffingen zijn echter niet mogelijk zonder coördinatie met andere landen.

De uniforme belasting van alle kapitaalinkomen betekent dat de winst uit onderneming van zelfstandigen en directeuren-grootaandeelhouders dient te worden gesplitst in een deel dat als vermogensrendement kan worden aangemerkt en een deel dat als beloning voor in onderneming verrichte arbeid kan worden gezien. Dat kan het beste door een fictief rendement van bijvoorbeeld vijftien procent (zoals in Noorwegen) aan het fiscale vermogen van de onderneming toe te rekenen, het aldus verkregen bedrag van de totale winst af te trekken, en de overblijvende winst in beginsel als arbeidsinkomen aan te merken ¹⁰. Dit arbeidsinkomen zou dan onderworpen zijn aan het progressieve tarief van de inkomstenbelasting en aan de premieheffing volksverzekeringen. Het fictieve rendement wordt separaat belast als kapitaalinkomen.

Naar een duale inkomstenbelasting

De belasting van kapitaalinkomen tegen een uniform tarief en van arbeidsinkomen tegen een hoger progressief tarief resulteert in een duale inkomstenbelasting die met succes in de Scandinavische landen wordt geheven ¹¹. Daarbij wordt alle feitelijk genoten inkomen ondergebracht in slechts twee boxen. Zo worden de mogelijkheden tot belastingarbitrage drastisch beperkt ¹². De progressiviteit van het belastingstelsel kan worden verhoogd door geen heffingskortingen in de box voor kapitaalinkomen toe te staan. Immers, kapitaalinkomen zal hoofdzakelijk door welgestelden worden genoten. Het integraal belasten van kapitaalinkomen tegen een vast tarief maakt het mogelijk bronheffingen op vennootschapsniveau te heffen, die tevens als eindheffing kunnen fungeren. Belasting op individueel niveau is dan niet meer nodig.

De systematiek van de duale inkomstenbelasting impliceert dat de eigen woning in de kapitaalinkomensbox wordt ondergebracht. De huurwaarde wordt dan tegen het lagere tarief belast en de hypotheekrenteaf trek wordt tegen hetzelfde tarief vergolden. Wordt het

huidige huurwaardeforfait van 1,25% van de waarde van de woning gehandhaafd, dan zou een negatief saldo inkomsten uit eigen woning op andere vermogensopbrengsten in mindering dienen te worden gebracht. Enig resterend negatief saldo zou vervolgens tegen het lagere tarief van de belasting op arbeidsinkomen kunnen worden afgetrokken. Finland kent een dergelijke regeling.

Dubbele heffing van vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting over uitgedeelde winst kan worden voorkomen door dividend vrij te stellen van inkomstenbelasting. Immers, dit inkomen werd eerder op vennootschapsniveau belast. Een gelijkwaardig alternatief zou zijn om aandeelhouders toe te staan de vennootschapsbelasting die aan het dividend kan worden toegerekend, te verrekenen met de inkomstenbelasting over het gebruteerde dividendinkomen (verrekeningsstelsel). Dubbele heffing van ingehouden winst kan worden voorkomen door aandeelhouders toe te staan de verkrijgingsprijs van hun aandelen te verhogen met de vennootschapswinst na belasting. Dit overigens vrij complexe regime wordt in Noorwegen toegepast.

Slotopmerkingen

Inkomen (en niet vermogen, i.c. forfaitair rendement) wordt nog steeds gezien als de meest geëigende maatstaf voor de heffing van een belasting op basis van draagkracht. Daarbij past een belasting op vermogenswinst (c.q. -aanwas). Het insluitingseffect van een vermogenswinstbelasting is niet groot en de invloed op risiconemend gedrag is te verwaarlozen. Een inflatiecorrectie is niet per se noodzakelijk en de complexiteit kan binnen de perken worden gehouden. Belastingarbitrage en kapitaalvlucht kunnen worden beperkt door toepassing van een gematigd uniform tarief. De duale inkomstenbelasting die zo ontstaat discrimineert niet tegen de rechtsvorm van een onderneming en verstoort de keuze tussen eigen en vreemd vermogen niet. Een aantal landen heeft reeds vele jaren positieve ervaring met een duale inkomstenbelasting.

Een belasting over feitelijk genoten vermogensinkomsten en -winsten is niet alleen rechtvaardiger maar leent zich ook beter voor bronheffingen en coördinatie met andere landen dan de voorgestelde rendementsheffing. Daarom zal een dergelijke belasting die uitgebouwd kan worden tot een vermogensaanwasbelasting ook duurzamer en effectiever blijken te zijn. In ieder geval is zij een diepgaand debat in de Tweede Kamer waard. Een korte denkpaauze voor de belastingherziening is gewenst

1 Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 727, nr. 2.

2 Zie S.Cnossen en L. Bovenberg, [Belastingen in de 21e eeuw: een kritische verkenning](#), *ESB*, 27 februari 1998, blz. 161-167.

3 Zie het overzicht in S. Cnossen, [Economische aspecten van een vermogenswinstbelasting](#), *ESB*, 13 augustus 1997, blz. 609-612.

4 Zie Tweede Kamer, op. cit., bijlage 1.

5 Zie vooral het zojuist verschenen boek van L. E. Burman, *The labyrinth of capital gains tax policy*, Brookings Institution Press, 1999.

6 Voor het bewijs, zie M.S. Feldstein, The effect of taxation on risk-taking, *Journal of Political Economy*, 1969, blz. 755-764.

7 Metten en van Riel schatten de gerealiseerde vermogenswinst in 1997 op f 35 miljard, een veelvoud van de heffingsgrondslag voor rente- en dividendinkomsten. Zie A. Metten en B. van Riel, Naar een herstel van de rechtvaardigheid van het belastingstelsel, *Socialisme en Democratie*, 1998, blz. 165-170.

8 GroenLinks heeft een vermogensaanwinstbelasting voorgesteld. Zie Mathilde Streefkerk en Kees Vendrik, Nederland Vermogensland, *Fiscale Notities* nr. 2, 4 oktober 1999. Ook de SER (die overigens de keuze voor een rendementsheffing steunt) laat zich positief uit over een vermogensaanwasbelasting. Zie SER, [Naar een robuust belastingstelsel](#), Advies nr. 98/07, 17 april 1998.

9 Voor een algemeen pleidooi, zie D. Halperin, Saving the income tax: an agenda for research, *Tax Notes*, 24 november 1997, blz. 967-977. Zie ook D.J. Shakov, Taxation without realization: a proposal for accrual taxation, *University of Pennsylvania Law Review*, 1986, blz. 1111-1186 en D.A. Weisbach, A partial mark-to-market tax system, *New York University Tax Law Review*, nog te verschijnen.

10 Een fictief rendement is iets anders dan een forfaitair rendement. Het fictief rendement dient alleen als sleutel voor de winstsplitsing. Een fictief rendement op kapitaalinkomen, dat is gebaseerd op de fiscale boekwaarde van het eigen of totale vermogen, is aanzienlijk eenvoudiger vast te stellen dan een fictief loon (zoals thans geldt voor de directeur-grootaandeelhouder) dat afhangt van het aantal gewerkte uren en de beloning per uur werk. De gegevens voor dat loon zijn niet te bepalen of controleren.

11 Zie S. Cnossen, [Proeve van een duale inkomstenbelasting](#), *ESB*, 7 mei 1997, blz. 364-368.

12 Twee vormen van arbitrage blijven bestaan. Ten eerste is dat de (beperkte) prikkel van zelfstandigen en directeuren-grootaandeelhouders om arbeidsinkomen in kapitaalinkomen te transformeren. Ten tweede blijft de prikkel tot uitstel van winstneming onder een vermogenswinstbelasting bestaan.