

Enkele gedachten over de toekomst van het Nederlandse belastingstelsel

Sijbren Cnossen

6 januari 2010

1. Samenvatting

- Als achtergrond voor de beschouwingen van de commissie, verdient het aanbeveling aandacht te besteden aan de context van de belastingstudie, de plaats van ons belastingstelsel in de Europese omgeving, de kosten van belastingheffing, de 'tax gaps', het verschil tussen theoretisch en feitelijke grondslagen, de drukverdeling en de effectieve belastingdruk op verschillende investeringen.
- De BTW-vrijstellingen dienen zoveel mogelijk te worden geëlimineerd en ook dient een royale kleine-ondernemingsvrijstelling te worden ingevoerd. De meeropbrengst bij verkoop van 'tweedehands woningen' zou in de BTW-grondslag kunnen worden opgenomen onder afschaffing van de overdrachtsbelasting. Uniformering van het gesplitste tarief is gewenst.
- Accijnzen dienen hoofdzakelijk op hun externe-kostencorrigerende werking te worden beoordeeld. Regelgeving als alternatief voor belastingheffing verdient meer aandacht. Fossiele brandstoffen die in het internationale verkeer worden gebruikt dienen te worden belast.
- De inkomensplafoning voor de volks- en werknemersverzekeringen zou kunnen worden opgeheven (fiscalisering).
- De schijven van het tarief van de inkomstenbelasting zouden tot het inkomen van de balkenendenorm kunnen worden opgerekt en het hoogste tarief zou kunnen worden verlaagd tot 45%. Voor inkomens hoger dan de balkenendenorm zou een supertarief kunnen worden ingevoerd.
- De belastingkortingen zouden tot drie moeten worden beperkt, waaronder een eigenwoningkorting gerelateerd aan de betaalde hypotheekrente en de (gemaximeerde) WOZ-waarde van de woning.
- De Noorse duale inkomstenbelasting, geheven over het feitelijk in plaats van het forfaitair bepaalde inkomen, verdient serieuze studie, omdat zij in tegenstelling tot Box 3 de persoonlijke risicopremie van particulieren belast en daarom een rechtvaardiger heffing is. Ook belast de Noorse inkomstenbelasting kapitaalinkomen evenwichtiger, consistentere en eenvoudiger dan de Nederlandse inkomsten- en vennootschapsbelasting.
- Wordt het huidige boxenstelsel gehandhaafd, dan dient de opbrengst van eigen vermogen van zelfstandige ondernemers en directeuren-grotoaandehouder ook

forfaitair te worden belast. In beide gevallen zou de resterende winst uit onderneming als progressief belast arbeidsinkomen moeten worden aangemerkt.

- De dubbele belasting van de opbrengst van aandelenvermogen in open vennootschappen kan worden gecorrigeerd door een aftrek van primair dividend (ACE) in te voeren. Een nadeel van ACE is dat buitenlandse aandeelhouders ook van de aftrek profiteren. Dit kan worden ondervangen door een voorheffing, maar die stuit waarschijnlijk op verdragsafspraken. Het alternatief van een CBIT-achtige heffing impliceert dat schuldvorderingen (en aandelen) niet meer in Box 3 kunnen worden belast. Een CBIT is daarom een meer geëigend complement van een duale inkomstenbelasting.
- Een persoonlijke consumptiebelasting verdient alleen de voorkeur boven een inkomstenbelasting indien schenkingen en nalatenschappen in de heffingsgrondslag worden begrepen (of de aparte heffingen daarover de druk van de consumptiebelasting benaderen).

Deze punten worden hierna besproken. De nummers in de tekst verwijzen naar de achterin opgesomde publicaties waarin meer details en literatuurverwijzingen zijn te vinden.

2. Achtergrond

De fundamentele doelstelling van ons belastingstelsel is er voor te zorgen dat de overheidsuitgaven niet-inflatoir worden gefinancierd. Dit impliceert dat het belastingstelsel zo eenvoudig, transparant, neutraal (of efficiency-bevorderend als het om de internalisatie van externe kosten gaat) en internationaal compatibel als mogelijk dient te worden ingericht. Herverdelende en andere doelstellingen dienen hoofdzakelijk via de uitgavenzijde van het overheidsbudget te worden geëffectueerd. Daaruit volgt dat brede heffingsgrondslagen en lage tarieven (de verstoringen van belastingen nemen toe met het kwadraat van het tarief) gewenst zijn, maar ook dat de zgn. belastingmix er niet erg veel toe doet (2). De overheid dient de gewenste middelen daar te halen waar zij de werking van de economische orde het minst verstoren.

Zeven punten zijn van belang als achtergrond voor de studie. Zij bakenen het terrein af waarbinnen het debat over de voorgestelde wijzigingen dient plaats te vinden (zie ook de brief van de staatssecretaris van 15 september 2009).

(i) Wat is de context waarin de studiec commissie haar werk doet? Waarom dienen we anno 2010 het belastingstelsel onder de loep te nemen? Gaat het om incrementele aanpassingen (die overigens ook door een fundamentele bril behoren te worden gezien) of om een fundamentele verbouwing?

(ii) Hoe verhoudt het Nederlandse belastingstelsel zich tot de stelsels in andere lidstaten van de Europese Unie, met name onze buurlanden (1, 14)? Op welke terreinen dient naar beleidstoeladering te worden gestreefd? In hoeverre is het wenselijk de belastingadministraties beter op elkaar af te stemmen ondermeer door het bevorderen van bilaterale controleonderzoeken?

(iii) Wat zijn de kosten van belastingheffing? Hierbij gaat het om de inningskosten, de nalevingskosten en de economische kosten (excess burdens). Er zijn studies waarin de (gemiddelde) inningskosten op 1-3% van de opbrengst worden geschat, de (gemiddelde) nalevingskosten op 3-5% en de (marginale) economische kosten op 25-30% (soms lijkt het wel of het niet de 'invisible hand' is die economische beslissingen stuurt maar de belastingwetgeving). Deze kosten, die ook als belastingen kunnen worden gezien, zijn derhalve zeer hoog en benadrukken het belang van eenvoud en neutraliteit. Elke procentpunt kostenverlaging is ruwweg equivalent aan een halve punt minder belastingdruk.

(iv) Wat zijn de 'tax gaps' van de BTW (6) en de inkomsten- en vennootschapsbelasting? Met andere woorden, hoe groot zijn de bedragen aan consumptie, inkomen en winst die niet in de grondslag worden opgenomen, omdat de heffing daarover wordt ontweken of ontdoken?

(v) Hoe groot zijn de heffingsgrondslagen onder, enerzijds, een alomvattende inkomsten- en vennootschapsbelasting of een brede persoonlijke consumptiebelasting en, anderzijds, de huidige hybride inkomsten- en vennootschapsbelasting?

(vi) Wie dragen de belastingen, met andere woorden, wiens beschikbare inkomen vermindert tengevolge van de belastingheffing? Benadrukt mag worden dat de juridische neerslag van de belasting iets anders is dan de economische 'incidence'. Zoals bekend verschilt de incidence aanzienlijk tussen belastingen op consumptie, arbeid en kapitaal (1). Dit is een moeilijk vraagstuk maar een korte beschouwing daarover kan niet worden gemist.

(vii) Wat zijn de effectieve ib+vpb tarieven (zo mogelijk marginaal en gemiddeld) op verschillende investeringsvormen, zoals de eigen woning, bedrijfsmiddelen in eigen onderneming, bedrijfsmiddelen in bv-vorm, bedrijfsmiddelen in een naamloze vennootschap, en bedrijfsmiddelen in het algemeen?

Deze bouwstenen leveren de context waarbinnen een geïnformeerde, zakelijke en "waardevrije" discussie kan worden gevoerd. Om het gangbare maar steriele denkpatroon van directe vs. indirecte belastingen te doorbreken verdient het aanbeveling de verschillende belastingen in te delen in belastingen op consumptie (waaronder milieuheffingen), op arbeid

en op kapitaal. Die indeling wordt hierna aangehouden bij de beoordeling van de bestaande belastingen op eenvoud en neutraliteit.

3. Belastingen op consumptie

a. BTW

De (geharmoniseerde) BTW is een anachronistisch heffingsinstrument met name door de vele onterechte vrijstellingen, het gesplitste tarief en het ontbreken van een kleine-ondernemingsvrijstelling (3). In Europees verband zou lidstaten moeten worden toegestaan een betere BTW te hebben dan is voorzien in de harmonisatierichtlijn van 2006.

De vrijstellingen voor gezondheidszorg, onderwijs en lagere overheden zijn onzinnig en leiden tot economische verstoringen, belastingarbitrage en administratieve rompslomp. Volledige belasting (onder verhoging van subsidies of overdrachten) voorkomt verstoringen en bevordert de administratieve eenvoud (de meeste BTW-belastingconsulenten verdienen hun brood met de vrijstellingen) zonder dat de belastingdruk stijgt voor de genoemde sectoren of hun cliënten. Ook zou de agrarische sector volledig in de BTW-heffing moeten worden betrokken (onder toepassing van een genereuze kleine-ondernemingsvrijstelling). Voor de vrijstelling van financiële diensten zouden we te rade kunnen gaan bij Nieuw-Zeeland dat risicoverzekeringen in de BTW betreft (de assurantiebelaasting kan dan worden afgeschaft) en bancaire diensten verricht voor BTW-plichtige ondernemers naar het nultarief belast maar bancaire diensten aan privé-personen vrijstelt. Kansspelen en zoveel mogelijk culturele diensten dienen eveneens in de BTW te worden betrokken.

De neutraliteit van de BTW zou verder kunnen worden vergroot door de vrijstelling van onroerende zaken te beperken tot de verkoop van reeds eerder in gebruik genomen woningen (en door bedrijfspanden derhalve altijd in de BTW te betrekken), waarbij de BTW over de nieuwbouw een acceptabele benaderende maatstaf is voor de BTW die theoretisch over alle toekomstige huren en huurwaarden van woningen zou moeten worden geheven (4).

Deze benadering kan verder worden verbeterd door de meerwaarde bij verkoop van oude woningen in de BTW-grondslag op te nemen (5). De BTW op deze meerwaarde (of een teruggaaf bij verkoop beneden de aanschafwaarde) zou in de plaats kunnen komen van de verstorende overdrachtsbelasting (die het karakter heeft van een cascade omzetbelasting), overigens onder handhaving van het inningsmechanisme van de overdrachtsbelasting. De belasting van tweedehands woningen zou zodoende op een lijn worden gebracht met die van andere tweedehands goederen.

Een genereuze kleine-ondernemingsvrijstelling (bijvoorbeeld tot een omzet van €50.000 of zelfs €100.000) zou de administratieve lasten van kleine (startende) ondernemers (die vaak niet eens levensvatbaar blijken te zijn) kunnen beperken, terwijl de opbrengstderiving miniem is omdat de BTW over de inkopen door leveranciers wordt afgedragen. Thans zijn kleine ondernemingen belast, zij het dat kleine BTW-schulden volgens een aflopende staffel oninbaar worden geleden. Dit betekent dat zij wel de boekhoudkundige verplichtingen van de BTW moeten nakomen. Dit is kenmerkend voor de Nederlandse belastingwetgeving die faciliteiten voor kleine ondernemers kent maar hen tegelijkertijd zware administratieve lasten oplegt. Administratieve lasten zijn equivalent aan zeer regressieve belastingen. Mocht de invoering van een genereuze kleine-ondernemingsvrijstelling (die overigens wel in andere EU-lidstaten te vinden is) onvereenigbaar zijn met de BTW-harmonisatierichtlijn, dan dient naar verandering van de richtlijn te worden gestreefd.

Ten slotte is er nog het gesplitste tarief, historisch verklaarbaar maar desalniettemin klinkklare onzin (7, 8). Het voordeel van het lagere tarief komt vooral ten goede aan hogere inkomensgroepen die duurdere variëteiten voedsel kopen, vaker uit eten gaan en meer voedsel weggooien. Bij voedselproductie komen veel broeikasgassen vrij. Hoewel dat *an sich* geen reden is de BTW te verhogen (daarvoor dienen accijnzen te worden ingezet), is het ook geen reden voor een lager BTW-tarief. Ten slotte is nimmer aangetoond dat lagere BTW-tarieven op arbeidsintensieve diensten de werkgelegenheid bevorderen.

b. Accijnzen

De accijnzen (breed gedefinieerd als alle belastingen op specifieke goederen en diensten) dienen hoofdzakelijk te worden gebruikt voor het internaliseren van door de consument of producent veroorzaakte externe kosten (9, 10,) en voor het terugdringen van de consumptie van voor de gezondheid schadelijke producten (11). De BTW dient voor opbrengstdoeleinden.

De tabaksaccijns brengt waarschijnlijk meer op dan de externe kosten verbonden aan het roken. Verhoging van de accijns is wellicht niet aan de orde, maar wel zou een evenwichtiger tariefstructuur kunnen worden nagestreefd wat betreft de belasting van sigaretten, shag, sigaren en andere tabaksproducten (12). De opbrengst van de alcoholaccijnzen is geringer dan de externe kosten verbonden aan alcoholmisbruik. Bij een verdere verhoging dient echter rekening te worden gehouden met het welvaartsverlies van matige gebruikers. Het verdient aanbeveling de regelgeving (alternatief voor accijnsheffing) ten aanzien van de consumptie en de verkoop van alcoholische dranken aan te scherpen. Accijnzen op suikers en vetten zijn niet aan te bevelen; wel kan veel meer worden gedaan aan doelgerichte informatievoorziening en regelgeving die snoep en vette happen buiten het bereik van kinderen houden. De verkoop

van cannabis zou moeten worden geliberaliseerd onder invoering van een geëigende accijns en regelgeving inzake productie en kwaliteit.

De accijnzen op fossiele brandstoffen zijn hoog in Nederland (ons land heeft een zeer hoge koolstofdioxide uitstoot per hoofd van de bevolking). De evaluatie van deze accijnzen moet worden gezien in het kader van het gehele energie- en wegverkeersbeleid. Nederland zou moeten pleiten voor een accijns op de thans buiten de heffing vallende fossiele brandstoffen die in het internationale scheepvaart-, luchtvaart- en wegverkeer worden verbruikt.

Belastingen op weggebruik zijn reeds onderwerp van studie in verband met de beoogde invoering van de kilometerheffing.

4. Belastingen op arbeid

De belasting van arbeid en de regelgeving van de arbeidsmarkt (met impliciete belastingen en subsidies) vormen een zeer complexe problematiek (13). Twee punten springen in het oog: ten eerste de fiscaal genereuze behandeling van gepensioneerden en ten tweede de hoge belasting van werklozen waarvan de productiviteit minder bedraagt dan overeenkomt met het minimumloon.

Gepensioneerden zouden hoger kunnen worden belast of minder gesubsidieerd (door toepassing van inkomens- en vermogenstoetsen) en de belastingdruk op werklozen zou kunnen worden verminderd door de inkomensplafoning voor de volks- en werknemersverzekeringen af te schaffen en de opbrengst te gebruiken voor de invoering of verhoging van het drempelinkomen waarbij mensen premieplichtig worden. De progressie van de i.b. wordt aanzienlijk afgestompt door de regressieve of proportionele neerslag van de sociale verzekeringspremies.

Het gemiddelde i.b.-tarief op arbeidsinkomen heeft een sterk inkomenseffect (waardoor mensen harder werken), terwijl het marginale tarief een sterk substitutie-effect kent (het stimuleert vrije tijd). In niet-competitieve arbeidsmarkten zal een verhoging van het gemiddelde tarief looneisen stimuleren, terwijl een verhoging van het marginale tarief looneisen zal dempen, deeltijdarbeid zal bevorderen en de arbeidsparticipatie van tweede verdiener zal aanmoedigen. Afhankelijk van de structuur van het loongebouw en die van het tarief kan dit er voor pleiten het toptarief van de inkomstenbelasting te verlagen tot bijvoorbeeld 45%, maar ook om een supertoptarief in te voeren voor inkomens hoger dan de balkenendenorm. Met andere woorden, een substantiële verlenging van de i.b.-schijven verdient overweging.

De werkloosheid spitst zich vooral toe op eenouderhuishoudens. De arbeidsparticipatie daarvan zou mogelijkwerwijs kunnen worden gestimuleerd door een betere mix van sociale uitkering en arbeidsaftrek.

De verschillende belastingkortingen zouden tot drie moeten worden beperkt, te weten:

- a. een persoonsgebonden korting;
- b. een arbeidskorting, idealiter afhankelijk van het aantal gewerkte uren, maar naastbest afhankelijk van de hoogte van het verdiende inkomen (lager naarmate het inkomen hoger is). Het recht op arbeidskorting dient leeftijdsonafhankelijk te zijn; discriminatie van ouderen is niet op zijn plaats;
- c. een eigen-woningkorting gefixeerd op een percentage van de feitelijk betaalde rente op de hypotheek die niet hoger zou mogen zijn dan de (gemaximeerde) WOZ-waarde van de woning. Een dergelijke eigen-woningkorting zou het progressievoordeel van de hypotheekrente aftrek elimineren en rekening houden met regionale verschillen in huizenprijzen. Zij kan ook worden gezien als een flexibele overgangsmaatregel om de begunstigde fiscale positie van de eigen woning terug te dringen.

Het verdient aanbeveling de inkomstenbelasting voor belastingplichtigen met alleen arbeidsinkomen c.q. pensioen en een eigen woning zodanig te vereenvoudigen dat de aangifte op een ansichtkaart kan gedaan die via het internet kan worden geprint en verstuurd.

5. Belastingen op kapitaal

a. Huidige belasting

De belasting van kapitaalinkomen hinkt in Nederland op verschillende gedachten (15). Sommige opbrengsten worden ex-ante belast, andere opbrengsten ex-post. Onder een ex-ante heffingsgrondslag wordt alleen de risicovrije rente belast, niet het overrendement (dat in het algemeen toeneemt met het inkomen en het vermogen). Onder een ex-post belasting deelt de overheid in het geluk en ongeluk van beleggers. Verder wordt kapitaalinkomen soms proportioneel en soms progressief belast (en soms helemaal niet).

- De opbrengst van eigen vermogen, waaronder vermogenswinsten, belegd in eigen onderneming en besloten vennootschappen wordt ex-post belast. Ook de tarieven waartegen het (ex-ante en ex-post) kapitaalinkomen wordt belast lopen nogal uiteen:

soms is sprake van proportionele tarieven, dan weer van progressieve tarieven.

Vermogenswinsten worden belast op basis van het realisatiebeginsel.

- De opbrengst van eigen vermogen (aandelen) belegd in naamloze vennootschappen wordt ex-post belast op vennootschapsniveau en ex-ante (forfaitair) op privé-niveau. Op beide niveaus is sprake van proportionele tarieven.
- De opbrengst van privé-vermogensbestanddelen, zoals spaartegoeden, schuldvorderingen en onroerende zaken, wordt uitsluitend ex-ante (forfaitair) op privé-niveau belast. Dit geldt ook voor de eigen woning – zij het dat het forfaitaire rendement slechts 0,20%-0,55% bedraagt en dat het (gemaximeerde) rendement niet proportioneel maar tegen progressieve tarieven wordt belast (in Box 1).
- De opbrengst van pensioenfondsen en van schuldvorderingen van niet-ingezetenen wordt niet belast. Afhankelijk van het verschil tussen het tarief waartegen pensioenpremies kunnen worden afgetrokken en het tarief waartegen uitkeringen worden belast worden de opbrengsten van pensioenbesparingen gesubsidieerd. Dit punt blijft verder buiten beschouwing.

Kortom, de belasting van kapitaalinkomen is alles behalve consistent waardoor economische verstoringen optreden en belastingarbitrage wordt aangemoedigd.

b. Consistente belasting van kapitaalinkomen

In plaats van verschillend zou kapitaalinkomen ook op dezelfde wijze kunnen worden belast, dat wil zeggen, uitsluitend ex-ante of uitsluitend ex-post – en in het laatste geval op realisatie dan wel aanwasbasis. Onder elk van deze drie benaderingen zouden de verschillende vermogensbestanddelen die onze inkomsten- en vennootschapsbelasting kent als volgt moeten worden herschikt.

- *Vermogensrendementsheffing.* Alle kapitaalinkomen wordt ex-ante belast op de wijze als aangegeven met betrekking tot de vermogensbestanddelen in Box 3 – dat wil zeggen, met inbegrip van eigen vermogen belegd in eigen onderneming en eigen woning (nu Box 1) en in besloten (aanmerkelijk-belang)vennootschap (Box 2). In feite is dan sprake van een vermogensbelasting op (redelijk) brede grondslag en wordt winst uit onderneming van zelfstandigen en dga's belast volgens de Scandinavische duale inkomstenbelasting (onder afschaffing van de huidige forfaitaire bepaling van het arbeidsinkomen van dga's – een belangrijk winstpunt) (20). De vennootschapsbelasting zou dan kunnen worden afgeschaft (behalve voor buitenlandse aandeelhouders).

- *Vermogenswinstbelasting.* Alle kapitaalinkomen wordt ex-post belast (zoals in Box 2), met inbegrip van vermogenswinsten en op basis van het realisatiebeginsel. Met andere woorden, de vermogensbestanddelen die nu in Box 1 en 3 worden belast zouden moeten worden overgebracht naar Box 2. De vennootschapsbelasting zou kunnen worden gehandhaafd, maar bij de belasting van dividend en vermogenswinsten op aandelen zou rekening moeten worden gehouden met de eerder geheven belasting. Een vermogenswinstbelasting wordt reeds geheven bij vervreemding van ab-aandelen en bij winst uit onderneming, maar niet bij privé-vermogensbestanddelen, zoals aandelen en onroerende zaken (althans niet als de winst in het jaar van realisatie wordt geconsumeerd).
- *Vermogensaanwasbelasting.* Alle kapitaalinkomen wordt ex-post belast, maar vermogenswinsten worden op basis van het aanwasbeginsel in de heffingsgrondslag opgenomen – ook op het niveau van zelfstandigen en (institutionele) beleggers. Voor besloten en naamloze vennootschappen zou een vermogensaanwasbelasting impliceren dat de vennootschapsbelasting zou moeten worden afgeschaft. Een alternatief zou zijn om de vennootschapsbelasting als voorheffing op ondernemingsniveau te gebruiken voor een vermogensaanwasbelasting op privé-niveau.

Een belangrijk bezwaar van de rendementsheffing is dat zij in strijd is met het draagkrachtbeginsel. De persoonsgebonden beleggingspremie (die vooral met grote vermogens kan worden geassocieerd) blijft onbelast en de overheid deelt niet in het geluk en ongeluk van beleggers. Het principiële bezwaar tegen een vermogenswinstbelasting die is gebaseerd op het realisatiebeginsel, is dat het tijdstip van heffing in belangrijke mate door de belastingplichtige zelf kan worden bepaald (16). Door realisatie bij overlijden te veronderstellen kunnen de negatieve gevolgen daarvan worden verminderd. De negatieve gevolgen van het realisatiebeginsel kunnen ongedaan gemaakt worden door rente in rekening te brengen over de uitgestelde belasting.

De effectieve en neutrale belasting van kapitaalinkomen kan het beste worden verzekerd door een samenstel van heffingen, zowel op ondernemingsniveau als op privé-niveau. Op ondernemingsniveau zijn dat de vennootschapsbelasting en een bronheffing op rente. Deze belastingen zorgen er voor dat ingezetenen en niet-ingezetenen in beginsel dezelfde belasting betalen. Op privé-niveau komt een combinatie van de drie besproken varianten in aanmerking: (a) een vermogensaanwasbelasting om het rendement van financiële producten te belasten, (b) een vermogensinkomsten- en winstbelasting om de opbrengst van onroerende zaken te treffen (zo mogelijk met rente voor het genoten uitstel van belastingbetaling), en (c) een verbrede rendementsheffing, in casu, een vermogensbelasting, om de druk op de andere

varianten te verlichten. Door de heffingen op privé-niveau worden ingezetenen in beginsel differentieel hoger belast dan niet-ingezetenen.

Ten behoeve van de neutraliteit en de eenvoud is veel te zeggen voor de invoering van een uniform tarief op alle kapitaalinkomen zonder enigerlei belastingkorting. Het meeste kapitaalinkomen kan dan op ondernemingsniveau worden belast (en op privé-niveau vrijgesteld). In feite is de combinatie van een vermogensaanwas- en winstbelasting, gesuppleerd door een brede rendementsheffing, dan gelijk aan een duale inkomstenbelasting, gesuppleerd door een vermogensbelasting.

Deze hybride aanpak is echter ingewikkeld, hetgeen pleit voor het overwegen van een praktisch equivalente duale inkomstenbelasting, zoals die in Noorwegen gestalte heeft gekregen. Deze belasting heeft de tand des tijds doorstaan en kennisneming ligt binnen dagbereik.

c. Duale inkomstenbelasting

Principiële voordelen van een duale inkomstenbelasting (17, 18) zijn de belasting van de persoonlijke risicopremie (die nu de dans ontspringt), en een evenwichtiger belasting van alle kapitaalinkomen en daardoor een grotere neutraliteit dan onder de rendementsheffing het geval is. Uitgedeelde noch ingehouden winsten worden dubbel belast, zij het dat de overwinst (terecht) wel op aandeelhoudersniveau wordt belast. Verder levert de splitsing van winst uit onderneming van zelfstandigen en ab-vennootschappen in een forfaitair bepaalde kapitaalinkomenscomponent (belast naar een uniform proportioneel tarief) en een feitelijk bepaalde arbeidsinkomenscomponent (belast naar een progressief tarief) een evenwichtiger resultaat op dan de Nederlandse benadering waaronder het arbeidsinkomen in ab-vennootschappen forfaitair wordt bepaald (20). En ten slotte kan door de volledige ont koppeling van de belasting van arbeids- en kapitaalinkomen beter worden ingespeeld op ontwikkelingen in internationale kapitaalmarkten.

Een duale inkomstenbelasting is ook een bruikbaar uitgangspunt voor een Europese vennootschapsbelasting (14). Als andere lidstaten ook een duale i.b. zouden invoeren, zou vervolgens een bronheffing op rente kunnen worden ingevoerd, waarna toenadering van de kapitaalinkomenstarieven (waaronder het vpb-tarief) zou kunnen worden nagestreefd. Daarna zou bezien kunnen worden of en hoeverre de grondslag zou moeten worden geharmoniseerd en naar een Europese vennootschapsbelasting met formulary apportionment zou moeten worden gestreefd. Toenadering van tarieven is belangrijker dan harmonisatie van heffingsgrondslagen.

d. ACE en CBIT

Onder de hierboven voorgestelde oplossing worden de risicovrije rente en overrendementen belast. Zou principieel gekozen worden voor het onbelast laten van de risicovrije vergoeding op vermogen, dan komt de keus te vallen op een 'allowance for equity' (ACE) op vennootschapsniveau en een vermogensaftrek voor zelfstandige ondernemers en beleggers (19). Dit betekent een opbrengstderving, zij het dat voor Duitsland is aangetoond dat die derving niet groot hoeft te zijn. De ACE zou ook beperkt kunnen worden tot naamloze vennootschappen waarvan de opbrengst van eigen vermogen thans dubbel wordt belast. Een bezwaar hiervan is dat buitenlandse aandeelhouders ook in de tegemoetkoming delen. Dit kan door een bronheffing worden ondervangen, maar dit elimineert het ACE effect en kan verdragstechnisch moeilijk te effectueren zijn.

Onder ACE is er geen mogelijkheid voor tariefsverlaging onder handhaving van de huidige belastingopbrengst. Dat is wel het geval onder een 'comprehensive business income tax' (CBIT) waaronder rente op ondernemingsniveau niet meer aftrekbaar is (en niet bij ontvangers, inclusief pensioenfondsen, wordt belast). In combinatie met een verrekenbare bronheffing op dividend betekent dit dat buitenlandse aandeelhouders toch worden belast. CBIT zou de evenwichtige belasting van kapitaalinkomen bevorderen, maar de belasting van met vreemd vermogen gefinancierde investeringen verhogen. Ook banken zijn moeilijk in de CBIT variant in te passen. Onder beide varianten is het belangrijk aandacht te schenken aan de behandeling van privé-vermogensbestanddelen.

ACE en CBIT gaan om de keus tussen het wel of niet belasten van de risicovrije vergoeding op vermogen. Omdat ik van oordeel ben dat de risicovrije vergoeding ook dient te worden belast (de scheiding tussen normaal en overrendement is vaak ook moeilijk te operationaliseren) en de internationale repercussies van ACE and CBIT nauwelijks kunnen worden overzien, gaat mijn voorkeur uit naar een duale inkomstenbelasting die beter aansluit bij de bestaande Europese praktijk.

Ten slotte zij nog opgemerkt dat kleine ondernemingen (met een omzet minder dan bijvoorbeeld €250.000) onder de inkomstenbelasting zou moeten worden toegestaan de winst op cash-flow basis te berekenen, waarbij de aanschaf van bedrijfsmiddelen, met uitzondering van grond en gebouwen, meteen aftrekbaar van de winst zou zijn. Dit komt overeen met de cash-flow benadering van de BTW.

6. Belasting van consumptie of inkomen

Een terugkerend thema is de vraag of de belastingheffing primair bij inkomen of consumptie moet aangrijpen. Als inkomen als heffingsmaatstaf wordt genomen dient alle inkomen onder welke naam of welke vorm dan ook verkregen op individueel niveau te worden belast met inbegrip van vermogensaanwas, ingehouden vennootschapswinst en pensioenpremies. Vormt consumptie de heffingsgrondslag dan dienen alle binnenkomende geldstromen te worden belast onder aftrek van alle bestedingen die niet als consumptie kunnen worden aangemerkt. Een consumptiebelasting verstoort de intertemporele consumptiekeuze niet, maar wel de keuze tussen werken of niet werken. Welke belasting meer verstoringen veroorzaakt is een empirische vraag omdat de omvang van de verstoring ook afhangt van het tarief dat hoger moet zijn onder een consumptiebelasting om dezelfde opbrengst te generen. Onze inkomstenbelasting is een hybride belasting met veel consumptiebelastingachtige componenten (met name wat betreft de behandeling van arbeidsinkomen).

Het verdient aanbeveling de heffingsgrondslagen van een alomvattende inkomstenbelasting, een alomvattende consumptiebelasting, en de huidige (smallere) hybride belasting te berekenen, evenals de drukverdeling van deze belastingen bij de huidige tarieven. Ik zou me goed kunnen vinden in een consumptiebelasting als die gecomplementeerd wordt met doeltreffende rechten van schenking en successie (schenkingen en erflatingen dienen theoretisch als consumptieve bestedingen te worden gezien). Zou dit niet het geval zijn, dan geef ik de voorkeur aan een (verbeterde) inkomstenbelasting.

Literatuur

Achtergrond

- (1) Tax Policy in the European Union: A Review of Issues and Options, *FinanzArchiv* 58/4 (2001)
- (2) Verschuiving van lastendruk: lood om oud ijzer? *Economisch Statistische Berichten* 4098 (19 maart, 1997).

Belastingen op consumptie

- (3) Is the VAT's Sixth Directive Becoming an Anachronism? *European Taxation* (December 2003)

- (4) VAT Treatment of Immovable Property, in V. Thuronyi, red., *Tax Law Design and Drafting* (International Monetary Fund, 1996)
- (5) *South Africa: VAT, Transfer Duty, and Stamp Duty on Fixed Property*, Report prepared for the Tax Policy Unit, National Treasury of South Africa and the South African Revenue Service (2008)
- (6) German and Austrian VAT Proposals to Combat Carousel Fraud, *EC Tax Review* 4 (2009).
- (7) What Rate Structure for Australia's GST? The OECD Experience, *Tax Notes International* 18/21 (May 24, 1999)
- (8) Naar een uniform BTW-tarief? *Weekblad voor Fiscaal Recht* 5641 (7 juni, 1984)
- (9) *Theory and Practice of Excise Taxation: Smoking, Drinking, Gambling, Polluting, and Driving* (Oxford University Press, 2005)
- (10) Taxation and Regulation of Smoking, Drinking and Gambling in the European Union, *FinanzArchiv* 64/4 (December, 2008)
- (11) Economics of Excise Taxation in J. Martinez, ed., *Tax Reform: Whence and Whither?* (nog te verschijnen).
- (12) Tobacco Taxation in the European Union: Increasing Simplicity and Economic Rationality, Special Report, *Tax Notes International* (22 October 2007)

Belastingen op arbeid

- (13) Taxes on Labor, in Tax Policy in the European Union: A Review of Issues and Options, *FinanzArchiv* 58 (2001).

Belastingen op kapitaal

- (14) Taxing Corporations in the European Union, in R. Krever and J.G. Head, red, *Tax Reform in the 21st Century* (Deventer, Kluwer, 2009)
- (15) Hoe moet kapitaalinkomen worden belast? in *Vermogensrendementsheffing: Vondst of miskleun?* (Erasmus Universiteit Rotterdam, 1999)

- (16) Economische aspecten van een vermogenswinstbelasting, *Economisch Statistische Berichten* 4116 (13 augustus, 1997)
- (17) Duale inkomstenbelasting: een beter alternatief? in *Vermogensrendementsheffing: Vondst of miskleun?* (Erasmus Universiteit Rotterdam, 1999)
- (18) *Taxing Capital Income in the European Union: Issues and Options for Reform* (Oxford University Press, 2000)
- (19) Company Taxes in the European Union: Criteria and Options for Reform, *Fiscal Studies* 17/4 (1996)
- (20) Vermeend gewogen, *Weekblad Fiscaal Recht* 6215 (3 oktober, 1996)