

NSOB

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Een betere belasting op vermogen?

Atelieropdracht MPA 2012-2014

Begeleider:
J.J.C. Voorhoeve



Datum

7 juni 2013

Auteurs

R.P. (Robert) van der Laan
L. (Lebna) de Voogd – el Mhamdi
J.J.F. (Joost) Weekers
O.L.A. (Olaf) Wilders

Voorwoord

Dit rapport is opgesteld in het kader van de tweejarige opleiding *Post Executive Master of Public Administration* van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Het opstellen van dit rapport is onderdeel van de Atelierfase van de opleiding; de tot nu toe in de opleiding aangereikte kennis en vaardigheden zijn ons gereedschap, en het publieke domein was tijdens vier voorbijgevoegen maanden ons atelier.

De opdracht 'Een betere belasting op vermogen' is door ons gekozen uit drie door de NSOB beschikbaar gestelde opdrachten, omdat het Nederlandse belastingstelsel welhaast de ultieme uitdaging voor ons bood om een voor ons nog nieuw beleidsterrein te verkennen.

Het profijtbeginsel, draagkrachtbeginsel en rechtvaardige verdeling van lasten waren de eerste grote thema's die kleur gaven aan onze reis langs de route van een betere belasting op vermogen. We hebben mogen ruiken aan verschillende taboes en onderwerpen die samenhangen met belastingen op vermogen.

Wij hebben met veel plezier gewerkt in onze zoektocht door een klein deel van ons belastingstelsel. Daarbij werden wij gecoacht door de heer prof.dr.ir. Joris Voorhoeve. Als een ware 'meester' leidde hij ons 'gezellen' door het atelier. Wij zijn hem dankbaar voor zijn kritische blik, waardevolle adviezen en interventies.

De opdracht hadden we ook niet kunnen uitvoeren zonder de bereidwillige medewerking van diverse spelers in het publieke domein en hun generositeit in het delen van kennis en ervaring. Wij spreken onze dank uit voor die input die is geleverd door de fiscaal specialisten van drie politieke partijen, een hoogleraar belastingrecht en een fiscaal specialist van het ministerie van financiën die wij vanwege de vertrouwelijke aard van de gesprekken niet bij naam zullen noemen.

Robert van der Laan
Lebna de Voogd – El Mhamdi
Joost Weekers
Olaf Wilders

Samenvatting

Dit rapport beoogt te onderzoeken of en hoe de belastingheffing op (winst uit) vermogen kan worden verbeterd (lees: verhoogd), met als mogelijk effect dat de fiscale druk op arbeid kan worden verlaagd, ten gunste van werkgelegenheidsgroei.

Het onderzoek voorziet in een oriëntatie op enkele internationale ervaringen, een verkenning van mogelijke maatregelen in ons eigen land, en beoogt daarnaast in beeld te brengen welke negatieve externe effecten (zoals belastingontwijking) kunnen optreden. Op grond van de bevindingen op deze terreinen beogen de auteurs een alternatief te ontwerpen voor de huidige (gematigde) vermogenswinstbelasting in box 3.

Op basis van de uitgevoerde analyse van de verschillende mogelijke maatregelen, wordt geadviseerd om in ieder geval een vermogenswinstbelasting in te voeren in plaats van de huidige vermogensrendementsheffing. Dit is een maatregel die een rechtvaardige verdeling van middelen kan versterken en substantiële opbrengst zal leveren. Bovendien lijkt de verhoging van de marginale druk die gepaard gaat met de invoering van deze maatregel te overzien.

Aan de overige voorstel die wij aan de hand van ons literatuuronderzoek en interviews in het veld hebben uitgewerkt, kleven aanzienlijke nadelen. De uiteindelijke keuze voor een mix van maatregelen is echter aan de politiek.

De gedachtegang die wordt ontwikkeld speelt in op toenemende zorgen met betrekking tot vraagstukken rond vergrijzing van de bevolking, arbeidsparticipatie en de verstoorde woningmarkt.

Op grond van het door het Centraal PlanBureau sinds 2007 gebruikt MIMIC¹ model is ons voorstel om de opbrengst te gebruiken voor vouchers voor loonkostensubsidies voor langdurig werkloze werknemers. Dit is onderdeel van het zogenaamde actief arbeidsmarktbeleid. Uitgifte van 1,5 miljard Euro aan vouchers levert 0,9% vergroting van de werkgelegenheid in bedrijven op en 0,3% extra productie. Van alle denkbare bestedingen levert dit het beste effect op ter verlaging van de werkloosheid, omdat het alleen gericht is op werklozen.

¹ MIMIC: **M**icro-**M**acro model to analyse the **I**nstitutional **C**ontext

Afkortingenlijst

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Plan Bureau
MIMIC Model	MIcro-Macro model to analyse the Institutional Context
BBP	Bruto Binnenlands Product
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Samenvatting	4
1 INLEIDING	9
1.1 BELASTINGINKOMSTEN ONDER DRUK	9
1.2 BELASTINGTARIEF EN HERVERDELINGSEFFECTEN	9
1.3 BELASTING OP ARBEID OF VERMOGEN?	10
1.4 ONDERZOEKSVRAAG	11
1.5 OPBOUW RAPPORT	12
2 THEORETISCH KADER	13
2.1 BELASTINGHEFFING IN HISTORISCH PERSPECTIEF	13
2.1.1 Fiscaalinstrumentalisme	14
2.2 BELASTINGTHEORIEËN	15
2.2.1 Belangentheorieën	15
2.2.2 Draagkrachttheorieën	16
2.3 ONDERZOEKSKADER	18
3 BELASTING EN VERMOGEN IN NEDERLAND	20
3.1 VERMOGENSBELASTING IN NEDERLAND	20
3.1.1 Vóór 2001	20
3.1.2 Vanaf 2001	20
3.1.3 Draagkrachtbeginsel	22
3.2 BELASTINGDRUK NEDERLAND	22
3.1 EFFECTEN VAN VERMOGENSBELASTING	23
3.1.1 Vermogens naar het buitenland	23
3.1.2 Ontwijken van vermogensbelasting	24
4 VERMOGENSBELASTING IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF	27
4.1 VERMOGENSBELASTING IN DUITSLAND	27
4.2 VERMOGENSBELASTING IN BELGIË	27
4.3 VERMOGENSBELASTING IN ZWEDEN	28
4.4 VERMOGENSBELASTING VERENIGDE STATEN	29
5 GRONDSLAGVERBREIDING VOOR VERMOGENSBELASTING	31
5.1 EIGEN WONING IN BOX 3	31
5.1.1 Hypotheekrenteaftrek	31
5.1.2 Voorstanders	32
5.1.3 tegenstanders	32
5.2 BEKLEMDE VERMOGENS	33
5.3 OUDERENKORTING BEPERKEN	34
5.4 PENSIOEN FISCALISEREN	35
5.4.1 De Algemene Ouderdomswet	35
5.4.2 Omkeerregel aanvullend pensioen	35

5.4.3	Fiscalisering AOW/afschaffing AOW premie	36
5.4.4	Maatregel aanvullend pensioen.....	36
5.5	BELASTING OP VERMOGENSWINST.....	36
5.5.1	Capital Gains.....	37
5.5.2	Potentiële opbrengst Capital Gains tax	38
5.6	ZWEDEN.....	FOUT! BLADWIJZER NIET GEDEFINIEERD.
5.6.1	Potentiële opbrengst.....	40
6	BELASTING OP VERMOGEN: EEN ALTERNATIEF	42
6.1	ALTERNATIEVEN EN HUN VOOR- EN NADELEN.....	42
6.1.1	Eigen woning in Box 3	43
6.1.2	Conclusie.....	43
6.2	BEKLEMDE VERMOGENS	43
6.2.1	Conclusie.....	44
6.3	OUDERENKORTING BEPERKEN.....	44
6.3.1	Conclusie.....	44
6.4	PENSIOEN FISCALISEREN	44
6.4.1	Conclusie.....	45
6.5	VERMOGENSWINSTBELASTING	45
6.5.1	Conclusie.....	46
6.6	HET CAFETARIA MODEL.....	47
6.7	HET GEKOZEN ALTERNATIEF.....	FOUT! BLADWIJZER NIET GEDEFINIEERD.
6.7.1	Heffing op kapitaal en vermogen	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
7	CONCLUSIE EN AANBEVELING	50
7.1.1	Belasting op vermogen.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
7.1.2	Besteding extra middelen.....	50
7.2	BIJLAGE 1: BELASTINGDRUK IN DE EUROPESE UNIE IN % VAN HET BBP (1996-2007)	FOUT! BLADWIJZER NIET GEDEFINIEERD.

1 Inleiding

1.1 Belastinginkomsten onder druk

Nederland staat aan de vooravond van een vergrijzinggolf. De komende decennia stijgt het aandeel van 65-plussers van 14 naar 24 procent van de bevolking. Het aandeel van de potentiële beroepsbevolking (de 20-64 jarigen) loopt daarentegen terug van 61 naar 54 procent. Als gevolg van deze demografische schaarbeweging zal de grijze druk (het aantal 65-plussers als percentage van de potentiële beroepsbevolking) oplopen van 23 tot ruim boven de 40 procent. De doorzettende vergrijzing van de bevolking zal het beroep op publieke middelen voor de oudedagsvoorziening en de gezondheidszorg vergroten en het economisch draagvlak (de participatiegraad) beperken.

Het heffen van belasting is van alle tijden en onlosmakelijk verbonden met de maatschappij en staat. In een groep ontstaat altijd een bepaalde noodzaak onderlinge verhoudingen te regelen en de regels te handhaven. Het is de staat die de regels tot stand doet komen en die de regels handhaaft. Om dat te kunnen doen heeft de staat geld nodig; belastingheffing is daardoor onvermijdelijk. Doel daarbij is de noodzakelijke collectieve voorzieningen te financieren, zoals onderwijs, rechtshandhaving, zorg en veiligheid. Een deel van deze voorzieningen wordt in de vorm van premies voor sociale voorzieningen en verzekeringen betaald. Tegelijkertijd maken de internationalisering van onze economie en de flexibilisering van de arbeidsmarkt het moeilijker deze publieke middelen te vergaren. Door internationalisering gaan hoge belastingen in toenemende mate gepaard met ontwijk- en vluchtgedrag. Daarom zijn Europese lidstaten bijvoorbeeld verzeild geraakt in een strijd van belastingconcurrentie die heeft geleid tot een geleidelijke daling van de vennootschapsbelastingtarieven.

Flexibilisering van de arbeidsmarkt maakt het mensen bovendien mogelijk te kiezen voor het meest geprefereerde aantal gewerkte uren. Hoge belastingen kunnen de urenbeslissing dan fors verstoren. Publieke middelen zullen hierdoor in de toekomst moeizamer kunnen worden gegenereerd. Het opschroeven van de belastingdruk is daarom een kostbare optie om de oplopende vergrijzinglasten op te vangen.²

1.2 Belastingtarief en herverdelingseffecten

Om de solidariteit tussen jong en oud in de toekomst te kunnen handhaven is een belangrijke beleidsuitdaging het draagvlak voor collectieve voorzieningen te

² De Mooij en Tang (2004).

verbreden. Daarbij valt te denken aan verhoging van de arbeidsparticipatie. Dat is niet verwonderlijk aangezien de politieke kosten daarvan lager zijn dan van bijvoorbeeld een forse verlaging van het relatieve uitkeringsniveau. Met het oog op de gewenste verhoging van de arbeidsdeelname bepleit de Raad van Economisch Adviseurs in zijn advies bij de Rijksbegroting voor 2006 een heffing op het inkomen van natuurlijke personen met een brede grondslag en één uniform tarief. Zonder extra maatregelen zou zo'n systeem met een vlaktaks een marginaal belastingtarief kennen van ongeveer 44 procent – dit is overigens volgens Bovenberg inclusief 6,5% zorgpremie. Omdat dit tarief nog altijd hoog is, zou grondslagverbreding noodzakelijk zijn om het marginale tarief op arbeid structureel omlaag te brengen. De grondslag valt bijvoorbeeld te verbreden door het inkomen van 65-plussers bij de heffingsgrondslag van de AOW-premie te betrekken en de hypotheekrenteaftrek te versoberen. Een dergelijke operatie zou het mogelijk maken om op termijn het marginale belastingtarief te verlagen naar circa 40%.³

Uit een analyse van De Mooij blijkt dat de omvorming van het huidige progressieve stelsel van inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen in een vlaktaks op zichzelf genomen de arbeidsdeelname juist zal ontmoedigen, zolang de ongelijkheid van de verdeling van de personele inkomens ruwweg onveranderd blijft.⁴ Dit is consistent met bevindingen uit de literatuur over de optimale belastingheffing, die vanaf het begin van de jaren zeventig het inzicht in een efficiënt systeem van herverdeling heeft verrijkt.⁵ Niet-lineaire belastingen zijn efficiënter om een bepaalde hoeveelheid inkomen te herverdelen dan lineaire belastingen omdat niet-lineaire belastingen meer informatie benutten omtrent het individuele of het huishoudinkomen. Daardoor kan herverdeling gericht en met minder economische verstoringen worden gerealiseerd.

1.3 Belasting op arbeid of vermogen?

Wanneer de overstap op een progressieve belasting gepaard zou gaan met een substantiële denivellering van de personele inkomens, kan zo'n operatie wel de arbeidsaanbodprikkel versterken. Ook grondslagverbreding kan bijdragen aan het vergroten van de arbeidsparticipatie. Grondslagverbreding door hervorming van de hypotheekrenteaftrek of door fiscalisering van de AOW kan de belastingdruk verschuiven van arbeid naar kapitaal, waaronder ook het pensioenvermogen. Door de meeropbrengst van extra belasting op kapitaal

³ Bovenberg, A.L. en L.G.M. Stevens (2010) Het fiscale stelsel van de toekomst: eenvoud, neutraliteit en draagkracht, essay in opdracht van de Studiecommissie Belastingstelsel, januari 2010. Zie:

www.minfin.nl/Onderwerpen/Wonen_werk_en_inkomen/Studiecommissie_belastingstelsel/Visie_wetenschappers

⁴ Mooij, RA de, B. Jacobs en C. Folmer. Vlattaks en Arbeidsparticipatie .Erasmus School of Economics (ESE), 2006

⁵ Mirrlees, J.A., An exploration in the theory of optimum income taxation, Review of Economic Studies, 38, 175-208, 1971.

te benutten voor verlaging van de belasting op arbeid vergroot men het arbeidsaanbod.

Belastingplichtige personen betalen in Nederland de "Box 3 heffing" op hun netto-vermogen boven een drempel. Er wordt uitgegaan van de veronderstelling dat men gemiddeld 4% rendement heeft op dat vermogen. Daar wordt dan een klein percentage belasting over geheven. Per saldo vormt dit slechts een geringe belasting.

Is dat verantwoord in het licht van grote overheidstekorten? Bovendien: pakt zij wel rechtvaardig uit? Personen die verlies leiden op hun investeringen moeten toch belasting betalen over een niet-bestaand rendement. Maar wie een hoog rendement heeft, bijvoorbeeld door "windfall profits", speculatie, *vulture funds* of andere vormen van weinig productief vermogensgebruik, ontsnapt aan een redelijke belasting op wellicht grote vermogensgroei.

Andere landen hebben andere systemen. De Verenigde Staten bijvoorbeeld kent *capital gains tax*. Het is wel een gevoelig punt: het Kabinet Den Uyl struikelde in 1977 over een voorstel tot vermogenswinstdeling.⁶

Is het niet nuttig in tijden van krimp en aanpassing, waarin het principe van rechtvaardige verdeling van belastingdruk belangrijker is dan ooit, opnieuw naar dit aspect van het stelsel te kijken? De schrijvers van dit rapport menen dat die vraag met 'ja' moet worden beantwoord.

Dit rapport geeft een weerslag van ons onderzoek waarbij wij getracht hebben een rechtvaardig systeem voor belasting van vermogen te bedenken. Uitgangspunt daarbij is om belastingontvangsten uit vermogens aan te wenden voor het verlagen van langdurige werkloosheid en het creëren van extra werkgelegenheid. In onze zoektocht stuiten wij op het 'Zweedse model' dat in zijn opzet en eenvoud als voorbeeld kan dienen voor aanpassingen in het Nederlandse systeem van belasting van vermogen. Doel is niet om het 'Zweedse model' een-op-een te kopiëren, maar de vraag dringt zich wel op of het een vervanging kan zijn voor het Nederlandse systeem van vermogensbelasting.

1.4 Onderzoeksvraag

Wij willen onderzoeken en toetsen -aan de hand van interviews met experts en politici die werkzaam zijn in dit veld- of met een andere verdeling van de belastingdruk over de drie boxen van ons belastingstelsel de werkgelegenheid in Nederland kan worden bevorderd. Doel moet dus zijn dat de economie in het

⁶ Bos, Wouter. "De derde weg voorbij." *Den Uyl Lecture*. Amsterdam, 2010.

algemeen en de werkgelegenheid in het bijzonder in Nederland worden gestimuleerd door middel van het toepassen van een hogere belasting op particulier vermogen en/of een verbreding van de grondslag (in box 3). Daarbij hebben wij ons beperkt tot het particulier vermogen. Vennootschapsbelasting kon om tijdsredenen niet worden onderzocht. Mogelijkheden tot verhoging van vennootschapsbelasting vereist een apart onderzoek.

De centrale onderzoeksvraag is:

Hoe is de belastingheffing op particulier vermogen te verbeteren om de lastendruk op arbeid te verminderen teneinde de werkgelegenheid in Nederland te bevorderen?

Bij het beantwoorden van de centrale vraag tracht de ateliergroep rekening te houden met effecten die een dergelijke maatregel heeft op fiscaal gedrag – bijvoorbeeld fiscale emigratie – en het draagvlak dat de voorgestelde maatregelen zou kunnen hebben in het parlement. Wij besteden daarbij aandacht aan het profijtbeginsel, het draagkrachtbeginsel en de solidariteit tussen diverse groepen in de samenleving.

1.5 Opbouw rapport

Hoofdstuk 1 geeft een korte inleiding op het onderwerp van onderzoek en benoemt de onderzoeksvraag. In hoofdstuk 2 beschrijven we belastingheffing vanuit historisch perspectief en aansluitend behandelen we het onderwerp belastingtheorie en beschrijven we het onderzoekskader. Het daarop volgende hoofdstuk 3 geeft een beschrijving van de belastingdruk, vermogensbelasting en effecten van belastingheffing op het gedrag van mensen. Hoofdstuk 4 geeft een beschouwing over vermogensbelasting in internationaal perspectief. De kern van ons rapport wordt gevormd door hoofdstuk 5 en 6. Eerst worden de mogelijkheden verkend om tot een verbreding van de grondslag voor vermogensbelasting te komen. Daarop volgend worden in hoofdstuk 6 de voor- en nadelen van de diverse grondslagen benoemd en door ons in een ‘cafeteria model’ een alternatief aan de lezer voorgelegd. Met hoofdstuk 7 sluiten we af door een besteding te benoemen voor de extra te verwachten middelen.

2 Theoretisch kader

2.1 Belastingheffing in historisch perspectief

Hoewel al in zeer primitieve samenlevingen verplichte bijdragen voor gemeenschappelijke doeleinden voorkwamen, ontstaan de eerste 'echte' belastingstelsels in de 5^e en 4^e eeuw voor Christus. In Griekenland was de belastingmoraal van de vrije burgers hoog. Belasting was nodig om het gebruik van slaven te financieren. Belastingen werden voornamelijk op indirecte wijze geheven, veelal via verpachting. Directe belastingen werden door de oude Grieken beschouwd als een inbreuk op de individuele vrijheid. De Romeinen kenden een heel ander stelsel. Daar was geen sprake van rechtvaardigheid en solidariteit, maar was macht de grondslag van belastingheffing.

Ruim tweeduizend jaar na de Griekse en Romeinse stelsels kan de Unie van Utrecht van 1579 gezien worden als het ontstaan van een Nederlands belastingstelsel. De Unie van Utrecht was bedoeld als een verdrag tussen de zeven provinciën ten behoeve van het financieren van de verdediging van de verenigde provinciën. Het duurde nog tot 1806 eer een stelsel van algemene belastingen werd ingevoerd in Nederland. Kenmerkend voor het stelsel was indirecte belastingen zoveel mogelijk te beperken en een ieder naar zijn vermogen te laten betalen. In de praktijk lag er door het ontbreken van een inkomstenbelasting een zware druk op de lagere inkomensgroepen en werden ondernemers en renteniers bevoordeeld. Bijna een eeuw later werd een gesplitste inkomstenbelasting ingevoerd. Er werd een wet ingevoerd die belasting op bedrijfs- en andere inkomsten regelde⁷ en een wet die een belasting op vermogen regelde⁸. Saillant detail was dat het doen van een valse aangifte in die tijd niet strafbaar was.

In de tweede helft van de 20^e eeuw zijn veel wijzigingen in het belastingstelsel doorgevoerd. Een deel betrof het ongedaan maken van Duitse bezettingsbesluiten, door het invoeren van een systeem dat meer gebaseerd is op de wens het belastingbeleid in te passen in het algemene sociaal-economische overheidsbeleid. Richting het einde van de 20^e eeuw nam het geloof in de overheid als de instantie die alles regelde af en nam de individualisering toe. De rol van de overheid werd daardoor teruggedrongen. Dit heeft echter niet geresulteerd in een minder instrumentele kijk van de overheid op het heffen van belastingen.

⁷ Wet van 2 oktober 1893, Staatsblad 149.

⁸ Wet van 27 september 1892, Staatsblad 223.

2.1.1 Fiscaal instrumentalisme

In de laatste jaren is het instrumentele doel van belastingheffing erg belangrijk geworden; hoewel ook daarvan de grenzen lijken te zijn bereikt. De huidige regering zet in op het terugdringen van instrumentalisme binnen de directe belastingen. Dit blijkt uit de Fiscale Agenda 2012 van het ministerie van Financiën, waarin staat geschreven:

“Dit kabinet vraagt zich daarom af of het instrumentalisme in het belastingstelsel niet te ver is doorgeschooten. Het kabinet wil een eenvoudig, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel. Een belastingstelsel dat begrijpelijk is. Dat de administratieve lasten voor burgers en bedrijven en de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst beperkt houdt. Een belastingstelsel dat een solide belastingopbrengst oplevert, zonder willekeurige schommelingen. Een eerlijk belastingstelsel waarbij uitholling van de belastinggrondslag effectief kan worden bestreden. Zodat ieder zijn deel betaalt. Een eenvoudig, solide en fraudebestendig belastingstelsel zal de concurrentiekracht van Nederland verbeteren.”

Fiscaal instrumentalisme houdt in dat een overheid met behulp van fiscale instrumenten niet-fiscale doelstellingen tracht te verwezenlijken door het beïnvloeden van gedrag van burgers en bedrijven. Vaak liggen deze niet-fiscale doelen op het terrein van het sociaaleconomisch beleid, zoals het stimuleren van de werkgelegenheid en de economie. Dit onderzoek naar de herverdeling van particulier vermogen met als doel werkgelegenheid te stimuleren is een voorbeeld van fiscaal-instrumentalisme.

Er bestaan twee typen fiscaal instrumenten. Het eerste type betreft instrumenten ter stimulering van bepaald gedrag door de kosten van bepaalde gewenste activiteiten te verlagen. Het tweede type instrument is er op gericht bepaald gedrag te ontmoedigen door de kosten van bepaalde ongewenste activiteiten te verhogen. Naast deze specifieke instrumenten zijn er ook algemeen werkende instrumenten, zoals tariefsverlagingen of -verhogingen die een meer algemeen stimulerende of ontmoedigende werking hebben.

Een van de nadelen verbonden aan het fiscaal instrumentalisme is dat door beleidsaccumulatie het belastingstelsel meer en meer complex wordt. Het opeenstapelen van steeds weer nieuwe belastingsoorten, uitzonderingen en aftrekposten kan tot een stelsel leiden dat nog door weinig mensen volledig wordt begrepen. Het vereist bovendien een uitvoeringsapparaat dat de capaciteit heeft om dat allemaal uit te voeren. Door de instrumentele inzet van de fiscaliteit is de afgelopen jaren een complex financieel tweerichtingsverkeer ontstaan tussen bedrijven en huishoudens enerzijds en de schatkist anderzijds. Hierdoor zijn de belastingtarieven

hoger dan nodig⁹. Fiscaal-instrumentalisme gaat ten koste van belangrijke kwaliteitseisen voor een goed belastingstelsel, zoals transparantie en eenvoud¹⁰.

Leo Stevens, kroonlid van de Sociaal Economische Raad, ziet ook risico's in het overmatig toepassen van fiscaal instrumentalisme: *'Wie belastingrecht echter vooral ziet en hanteert als sturingsinstrument loop het risico te verzanden in gedetailleerde en gecompliceerde belastingwetgeving als onderdeel van de 'social engineering'. ... Naarmate de wet in sterkere mate wordt ervaren als een middel waarmee de overheid haar politieke wil doordrukt, zal zij aan respect inboeten. Door de toenemende instrumentalisering van het belastingstelsel vervreemdt de belastingbetaler van de onderliggende rechtsbeginselen. Dat blijft uiteraard niet zonder gevolgen voor de fiscale ethiek.'*¹¹

Stevens constatering werpt de vraag op wat de motivatie van het recht van de overheid om belasting te heffen dient te zijn en welke beginselen dienen te worden gehanteerd bij het opbouwen van een verantwoord belastingstelsel. Deze vragen worden beantwoord in de verschillende belastingtheorieën.

2.2 Belastingtheorieën

2.2.1 Belangentheorieën

De klassieke, 18^e-eeuwse, belastingtheorieën worden ook wel samengevat onder de naam belangentheorieën. Uitgangspunt voor deze theorieën is dat de belasting de prijs is die burgers volgens het 'contract' voor de aan hun verleende bescherming moeten betalen. Belasting wordt berekend naar het belang dat burgers hebben en de neutraliteit van de belastingheffer t.o.v. de particuliere sector dient te worden gehandhaafd. Een van de grote bezwaren tegen de belangentheorieën is dat het *quid pro quo* principe¹² niet houdbaar is, omdat het de economisch zwakkeren in de samenleving zijn die een groot belang hebben bij bescherming door de overheid, maar van hen kan geen grote bijdrage worden verwacht aan de belastinginkomsten.

In het begin van de 19^e eeuw kwam het idee van de absolute belastingplicht opzetten. In tegenstelling tot de belangentheorieën, lag aan belasting geen contract ten grondslag, maar werd belasting meer gezien als een offer dat met absolute gelding voortvloeit uit de verhouding individu-gemeenschap. De vraag die daarbij gesteld kan worden is hoe de omvang van het offer te berekenen.

⁹ C.L.J. Caminada, Tirannie van de status-quo: belastingpolitiek op het pad naar houdbare overheidsfinanciën, Tijdschrift voor Openbare Financien 43 (4), 192-211.

¹⁰ Kam, Flip de en Floor van Herwaarden, *De Prijs van de Beschaving*. Over de belastingen van Nederland: zoals ze zijn en zoals ze zouden kunnen zijn. Schoonhoven: Academic Service, 1989.

¹¹ Stevens, prof.dr. L.G.M., *Fiscus, Ik ben je vriendje niet*, Deventer, Kluwer, 1997.

¹² Definition: A Latin phrase meaning "something for something". This term is typically used in financial circles to describe a mutual agreement between two parties in which each party provides a good or service in return for a good or service.

2.2.2 Draagkrachttheorieën

Tot de meer moderne, 19^e-eeuwse, theorieën behoort de zogenaamde draagkrachttheorie. Uitgangspunt van deze theorie is dat burgers weliswaar gelijke rechten hebben en voor de wet gelijk moeten worden behandeld, maar ook dat burgers in ongelijke mate aan de maatschappij en staat behoren bij te dragen, namelijk naar draagkracht. In feite betreft het een fiscale uitwerking van het gelijkheidsbeginsel. In de 20^e eeuw is het 'draagkrachtdenken' vermengd met het instrumentalisme, waarbij het belastingstelsel wordt ingezet om de samenleving actief te beïnvloeden, bijvoorbeeld om een inkomensherverdeling te bewerkstelligen en ongewenst gedrag af te remmen, zoals tabaksgebruik, maar gewenst gedrag te bevorderen, zoals donaties aan goede doelen, of deelneming aan groene beleggingen.

Grondlegger van het draagkrachtbeginsel is de filosoof, econoom en belastingkundige Adam Smith. In zijn boek "Wealth of nations" omschrijft hij hoe een correct belastingstelsel er uit zou moeten zien. Hierbij speelt het "*ability to pay*", of te wel het draagkrachtbeginsel, een centrale rol. Smith legde het draagkrachtbeginsel echter in engere zin uit dan thans gebruikelijk is. Smith heeft *ability to pay* per opbrengstcategorie toegepast en niet op inkomen als geheel.

Volgens Smith moet een belastingstelsel aan vier eisen voldoen. Het systeem moet:

1. Zekerheid bieden. Rechtszekerheid is voor de belastingplichtige van groot belang. Hij weet waar hij aan toe is. Dit kan bijvoorbeeld van groot belang zijn wanneer een ondernemer investeert in duurzame productiemiddelen of wanneer er sprake is van een bedrijfsoverdracht. Daarnaast voorkomt het vastleggen van de regels willekeur bij belastingambtenaren.
2. Belasting moet geheven worden op het voor de belastingplichtige zo gunstig mogelijke moment. Hierbij wordt aangesloten bij het liquiditeitsbeginsel. De belasting zou pas betaald moeten worden wanneer de belastingplichtige daarvoor het geld heeft. Dit is bijvoorbeeld terug te vinden in de Wet IB 2001 bij het fictieve aanmerkelijk belang. Wanneer een belastingplichtige niet meer het vereiste percentage aandelen bezit om als aanmerkelijkbelanghouder te worden aangemerkt, zou deze moeten afrekenen over het verschil tussen de waarde in het economisch verkeer en de verkrijgingsprijs. De wetgever biedt de belastingplichtige de mogelijkheid om fictief aanmerkelijkbelanghouder te blijven en op een voor hem gunstig tijdstip af te rekenen over de vermogenswinst.
3. De belasting moet zo economisch mogelijk geheven worden. Dit betekent dat er niet te veel ambtenaren nodig moeten zijn om de belasting te innen. De belastingwetgeving mag niet te ingewikkeld zijn. Kortom: niet te veel regeldruk. De belasting moet het gedrag zo min mogelijk beïnvloeden en het ondernemen zo min mogelijk belemmeren.

4. De belasting moet geheven worden volgens het "ability to pay" principe. Mensen mogen slechts belast worden voor het inkomen dat zij genieten onder de bescherming van de staat.¹³ Volgens het huidige draagkrachtbeginsel dient de belastingplichtige belast te worden naar het inkomen. Dit lijkt op het profijtbeginsel, waar ook gekeken wordt hoeveel voordeel de belastingplichtige heeft. Echter volgens het draagkrachtbeginsel dienen de hogere inkomens meer bij te dragen, terwijl de hogere inkomens niet altijd het meeste voordeel hebben.

Het draagkrachtbeginsel wordt door velen erkend als het ultieme verdelingsbeginsel en geldt als leidend beginsel in de huidige Wet IB 2001¹⁴. Richt men de aandacht op inkomen dan wijst het beginsel theoretisch als grondslag aan: de koopkrachttoename van een individu. Het inkomen in een bepaald jaar bestaat dan bijvoorbeeld uit het loon minus arbeidskosten plus vermogenswinsten minus vermogensverliezen.

Zover is onze inkomstenbelasting echter nooit gekomen. De wetgever heeft immers voor een 'empirisch' inkomensbegrip gekozen. Hij wilde niet aan handen en voeten gebonden zijn aan een theoretisch inkomensbegrip. De term 'empirisch' was kennelijk indrukwekkend genoeg om te verhullen dat politici hun handen vrij wilden houden. Gevolg is dat door de jaarlijks wisselende regelgeving en opportunistische antimisbruikregelgeving, het door de wetgever aangegeven inkomen wazig is en niet het door het draagkrachtbeginsel aangewezen inkomen.¹⁵

Cohen Stuart, een wiskundige, koppelde aan de economische grensnuttheorie het concept van het evenredige genotsoffer. Ieder zou zoveel belasting moeten betalen dat het totale genot voor allen in dezelfde verhouding, evenredig dus, verminderd zou worden. Vooropgesteld zij dat in de norm 'ability to pay' van Adam Smith niet méér ligt opgesloten dan eenvoudig meetbare betaalkracht. Deze econoom heeft niet de termen 'ability to suffer' of 'ability to sacrifice' gebruikt. Men zou raar opkijken bij de bewering dat de fiscus de psychische pijngrens van mensen moet opzoeken. De idee van het evenredige genotsoffer komt daar niettemin op neer. Zij is terug te voeren tot de neiging van economen alles te willen herleiden tot nutsfuncties.

De offertheorie is daarom geen theorie meer maar een politieke fictie: ieder wordt geacht op gelijke wijze minder lol te beleven van de laatst toegevoegde eenheid aan het inkomen. Daar komt bij dat, althans Cohen Stuart, zelfs gegeven een dalende nuttigheidslijn van het inkomen, geen mogelijkheid zag tot een progressief tarief: 'Uit die algemene wet, uit het afnemen van den nuttigheidsgraad, volgt dus nog niet de progressie.' Daar komt bij dat er in het licht van de plaats van de overheid in ons

¹³ Smith, Wealth of nations, Boek 5, hoofdstuk 2

¹⁴ Kamerstuk 26727 Wet Inkomstenbelasting 2001, nr. 3 Memorie van toelichting, 1.3.1

¹⁵ Rijkers, 'Een proportioneel inkomstenbelastingtarief in de 21e eeuw Inkomstenbelasting, oratie 1990

economisch bestel geen plaats is voor een op het draagkrachtbeginsel terug te voeren tariefstelling.

Hofstra stelde al in 1939 dat de offertheorie van Cohen Stuart is terug te voeren tot de zogenoemde Edinburgerregel 'leave them as you find them'.¹⁶ Volgens Hofstra was dat in de 20e eeuw niet langer het uitgangspunt van het overheidsbeleid. Dat beleid was, integendeel, gericht op veranderen van de welvaartsverhoudingen voortgevloeid uit de primaire inkomensvorming. Wanneer daarbij de progressie wordt gehanteerd als middel tot inkomensherverdeling is er geen plaats meer voor de offertheorie. Het inkomen kan uiteindelijk niet als enige maatstaf worden gezien. Draagkracht in ruime zin is de resultante van een groot aantal factoren van uiteenlopende aard. Zo speelt naast de objectieve draagkracht ook subjectieve draagkracht een rol. Deels zijn deze factoren meetbaar, deels praktisch onmeetbaar.

Subjectieve draagkracht wordt door elke belastingplichtige anders ervaren. Een discussie over welke kosten de draagkracht daadwerkelijk aantasten (bijv. ziektekosten of uitgaven wegens kinderen) zal nooit tot een eenduidig antwoord leiden.

2.3 Onderzoekskader

Uit de eerdere paragrafen van dit hoofdstuk is duidelijk geworden dat er naast de legaliteit en de inkomensherverdelende functie van belastingen ook gekeken moet worden naar de legitimiteit van belastingen. Het draagkrachtbeginsel en gelijkheidsbeginsel moeten de basis zijn van het belastingstelsel, zonder daarbij iets over het tarief of de tariefsopbouw te zeggen. Ook is duidelijk geworden dat gewaakt moet worden voor beleidsaccumulatie als gevolg van ver doorgeschooten fiscaal instrumentalisme.

Dat de ene inkomensgroep zwaarder wordt belast dan de ander is geen bezwaar, mits er voldoende rechtvaardigheidsgronden aanwezig zijn. Hierbij moet wel worden aangetekend dat er altijd balans moet blijven tussen de rechtvaardigheidsgrond om af te wijken en de mate waarin de ene groep belastingplichtigen anders wordt belast dan de ander.

Onze conclusie is dat het draagkrachtbeginsel de norm van ons voorstel voor een belastingvoorstel zou moeten zijn en op basis van die norm zouden alle belastingplichtigen, die materieel vergelijkbaar zijn, gelijk behandeld dienen te worden. Daarnaast dient een herverdeling van vermogensbelasting bij voorkeur te leiden tot minder fiscale regelingen, in elk geval dient het aantal regelingen niet toe te nemen.

¹⁶ Hofstra, 'Het einde van de draagkrachttheorie', Weekblad 1939/3495, blz. 6-7

Vermogens(winst)belasting kent een beperkt aantal modaliteiten, die in een eenvoudig schema als volgt kunnen worden weergegeven.

	Vermogensbelasting	Vermogenswinstbelasting
Progressief tarief	Belastingtarief stijgt naarmate het vermogen stijgt	Belastingtarief stijgt naarmate de winst uit het vermogen stijgt
Vlak tarief	Vermogen wordt belast met één vast belastingtarief	Winst uit vermogen wordt belast met één vast belastingtarief
Degressief tarief	Belastingtarief daalt naarmate het vermogen stijgt	Belastingtarief daalt naarmate de winst uit het vermogen stijgt

Op grond van het rechtvaardigheidsbeginsel vallen de modaliteiten met een degressief tarief buiten de reikwijdte van dit onderzoek. De vier resterende modaliteiten bieden allen een basis om als instrument te kunnen dienen ten behoeve van het bevorderen van arbeidsparticipatie, door in principe de opbrengsten uit vermogens(winst)belasting te gebruiken om de belasting van arbeid te kunnen verlagen. De aanname daarbij is dat de arbeidsparticipatie stijgt naarmate de kosten van arbeid lager worden.

Op basis van interviews met experts in het veld zullen wij informatie verzamelen die gebruikt zal worden bij het ontwerpen van onze voorstellen. De experts die geraadpleegd worden zijn drie politici, een hoogleraar en hoge ambtenaar bij het ministerie van financiën. Vanwege hun politiek kwetsbare positie hebben wij de deelnemers toegezegd vertrouwelijk om te gaan met hun geleverde bijdrage aan onze voorstellen.

3 Belasting op vermogen in Nederland

3.1 Vermogensbelasting in Nederland

3.1.1 *Vóór 2001*

In Nederland werd in 1892 een vermogensbelasting ingevoerd die beoogde alle inkomsten uit alle vermogen te belasten. Uitgangspunt van de vermogensbelasting was de belastingplichtige; vermogensbelasting werd van natuurlijke personen geheven. De opbrengsten uit deze belasting waren bescheiden, maar het voordeel dat deze belasting met zich meebracht was een betere mogelijkheid tot controle op de aangiften voor inkomstenbelasting en successierechten. Het tarief van de vermogensbelasting was proportioneel, voor zover het vermogen de vrijgestelde bedragen overschreed.

De vermogensbelasting was, in tegenstelling tot de inkomsten- en vennootschapsbelasting, een tijdstipbelasting. Dit wil zeggen dat er geheven werd ten opzichte van het vermogen op een bepaald tijdstip: 1 januari van ieder jaar. Het principe was simpel: men nam het vermogen en trok daar de schulden van af. Van dit saldo werd vervolgens een deel vrijgesteld, en de rest werd belast tegen 0,7%. Er was daarbij ook samenhang met de inkomstenbelasting omdat de wet bepaalde dat bij elkaar opgeteld de inkomstenbelasting en vermogensbelasting niet meer dan 68% van het belastbaar inkomen kon bedragen. De wet bevatte voor ondernemers een vrijstelling om een pensioenvoorziening te kunnen opbouwen voor een deel van het ondernemingsvermogen. Van de eigen woning werd 3/5 deel van de verkoopprijs belast en de belastingplichtigen zonder of met geringe pensioenrechten konden aanspraak maken op een ouderdagvrijstelling in de vorm van een verhoging van de belastingvrije som.

3.1.2 *Vanaf 2001*

Bij de invoering van de Wet Inkomstenbelasting 2001 is de Wet op de Vermogensbelasting per 1 januari 2001 ingetrokken. In plaats van vermogensbelasting kwam de vermogensrendementsheffing. De Wet Inkomstenbelasting berust op het draagkrachtbeginsel en kent drie onderdelen, de zogenaamde boxen. De tarieven in box 1 zijn weergegeven in onderstaande tabel

Tabel 2: Schijventarief voor leeftijd tot 65 jaar; 2013; in euro

Schijventarief voor leeftijd tot 65 jaar			
Bij een inkomen van	Tot	bedraagt de belasting minimaal	Plus over het bedrag in deze schijf
-	19.645	-	37%
19.645	33.363	7.268	42%
33.363	55.991	13.029	42%
55.991	-	22.532	52%

In box 3 wordt, op 1 januari van ieder jaar, het belastbare inkomen uit sparen en beleggen belast naar een vast tarief van 30% over een verondersteld rendement van 4%. Er wordt dus 1,2% geheven over het belastbare vermogen op de peildatum. Daarbij kan het belastbare inkomen in box 3 niet lager komen dan nihil, want de rendementsgrondslag kan niet negatief zijn, omdat volgens de wet de gemiddelde grondslag meer moet bedragen dan het heffingsvrije vermogen.

De opbrengst van de vermogensrendementsheffing (box 3) bedraagt ongeveer 3.7 mld¹⁷ en wordt opgebracht door ongeveer 20% van de belastingplichtigen.¹⁸ Op de vermogensrendementsheffing is een vrijstelling van toepassing van € 21.139 per belastingplichtige. Voor schulden geldt een drempel van € 2.900 per belastingplichtige en voor fiscale partners € 5.800. Het heffingsvrije vermogen kan onder voorwaarden worden verhoogd met de zogenaamde ouderentoeslag. De aanname hierbij is dat gepensioneerden minder inkomen hebben dan voor het pensioen.

Tabel 3. Hoogte ouderentoeslag, 2013, in euro

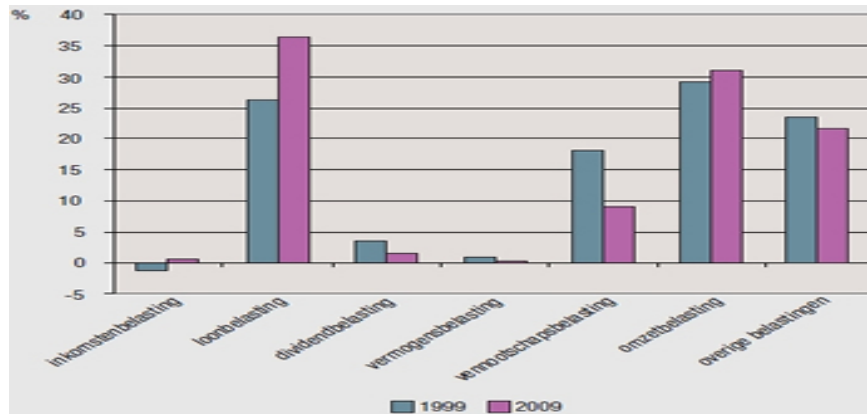
Inkomen hoger dan:	Inkomen lager dan:	Hoogte ouderentoeslag:
-	14.302	27.897
14.302	19.895	13.992
19.895	-	n.v.t.

Naast het inkomen geldt er nog een voorwaarde om in aanmerking te komen voor ouderentoeslag. Het eigen vermogen mag niet hoger zijn dan 279.708 euro (2013). Box 3 levert slechts een beperkte bijdrage aan de Nederlandse belastinginkomsten. In onderstaande grafiek is de verdeling van belastinginkomsten weergegeven in een vergelijking tussen het jaar 1999 en het jaar 2009¹⁹.

¹⁷ Bron: CBS, betreft het jaar 2010

¹⁸ Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel. Studiecommissie belastingstelsel 2010, blz. 82.

¹⁹ Bron: CBS



Grafiek: inkomsten uit belasting, 1999 en 2009

3.1.3 Draagkrachtbeginsel

De drie onderdelen van de inkomstenbelasting waarin het verzamelinkomen uiteen valt wordt beschouwd als een maatstaf van draagkracht. In box 1 worden bijvoorbeeld bepaalde uitgaven in mindering op het inkomen uit werk en woning gebracht en wordt rekening gehouden met het hebben van een partner of kinderen. Ook wordt rekening gehouden met eventuele uitgaven voor specifieke zorg en alimentatieverplichtingen. In box 2 wordt het inkomen uit aanmerkelijk belang belast naar een vast tarief. Het belastbaar inkomen uit box 3 wordt in vergelijking met box 1 en 2 aanzienlijk lager belast. Er gaan af en toe geluiden op dat de draagkracht van vermogensbezitters hen in staat stelt een hoger percentage aan belasting af te dragen.²⁰ Een van de mogelijke verklaringen voor het lage tarief in box 3 is de angst voor kapitaalvlucht, omdat kapitaalvlucht, dan wel het wegblijven van buitenlands kapitaal, bijvoorbeeld een negatief effectief heeft op de Nederlandse economie.

3.2 Belastingdruk Nederland

Van het bruto inkomen van Nederlandse werknemers gaat gemiddeld 38,6 procent op aan belastingen. Dit blijkt uit een vergelijking van de belastingdruk in 34 welvarende landen in 2012. Nederland is een van de landen waar de belastingdruk de afgelopen jaren het hardst toenam. Deze cijfers komen uit een onderzoek van de OESO (Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling) naar de belastingdruk in haar lidstaten.

²⁰ Rele, H. T., & van Steen, G. (2001). *Housing subsidisation in the Netherlands; measuring its distortionary and distributional effects*. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

Onder de belastingdruk verstaat de OESO de belastingen en werknemers- en werkgeverspremies die geheven worden op het bruto loon, verminderd met ontvangen uitkeringen als de kinderbijslag.

In Nederland nam de belastingdruk met 0,6 procentpunt toe. Alleen in Polen en Slowakije steeg de belastingdruk harder. Gemiddeld gaat er bij lidstaten van de OESO 35,6 procent van het bruto inkomen op aan belastingen. Nederland heeft 'in het rijtje' van belastingdruk de 14^e plaats.

Nederland heeft een hogere belastingdruk dan het OESO-gemiddelde, maar er zijn nog een groot aantal landen die ons voorgaan. België en Frankrijk voeren de lijst van OESO-landen met de hoogste belastingdruk aan.

De gehele Europese Unie wordt beschouwd als een gebied waar hoge belastingen worden geheven. In 2007 bedroegen de belastingen en de bijdragen aan de sociale voorzieningen in de 27 lidstaten van de Unie gemiddeld 39,8% wat ongeveer 12% meer is dan in Japan en de Verenigde Staten. Ook andere landen uit de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling komen niet aan dit hoge percentage en alleen Nieuw-Zeeland komt in de buurt met een belastingdruk van 35% van het Bruto Binnenlands Product (BBP). Binnen de Europese Unie verschilt de belastingdruk van lidstaat tot lidstaat ook sterk. Zo is de belastingdruk in Roemenië met 29,4% het laagst en in Denemarken met 48,7% het hoogst.

3.1 Effecten van vermogensbelasting

3.1.1 Vermogens naar het buitenland

De belastingdruk in Nederland wordt zichtbaar in de belastingtarieven, maar ook in de heffingsgrondslag. De heffingsgrondslag is het inkomen waarover daadwerkelijk belasting wordt geheven. De huidige belastingdruk heeft ertoe geleid dat een onbekend deel van de bevolking vermogen buiten Nederland heeft. Dit is op zich geen probleem, mits dit vermogen wordt opgegeven bij de aangifte voor de inkomstenbelasting. Het is namelijk niet alleen verplicht om het vermogen in Nederland op te geven, maar ook het vermogen dat in het buitenland wordt aangehouden of opgenomen. Indien niet aan deze verplichting wordt voldaan, wordt geen correcte aangifte gedaan en kan een boete worden opgelegd.

Een probleem bij het achterhalen van vermogen dat in het buitenland wordt aangehouden, is het zogenaamde bankgeheim. In dit geval wordt informatie over klanten over het gebruik van hun bankrekening door de bank beschermd. Het bankgeheim maakt het voor de Nederlandse overheid erg moeilijk om gegevens van

spaarders te achterhalen om zo te controleren of de aangifte juist is. Bekende Europese landen met een bankgeheim zijn Zwitserland en Luxemburg. Ook buiten Europa zijn er landen waar een bankgeheim van kracht is.

De afgelopen jaren is de druk op landen met een bankgeheim echter toegenomen om de gegevens van buitenlandse spaarders openbaar te maken. De laatste twee maanden is door EU leden de onderlinge druk verhoogd om elkaar correcte bankgegevens te verschaffen. Onder bepaalde voorwaarden gaan Luxemburg, Oostenrijk en andere leden thans het bankgeheim voor belastingautoriteiten opheffen. De wijze waarop de VS het bankgeheim in Zwitserland heeft weten open te breken is een aansporing geweest.

De VS dwongen Zwitserse banken om volledige informatie te leveren op straffe van intrekking van de bankvergunningen in de VS. Op één na zijn de Zwitserse banken door de knieën gegaan, en die laatste heeft daardoor fors moeten inkrimpen.

Door Nederland wordt er niet alleen druk gezet op buitenlandse overheden en banken om het bankgeheim op te heffen. Ook de mogelijke zwartspaarder wordt onder druk gezet, met name door de zogenaamde Inkeerregeling. Indien iemand zijn buitenlandse vermogen in het verleden niet heeft opgegeven, wordt door middel van de inkeerregeling de kans geboden om dit alsnog te doen. Deze regeling biedt de mogelijkheid om een aangifte vrijwillig te verbeteren om zo een boete te voorkomen of om zo een lagere boete te krijgen. Volledige openheid van zaken is een voorwaarde.

3.1.2 *Ontwijken van vermogensbelasting*

De gedachte dat iedereen een vergelijkbare belasting-bijdrage levert op grond van draagkracht wordt de laatste tijd in toenemende mate ondergraven. Berichten over belastingontwijking en -ontduiking volgen elkaar met grote regelmaat op. Niet alleen in Nederland maar in de Europese Unie wordt de strijd tegen belastingontwijking- en ontduiking opgevoerd. In verband met dit onderzoek gaat we nader in op het verschijnsel belastingontwijking en -ontduiking.

Met belastingontwijking wordt bedoeld het verlagen van de belastingdruk door belastingplichtigen waarbij binnen de grenzen van de wet gebleven wordt. Bij belastingontduiking of belastingfraude wordt echter een onjuist beeld van de werkelijkheid aan de overheid voorgesteld waardoor er minder of geen belasting wordt geheven, of ten onrechte een voordeel wordt toegekend. De precieze grens tussen belastingontwijking en belastingfraude is niet altijd even duidelijk.

Belastingfraude is natuurlijk ongewenst o.a. omdat:

- de overheid daarmee inkomsten misloopt om haar beleid te bekostigen;
- het oneerlijk is tegenover hen die wel belasting betalen;
- het een verkeerde signaalwerking heeft;
- het tot economische verstoring en oneerlijke concurrentie kan leiden.

In het geval van belastingontwijking moet eerder gedacht worden aan bijvoorbeeld ontwijken van inkomstenbelasting door inkomen te laten belasten in een land of landen waar een lager inkomstenbelasting is verschuldigd. Dit blijft vaak binnen de grenzen van de wet omdat men gebruik maakt van het wettelijk onderscheid dat veel landen maken tussen personen die in hun land wonen (en over het in dat land behaalde inkomen belasting betalen) en personen die dat niet doen.²¹

Maatregelen die in een dergelijk geval door overheden genomen kunnen worden zijn bijvoorbeeld:

- als een constructie zo is op gezet dat geen duidelijk zakelijke motieven zijn aan te voeren, kan in veel landen de belastingdienst deze constructie negeren;
- landen stemmen in toenemende mate hun belastingverdragen op elkaar af (harmonisatie);
- de belastingwetgeving in landen zelf wordt aangescherpt (bijv. door hanteren van een 'breed woonplaatsbegrip');
- belastingparadijzen kunnen op allerlei (economische) wijze onder druk worden gezet.

Het eigenlijk verschuldigde bedrag dat jaarlijks in de EU niet aan belasting wordt afgedragen bedraagt volgens Tax Justice Network naar schatting 1000 miljard euro. Binnen de Europese Unie hebben inmiddels zes landen een 'kopgroep' gevormd in de aanpak van belastingontwijking en -ontduiking. Een van de voorgestelde maatregelen is het automatisch uitwisselen van bankgegevens tussen EU landen. Dit betekent dus het opheffen van het bankgeheim.

Ook de versterking van het Europees toezicht op banken, dat als gevolg van de financiële crisis in 2008-heden tot stand is gekomen in de landen die deelnemen aan

²¹ Brees, M., De Naeyer, K., Ducheyne, V., & Vanassche, D. (2009). Belastingplanning en belastingontwijking in de rechtspraak van het Hof van Justitie. *Actuele fiscale thema's 2008: de botsing tussen nationale soevereiniteit en interne markt in het Europees fiscaal recht*, 351-406.

het Europees Monetair Stelsel, zal tot vermindering van ontwijking en ontduiking kunnen leiden.

Het zijn niet alleen de particulier vermogenden die gebruik maken van belastingontwijking. Vooral grote internationaal werkende bedrijven, vaak multinationals, maken gebruik van constructies waarmee zo min mogelijk belasting wordt betaald.²² Trustkantoren of offshorebedrijven spelen in dergelijke constructies een belangrijke rol en zijn vaak gesitueerd in 'belastingparadijzen'. Belastinggelden die overheden hierdoor ontlopen hadden beschikbaar moeten zijn voor publieke taken en diensten. Enkele van de Europese landen die voorstellen voor maatregelen doen, hebben zelf zulke belastingparadijzen: Groot Brittannië (Maagden- en Kaaimaneilanden); Frankrijk (Monaco) en Italië (San Marino).

Multinationals ontwijken de belastingen op veel grotere schaal dan de particulier vermogenden. Met vestigingen in meerdere landen ontstaan hiervoor de mogelijkheden. Constructies zorgen er voor dat in geen van de landen veel winst wordt gemaakt en is er dus zeer weinig winstbelasting is te heffen. De winst wordt boekhoudkundig door interne prijzen verschoven naar het land met de laagste belasting. De 'wereldhandel' speelt zich gedeeltelijk af *binnen* de multinationals (moeder- en dochterbedrijven) en niet meer tussen verschillende bedrijven. Hierdoor nemen de controle en toezichtmogelijkheden af.²³

Het probleem is dus niet eenvoudig op te lossen; de aanpak vereist belastingharmonisatie tussen een groeiend aantal landen in de globaliserende wereldeconomie, alsmede veel betere bilaterale en multilaterale belastingverdragen. Dit is een zeer specialistisch gebied.

In het onderhavige rapport kan daar niet verder op in worden gegaan. De centrale vraag die in het begin van dit rapport is gesteld is immers, hoe de Nederlandse vermogensbelasting voor particulieren kan worden verbeterd. De internationale vraagstukken inzake vennootschapsbelasting vallen daar buiten. De voorgaande opmerkingen over belastingontwijking en ontduiking dienen er toe, de verbanden met andere fiscale kwesties, die niet minder belangrijk zijn, te vermelden.

²² Christensen, J., & Murphy, R. (2004). The social irresponsibility of corporate tax avoidance: Taking CSR to the bottom line. *Development*, 47(3), 37-44.

²³ De Broe, L. (2010). De vervagende grens tussen belastingontwijking en belastingontduiking. *Tijdschrift voor Fiscaal Recht*.

4 Vermogensbelasting in internationaal perspectief

Om inzicht te krijgen in mogelijke maatregelen in die in ons belastingvoorstel kunnen worden verwerkt, hebben wij bekeken hoe de vermogensbelasting is geregeld in een aantal landen. Onze keuze is gevallen op landen die interessant zijn, omdat hun sociaaleconomische situatie goed vergelijkbaar is met Nederland zoals in het geval van Zweden of enigszins vergelijkbaar zoals Duitsland en België of absoluut niet vergelijkbaar zijn met de Nederlandse situatie zoals de Verenigde Staten en juist om die reden volledig waardevolle nieuwe inzichten opleveren. Achtereenvolgens wordt beschreven: Duitsland, België, Zweden en de Verenigde Staten van Amerika.

4.1 Vermogensbelasting in Duitsland

Ondanks dat er een wet bestaat die het mogelijk maakt om vermogensbelasting te heffen, wordt vermogensbelasting sinds 1997 in Duitsland niet meer geheven. De reden voor het niet meer heffen is gebaseerd op een beslissing van de “Bundesverfassungsgericht”.

De vermogensbelasting werd geheven door het deelstaat waar men woont. Dit systeem bestond naast het reguliere systeem van belastingheffing, zoals we dat in Nederland kennen (loonbelasting, btw, successierechten, erfbelasting, etc). Het grootste probleem met dit systeem was de waardebepaling van het vermogen van de belastingplichtige. Het “Institut für Wirtschaftsforschung” heeft in 1996 berekend dat ongeveer een derde van de opbrengsten van deze vermogensbelasting verspild wordt aan de discussies ten aanzien van de waardebepaling.

Sinds enige tijd is door de SPD en de Groenen de discussie over de heffing van de vermogensbelasting aangezwengeld. Zij zien de vermogensbelasting als een instrument om de financiële crisis het hoofd te bieden. De belasting zou dan alleen geheven moeten worden boven de vermogensgrens van twee miljoen. De heffing zou 1% moeten gaan bedragen. Deze belasting zou ongeveer 140.000 Duitsers treffen. De opbrengst voor de deelstaten zou 11,5 miljard euro zijn.

4.2 Vermogensbelasting in België

Bezit van kapitaal is in België vrijgesteld van belasting (‘miljonairs-tax’). Inkomen uit kapitaal wordt wel belast. Hoewel België geen vermogensbelasting kent (wel een heffing op vermogenswinsten), wordt vermogen op andere manieren belast. Vermogenstransacties, zoals de aankoop van een woning of het krijgen van een erfenis, worden relatief zwaar belast in vergelijking met andere Europese landen (studie

Nationale Bank (NBB)). De winst van de verkoop van een aandelenportefeuille of een onderneming wordt niet belast.

De laatste decennia neemt het aandeel van de opbrengst uit kapitaal (als deel van BBP) toe ten opzichte van opbrengsten uit arbeid. Dit geeft aanleiding tot een discussie over vermogensheffing (sterkste schouders zullen de zwaarste lasten dragen).

Tegenstanders noemen als bezwaar de grotere mobiliteit van vermogen (vlucht naar buitenland). Geschatte opbrengst van een vermogensheffing in België is 8 miljard.

Bepaalde politieke partijen ijveren voor de (hernieuwde) invoering van een belasting op kapitaal omdat dat tot een meer rechtvaardige verdeling van de belastingdruk zou leiden. In het huidige systeem zouden de inkomsten uit arbeid te zwaar belast worden in verhouding tot de inkomsten uit vermogen.

Wil een dergelijk systeem kunnen functioneren, moet er eerst een vermogenskadaster worden aangelegd (om het vermogen te registreren). Dit betekent dat een aantal 'hindernissen' genomen moeten worden. Bijv. de uitgifte van aandelen 'aan toonder' is sinds 2008 niet meer mogelijk. Bovendien kent België nog een fiscaal bankgeheim, maar dat zal door druk van de EU op den duur moeten sneuvelen.

4.3 Vermogensbelasting in Zweden

Zweden heeft de vermogensbelasting in 2007 afgeschaft. Tot die tijd (en sinds 1991) vond belastingheffing plaats van 1,5% op het netto vermogen boven de 1,5 miljoen (van individuen) of 2,0 miljoen (gezamenlijk vermogen) Zweedse kronen (komt nu overeen met € 177.000 of €236.000).

In totaal betrof de vermogensbelasting 106,9 miljoen ZK (12,6 miljoen euro) op een totaal aan belastingen van 1.232 miljard ZK (145,6 miljard euro). Omgerekend 0,87% van het totaal aan ontvangen belastinggeld.

Sinds 2007 heft Zweden belasting op winst uit vermogen (tax on capital income), namelijk een vast percentage van 30% over de netto winst afkomstig van rente, dividend, verkoop van aandelen, verkoop van huizen en winst afkomstig uit de verhuur van woningen. Deze belasting maakt onderdeel uit van diverse belastingen die in Zweden worden geheven op kapitaal. De inkomsten uit de belasting op kapitaal bedroegen in 2009 160 miljard ZK (18 miljard euro). Dit was in Zweden in dat jaar 11% van de totale belastingopbrengsten.²⁴ De inkomsten uit vermogenswinstheffing bedroegen in 2009 zo'n 25 miljard Zweedse Kronen, een kleine 3 miljard Euro. Dit jaar was overigens een jaar van economische depressie en grote verliezen van beleggers,

²⁴ Taxes in Sweden 2011, Tax Statistical Yearbook Sweden, Swedish Tax Agency

dus het is geen goede (want abnormaal lage) indicatie van wat deze belasting structureel in Zweden zal gaan opbrengen.

4.4 Vermogensbelasting Verenigde Staten

In de VS wordt er belasting geheven door zowel de federale overheid, de individuele staten als lokale overheden. Het betreft inkomstenbelasting, belasting die wordt ingehouden op het loon (sociale zekerheid, belasting op eigendom, BTW, importtarieven en successierechten. In 2010 betrof de totale omvang van de belasting 24.8% van het GDP. Er wordt zowel belasting opgelegd aan natuurlijke personen als aan bedrijven.

Door de federale overheid wordt de inkomstenbelasting op progressieve wijze geheven. De verschuldigde belasting als percentage van het inkomen neemt hierbij toe naarmate het inkomen hoger wordt (10-35%). Ook de meeste staten hanteren een progressief belastingstelsel.

Onderdeel van de inkomstenbelasting is een belasting op 'Capital Gains'. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen 'Long term Capital Gains' en 'Short-term Capital Gains'. Indien een investering meer dan een jaar wordt aangehouden voordat deze wordt verkocht, wordt er gesproken over een long term capital gain. Een long term capital gain wordt belast met een special tarief. Op short-term capital gains is het reguliere tarief voor inkomstenbelasting van toepassing.

Historisch gezien is het huidige tarief op long term capital gains erg laag. Het huidige lage percentage is in 2003 geïntroduceerd als onderdeel van een belastingdeal tussen Clinton en de Republikeinen. Hierbij is er een belastingteruggave geïntroduceerd voor lagere- en middeninkomens (op dit moment een van de meest omvangrijke maatregelen tegen armoede in de VS) en is tegelijkertijd de capital gains tax verlaagd. Daarvoor lag het belastingpercentage voor capital gains rond de 30%.

Een van de meest belangrijke politieke vraagstukken dat aan het begin van ons atelieropdracht speelde in de VS draaide om de zogenaamde 'fiscal cliff', dat wil zeggen het akkoord dat noodzakelijk is om de val in deze begrotingsafgrond af te wenden. De fiscal cliff is een combinatie van belastingverhogingen en bezuinigingen die per 1 januari 2013 zou zijn getreden en die een grote recessie zou kunnen veroorzaken. Op dinsdag 1 januari 2013 werd er echter een voorlopig en gedeeltelijk akkoord bereikt. Dit in afwachting van een breder akkoord. Onderdeel van dit akkoord is een verhoging van de belasting op capital gains naar 20%.

De discussie die in dit kader wordt gevoerd is of lage belastingen voor rijken en bedrijven, in het bijzonder een lage belasting op capital gains extra banen/economische groei creëert. Dan wel, dat er banen verloren gaan door het verhogen van deze

belasting. Voorstanders van een lage belasting zeggen dat dit investeringen bevordert en daarmee banen en economische groei creëert. Studies zouden aantonen dat een investering van 1 miljard 15.000 banen oplevert. Tegenstanders voeren aan dat er weinig correlatie is tussen de hoogte van de belasting op capital gains en de economische groei. Het beweerde statistische verband tussen investering en banen is tamelijk willekeurig, want de feitelijke werkgelegenheidsgevolgen hangen af van diverse soorten investeringen: gaat het om arbeidsintensieve of kapitaalintensieve activiteiten?

5 Grondslagverbreding voor vermogensbelasting

In dit hoofdstuk worden enkele mogelijkheden verkend om te komen tot een verbreding van de grondslag met als doel de (jeugd)werkgelegenheid in Nederland te bevorderen.

5.1 Eigen woning in box 3

5.1.1 *Hypotheekrenteaftrek*

De hypotheekrenteaftrek tezamen met de inkomstenbelasting is ingevoerd in 1893. Reden voor de wetgever om de eigen woning onder de wet inkomstenbelasting te laten vallen lag in het feit dat woningen destijds voornamelijk werden verhuurd en dus een bron van inkomsten waren voor de verhuurders. Het huurwaardeforfait is om dezelfde in het leven geroepen. Dit stelsel van inkomstenbelasting was bovendien gebaseerd op de aftrekbaarheid van kosten, die nodig waren om dat inkomen te verwerven. Zodoende wordt hypotheekrente sinds 1893 als een aftrekpost beschouwd.

Binnen het huidige systeem valt de eigen woning die als hoofdverblijf wordt gebruikt in box 1. Het eigenwoningforfait is een percentage van de WOZ-waarde, dat bij het inkomen moet worden opgeteld. Hypotheekrente en rente van leningen die voor de eigen woning zijn aangegaan kunnen gedurende maximaal 360 maanden (30 jaar) worden afgetrokken van het inkomen.

Voor de meeste belastingplichtigen vormt de eigen woning het belangrijkste vermogensbestanddeel. Volgens het systeem van de Wet Inkomstenbelasting 2001 zou de eigen woning daarom deel kunnen uitmaken van de rendementstoelage van box 3. Het is met name om politieke redenen waarom de eigen woning is ondergebracht in box 1; dit maakt immers de hypotheekrenteaftrek tegen het progressieve tarief mogelijk.

Hoewel de meningen daarover verdeeld zijn, denken veel mensen dat het tornen aan de hypotheekrenteaftrek voor een volgend kabinet onvermijdelijk zal zijn. Nu al kost het de staat jaarlijks zo'n 10 miljard euro aan verminderde belastinginkomsten (een "belastingsubsidie"). Maar zodra de rente weer gaat stijgen, raakt de overheid nog meer belastinginkomsten op arbeid kwijt door de renteaftrek.

Welke haken en ogen kleven aan het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek c.q. het onderbrengen van de eigen woning in box 3? De huidige hypotheekrenteaftrek

verstoort de woningmarkt en is volgens vele critici niet van deze tijd. Hoge inkomens profiteren het meest; volgens het CBS gaat bijna de helft van de kosten van de hypotheekrenteaf trek naar de 20% huishoudens met de hoogste inkomens. Mensen lenen vaak maximaal en aflossen wordt niet gestimuleerd. In heel Europa is er geen enkel ander land dat nog een vergelijkbare regeling kent. Het stelsel heeft de woningprijzen in Nederland opgedreven waardoor ook negatieve effecten op de huurmarkt zijn veroorzaakt (hogere prijzen van huizen, hogere huren).

5.1.2 Voorstanders

Argumenten van voorstanders hypotheekrenteaf trek²⁵

- Afschaffing van de hypotheekrenteaf trek zal hoogstwaarschijnlijk leiden tot extra prijsdaling van bestaande woningen.
- Een prijsdaling van woningen kan ertoe leiden dat vooral mensen die op de top van de markt een woning hebben gekocht met een fors hogere hypotheek dan de waarde van de woning en dus vaak met een negatief vermogen komen te zitten.
- Daling van de woningprijzen is slecht voor bijvoorbeeld woningbouwverenigingen en pensioenfondsen, maar ook voor aannemers, architecten etc.
- De hypotheekrenteaf trek is ingesteld om het eigen woningbezit te stimuleren.
- Bij een mogelijke beperking van de hypotheekrenteaf trek zullen potentiële overstappers van de huur- naar de koopmarkt langer blijven huren.
- De hypotheekrenteaf trek bevordert de koopkracht van een belangrijk deel van de bevolking.
- De hypotheekrenteaf trek draagt mede bij aan stabiele woonlasten voor eigen woning bezitters.

5.1.3 tegenstanders

Argumenten van tegenstanders hypotheekrenteaf trek⁶

- De hypotheekrenteaf trek kost de overheid steeds meer geld omdat de woningprijzen zijn gestegen en daarmee ook de hypotheeken.
- De overheid loopt met de hypotheekrenteaf trek een fors renterisico. Dit risico hoort bij de markt te liggen.
- De huidige systematiek van de hypotheekrenteaf trek stimuleert mensen om een zo hoog mogelijke hypotheekschuld aan te gaan en deze zo hoog mogelijk te houden.
- De belastingtarieven zijn in Nederland progressief en hoger dan strikt noodzakelijk; mede om de hypotheekrenteaf trek te kunnen financieren.
- Mensen met een hoger belastbaar inkomen behalen de meeste voordelen uit de hypotheekrenteaf trek.

²⁵ Bron: www.homefinance.nl, de site voor onafhankelijke financiële informatie

- De hypotheekrenteaftrek is slecht voor de vrije marktwerking op de woningmarkt. Door de hypotheekrenteaftrek zijn de huizenprijzen in de markt kunstmatig gestegen.
- Met name de starters zijn de dupe van de forse stijgingen van de huizenprijzen.
- Huizenkopers met een hoog inkomen hebben meer belastingvoordeel en daardoor kunnen zij ook meer betalen voor een woning.
- Nederland is het enige land in Europa met een hypotheekrenteaftrekregeling die zo ruim is.

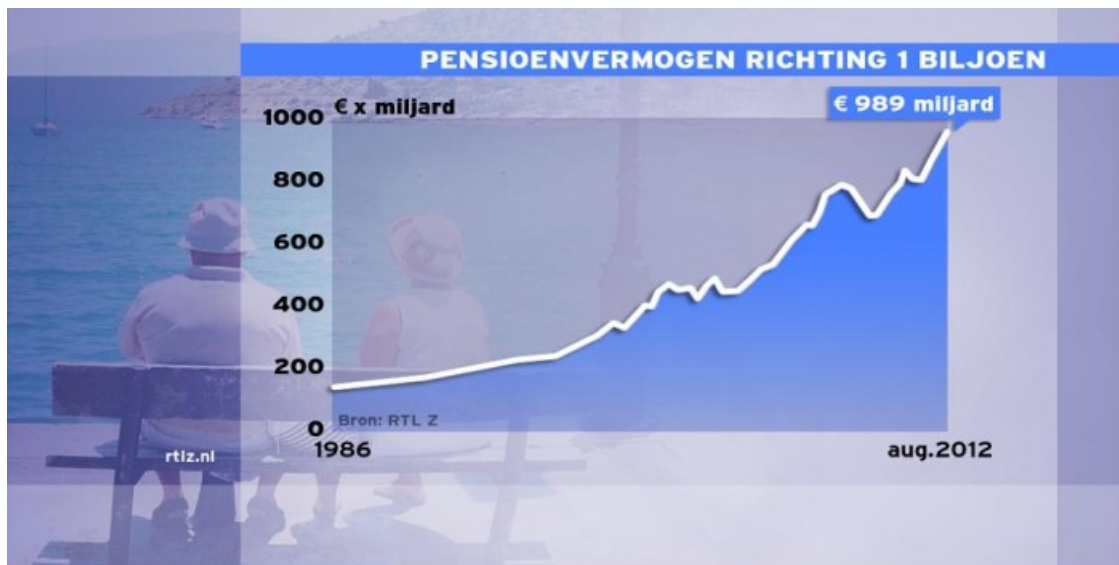
5.2 Beklemde vermogens

Een pensioen (in eigen beheer) leidt ertoe dat gedurende de opbouw in toenemende mate tot het zich ontwikkelt tot een beklemd vermogen. Dat wil zeggen, men kan moeilijk over het opgebouwde vermogen (activa) beschikken. Het pensioen wordt opgebouwd met het doel aan het einde van de looptijd in een pensioenuitkering te kunnen voorzien. De huidige wet- en regelgeving staan feitelijk niet toe het karakter van de pensioenopbouw te wijzigen. Er is sprake van een civielrechtelijke overeenkomst tussen pensioenverstrekker en pensioennemer, die berust op een verzekeringsplicht van de pensioenverstrekker.

Het pensioenvermogen van Nederlanders is hoog. De pensioenfondsen hebben hun totaal bezit in het afgelopen jaar zien stijgen van 872 miljard naar 989 miljard euro. De Nederlandse pensioenfondsen, de bedrijfstakpensioenfondsen voor ambtenaren (ABP), zorg en welzijn (PFZW) en het Philips pensioenfonds zijn enorm rijk. Tussen 2003 en nu is het vermogen van de pensioenfondsen bijna verdubbeld. Dit is het gevolg van goede beleggingen en het afdekken tegen de (steeds) lage(re) rente. Maar het totaal aan ingelegde premies ligt ook nog steeds boven het totaal aan uitgekeerde pensioenen.

Naast de bijna 1000 miljard aan pensioenvermogen is er geschat nog rond de 250 miljard aan (kapitaal)verzekeringen. Om nog een paar indicaties te geven: het pensioenvermogen is ongeveer 1,6 maal het Bruto Binnenlands Product (BBP) en bijvoorbeeld voldoende om twee maal de staatsschuld af te lossen.

Onderstaand plaatje geeft de pensioenvermogensopbouw vanaf 2003 tot 2013 grafisch weer.



Grafiek: Pensioenvermogen richting de 1 biljoen euro
(bron: Erik Rezelman, RTLz)

Dit vermogen wordt in de loop der jaren al dan niet met belastingvoordelen opgebouwd of wordt aan het eind van de looptijd tegen een lager belastingtarief belast. Hiermee ontvangt de overheid in verhouding dus minder belasting op deze vermogens. Indien deze vermogens tegen een zeer laag tarief (bijvoorbeeld 0,1%) worden belast levert dit, vanwege het hoge pensioenvermogen en (kapitaal)verzekering, een bedrag van ongeveer 1,25 miljard per jaar aan belasting op. De inhouding op deze vermogens zou door de pensioen- en verzekeringsmaatschappij dienen plaats te vinden.

5.3 Ouderenkorting beperken

De ouderenkorting is een voorbeeld van een regeling die illustreert dat er meerdere regelingen bestaan die zijn gericht op hetzelfde doel, zowel binnen als buiten de fiscaliteit/toeslagen. Zo zijn de ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting gericht op inkomensondersteuning van ouderen, terwijl het AOW-pensioen ook dit doel heeft. Het verdient aanbeveling om dit beter te stroomlijnen, zonder afbreuk te doen aan de verschillende doelstellingen op het gebied van inkomensondersteuning. Dit vraagstuk wordt hier alleen vermeld om op dwarsverbanden in de fiscaliteit te wijzen, maar valt buiten de vraagstelling van deze studie.

5.4 Pensioen fiscaliseren

Het Nederlandse pensioenstelsel bestaat uit drie pijlers. De eerste pijler is de AOW. De tweede pijler is het aanvullend pensioen en de derde pijler bestaat uit voorzieningen die mensen zelf treffen. In dit hoofdstuk worden enkele maatregelen beschreven die van toepassing zijn op deze pijlers.

5.4.1 De Algemene Ouderdomswet

De AOW is een verplicht en collectief ouderdomspensioen. Alle ingezetenen van Nederland zijn verzekerd voor de AOW (geïntroduceerd in 1957). Er zijn op dit moment ongeveer 3 mln. uitkeringsgerechtigden. De verzekering wordt voor het merendeel bekostigd uit ingelegde premies. De premie bedraagt 17.9% van het inkomen in box 1 (werk en inkomen tot 34.000 euro). Dit bedrag wordt door de belastingdienst geïnd tegelijkertijd met de inkomstenbelasting. Degene die de AOW leeftijd heeft bereikt, behoeft geen premie meer te betalen.

De uitkeringen worden voor 2013 geraamd op 33 mld²⁶, de premies op 23 mld. Het verschil wordt gefinancierd door het Rijk. Daarmee is de AOW premie op dit moment voor een deel gefiscaliseerd. Het benodigde bedrag wordt namelijk voor een deel betaald uit algemene middelen. De Sociale Verzekeringsbank (Zbo) is verantwoordelijk voor de uitvoering van het AOW-pensioen.

De verhouding tussen premiebetalers en premieontvangers is een aandachtspunt. De kosten stijgen terwijl het aantal premiebetalers daalt. Daarom gaat de AOW-leeftijd vanaf 2013 stapsgewijs omhoog en wil het huidige kabinet Rutte-Asscher de AOW-leeftijd nog sneller verhogen (tot 66 jaar in 2018 en 67 jaar in 2021). Deze maatregel staat echter los van de fiscalisering van de AOW.

5.4.2 Omkeerregel aanvullend pensioen

Het aanvullend pensioen wordt belast via de zogenaamde omkeerregel.²⁷ Dit betekent dat premies voor pensioenopbouw niet tot het inkomen behoren. Op het moment dat het pensioen ingaat, worden de uitkeringen wel belast. De omkeerregeling samen met het niet belasten van de aangroei van het pensioenvermogen in box 3, betekent een grote versmalling van de belastinggrondslag. De jaarlijkse belastingderving die dit tot gevolg heeft, bedraagt 13.8 mld.²⁸

²⁶ Juninota 2012 AOW/ANW/AKW/AIO/MKOB, Sociale Verzekeringsbank.

²⁷ Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel. Studiecommissie belastingstelsel 2010, blz. 78.

²⁸ Interimrapport ' Naar een activerender belastingstelsel, Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, oktober 2012, blz. 81.

5.4.3 *Fiscalisering AOW/afschaffing AOW premie*

Vanaf 2011 wordt het verschil tussen het tarief voor niet-gepensioneerden en gepensioneerden voor een inkomen tot 34.000 euro geleidelijk verminderd. Dit gebeurt door de bovengrens van de tweede belastingschijf van box 1 niet meer volledig te indexeren voor belastingplichtigen die zijn geboren na 1945.²⁹ Dit heeft tot gevolg dat de vrijstelling van de AOW premie van toepassing is op een kleiner inkomen.

De commissie van Dijkhuizen, de opstellers van het Interimrapport ' Naar een activerender belastingstelsel, adviseren om dit proces te versnellen.³⁰ De reeds ingezette stapsgewijze afschaffing van de AOW premie zou kunnen worden versneld het gecombineerde tarief voor gepensioneerden met één procentpunt per jaar te laten toenemen. Na achttien jaar geldt er dan één tariefstructuur voor alle belastingplichtigen in 2032. Een alternatief is om de AOW-premie in één keer af te schaffen en te vervangen door een even hoge belasting. Dit zou 3 ca mld. opleveren.³¹

5.4.4 *Maatregel aanvullend pensioen*

De bestaande regeling waarbij in de opbouwfase van het pensioen de inleg onbelast blijft en geen belasting hoeft te worden betaald over de aangroei van het pensioenvermogen, maakt het erg aantrekkelijk om te sparen voor het pensioen. De Commissie Dijkhuizen stelt voor om deze gunstige fiscale behandeling af te toppen op het niveau waarop de hoogste belastingschijf begint (62.500 euro in 2017).³² Deze maatregel levert op de korte termijn 1.7 mld. op.

5.5 **Belasting op vermogenswinst**

Het belasten van inkomen uit sparen en beleggen kan op verschillende manieren. De eerste is het heffen op de feitelijke opbrengsten. Er wordt in dat geval gesproken overeen vermogenswinst- of vermogensaanwasbelasting. De tweede manier is het heffen van belasting over veronderstelde, dus forfaitair bepaalde opbrengsten. In dat geval is er sprake van een vooraf verwacht rendementpercentage, vandaar de naam vermogensrendementsheffing. Er zijn enkele landen met vermogenswinstbelasting. In

²⁹ Interimrapport ' Naar een activerender belastingstelsel, Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, oktober 2012, blz. 81.

³⁰ Interimrapport ' Naar een activerender belastingstelsel, Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, oktober 2012, blz. 81.

³¹ Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel. Studiecommissie belastingstelsel 2010, blz. 79.

³² Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel. Studiecommissie belastingstelsel 2010, blz. 83.

dit kader is naar twee van deze landen gekeken die als voorbeeld zouden kunnen dienen namelijk Zweden en de Verenigde Staten. In de VS wordt de vermogenswinstbelasting een belasting op Capital Gains genoemd.

5.5.1 Capital Gains

In de Verenigde Staten wordt belasting geheven door zowel de federale overheid, de individuele staten als lokale overheden. Het betreft inkomsten belasting, belasting die wordt ingehouden op het loon, belasting op eigendom, BTW, importtarieven en successierechten. In 2010 betrof de totale omvang van de belasting 24.8% van het GDP. Er wordt zowel belasting opgelegd aan natuurlijke personen als aan bedrijven. Door de federale overheid wordt de inkomstenbelasting op progressieve wijze geheven. De verschuldigde belasting als percentage van het inkomen neemt hierbij toe naarmate het inkomen hoger wordt (10-35%). Ook de meeste staten hanteren een progressief belastingstelsel.

Onderdeel van de inkomstenbelasting is een belasting op Capital Gains. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen Long term Capital Gains en Short-term Capital Gains. Indien een investering meer dan een jaar wordt aangehouden voordat deze wordt verkocht, wordt er gesproken over een long term capital gain. Een long term capital gain wordt belast met een special tarief. Op short-term capital gains is het reguliere tarief voor inkomstenbelasting van toepassing.

Een paar feiten over de Capital Gains tax in de VS:

1. (nagenoeg) alles dat iemand bezit en gebruik, of dit nu is voor persoonlijk gebruik of als investering, wordt gezien als kapitaal,
2. wanneer een bezitting wordt verkocht is het verschil tussen de opbrengst en de aanschafprijs de capital gain danwel de capital loss,
3. verliezen zijn een aftrekpost, maar alleen op investeringen, niet op eigendom voor persoonlijk gebruik,
4. als een eigendom meer dan een jaar in bezit is voordat het wordt verkocht, wordt er gesproken voer een long term capital gain,
5. als het verlies op kapitaal de winst overstijgt, kan het verschil als aftrekpost worden gebruikt om het inkomen te verlagen met een limiet van \$3,000 per jaar.

Tabel 4. Huidige belastingpercentages VS, 2008-2012

Hoofd huishouding (een v/d categorieën)	Regulier percentage inkomstenbelasting	Long-term Capital Gains
\$0-\$11,950	10%	0%
\$11,951-\$45,500	15%	0%
\$45,501-\$117,450	25%	15%
\$117,451-\$190,200	28%	15%
\$190,201-\$372,950	33%	15%
\$372,951+	35%	15%

In de VS woedt er op dit moment een discussie over de Capital Gains tax. Het betreft geen principe discussie, maar een discussie over de hoogte van de belasting. Dit naar aanleiding van het begrotingstekort in de VS. Om dit tekort te beperken zou de belasting op capital gains eventueel worden verhoogd naar 20%.

De discussie die in dit kader wordt gevoerd is of lage belastingen voor rijken en bedrijven, in het bijzonder een lage belasting op capital gains extra banen/economische groei creëert. Dan wel, dat er banen verloren gaan door het verhogen van deze belasting. Voorstanders van een lage belasting zeggen dat dit investeringen bevordert en daarmee banen en economische groei creëert. Een investering van 1 mld. zou 15.000 banen oplevert. Tegenstanders voeren aan dat er weinig correlatie is tussen de hoge van de belasting op capital gains en de economische groei. Gelet op het gebrek aan correlatie en het gegeven dat er veel soorten investeringen mogelijk zijn, bijvoorbeeld investeringen in arbeidsintensieve of arbeidsextensieve activiteiten, in binnen- of buitenland, etc, lijkt dit cijfers van weinig waarde.

5.5.1.1 Potentiële opbrengst Capital Gains tax

Om te kunnen bepalen of de invoering in Nederland van een Capital Gains tax zinvol is, is het noodzakelijk iets te zeggen over de potentiële opbrengst. Ook hiervoor is gekeken naar de situatie in de Verenigde Staten. De belastingopbrengst is substantieel,

maar wel sterk afhankelijk van de economische situatie. In economisch goede tijden laat de belastingopbrengst een duidelijke stijging zien. In een recessie valt de opbrengst snel en fors terug.

De vraag is wat dit zegt over de potentiële belastingopbrengst in Nederland. Indien we simpelweg uitgaan van de opbrengst in de VS en dit afzetten tegen het aantal inwoners in Nederland, dan had een belasting op long term capital gains in 2009 naar verwachting 1.2 mld. euro opgeleverd. Gelet op het verschil in belastingstelsel en cultuur tussen beide landen, is dit echter niet meer dan een indicatie.

Tabel 5. Geraamde belastingopbrengst Nederland berekend op basis van model VS

Inwoners Nederland in 2012	:	16.8 mln.
Inwoners VS in 2012	:	313 mln.
Belastingopbrengst VS in 2009	:	28.2 mld. dollar
Raming belastingopbrengst NL Euro)	:	1.5 mld. dollar (1.2 mld. Euro)

5.5.2 Het 'Zweedse model'

In Zweden worden er verschillende belastingen op kapitaal geheven. De belastinginkomsten hiervoor bedroegen in 2009 160 miljard Zweedse Kronen (18.7 miljard Euro). Dit was in Zweden in dat jaar 11% van de totale belastingopbrengsten.³³

Deze belasting wordt voor een deel rechtstreeks betaald door een individu of huishouden en voor een deel (administratief) door bedrijven die die vervolgens doorbelasten aan een individu of huishouden. De belasting op kapitaal in Zweden bestaat uit de in de onderstaande tabel opgenomen onderdelen.

Tabel 6. Opbrengst vermogenswinstbelasting Zweden (x miljoen)

Onderdeel	Opbrengst Zw Kronen	Opbrengst Euro
Local real estate fee on one- and two-dwelling buildings and apartments	13.966	
State real estate tax	11.254	
<i>Income tax on capital income for individuals</i>	25.175	2.938
Tax on dividends to non-residents	3.089	
Tax on funds retained for expansion for self-employed, net	-.254	

³³ Taxes in Sweden 2011, Tax Statistical Yearbook Sweden, Swedish Tax Agency

Income tax on company profits	86.519	
Tax on pension- and capital insurance fund earnings	12.428	
Stamp duty	8.064	

Sinds 2007 heft Zweden belasting op winst uit vermogen (tax on capital income), namelijk een vast percentage van 30% over de netto winst afkomstig van rente, dividend, verkoop van aandelen, verkoop van huizen en winst afkomstig uit de verhuur van woningen. De belastinginkomsten hiervoor bedroegen in 2009 zo'n 25 miljard Zweedse Kronen, een kleine 3 miljard Euro. Bepaalde aftrekposten zijn mogelijk voor betaalde rente en in het geval van een negatieve vermogenswinst.

5.5.2.1 Potentiële opbrengst

Om te kunnen bepalen of de invoering van (dit onderdeel van) het Zweedse systeem in Nederland zinvol is, is het noodzakelijk stil te staan bij de vraag wat de potentiële opbrengst zal zijn. Een grove eerste schatting is de opbrengst in Zweden om te rekenen naar het aantal inwoners in Nederland. Beide economieën zijn enigszins vergelijkbaar. Proportioneel geschiedde deze belasting in Nederland in 2009 naar verwachting 5.4 mld. euro opgeleverd. Net als in de Verenigde Staten kan de opbrengst van een vermogenswinstbelasting per jaar sterk fluctueren.

Tabel 7. Geraamde belastingopbrengst Nederland op basis model Zweden

Aantal inwoners	X miljoen
Nederland in 2012	16,8
Zweden in 2012	9,1
Belastingopbrengst	X miljard euro
Zweden in 2009	2,9
Nederland (raming)	5,4

5.6 Aanvullen huidig systeem van vermogensrendementsheffing

In §1.3 is als nadeel van het huidige systeem van vermogensrendementsheffing genoemd dat behaalde extreem hoge rendementen niet worden belast. Binnen het huidige systeem worden bijv. speculatie, *vulture funds* of andere vormen van vermogensgebruik dat maatschappelijk weinig productief is niet ontmoedigd.

Om speculatie te ontmoedigen en om extra belastinginkomsten te genereren uit vermogenswinst wordt, naast de belasting van 30% over 4% rendement, rendement boven de 10% extra belast met een tarief van 20%.

Voor dit onderzoek is geen rekenmodel beschikbaar op grond waarvan een solide voorspelling van de potentiële opbrengst vastgesteld kan worden. Wij schatten de opbrengt van deze belasting op enkele miljarden extra in vergelijking met de huidige Nederlandse vermogensrendementsheffing.

6 Belasting op vermogen: een alternatief

6.5 Alternatieven en hun voor- en nadelen

In hoofdstuk 5 zijn diverse mogelijkheden verkend en uiteengezet om te komen tot een verbreding van de grondslag met als doel de (jeugd)werkgelegenheid in Nederland te bevorderen, namelijk:

- Eigen woning in box 3;
- Beklemd vermogen;
- Ouderenkorting beperken;
- Pensioen fiscaliseren;
- Belasting op vermogenswinst;
- Aanvullen huidig systeem van vermogensrendementsheffing

In dit hoofdstuk zullen wij de voor- en nadelen van de verschillende opties aanstippen, die kunnen helpen bij het maken van het bepalen van de voorkeur voor een optie. Een aandachtspunt bij de keuze om een bepaalde optie al dan niet in te voeren, is de zogenaamde marginale druk.³⁴ De marginale druk geeft aan welk deel van de stijging van het bruto inkomen niet resulteert in een hoger nominaal beschikbaar inkomen, maar in hogere af te dragen belastingen en premies, hogere of lagere heffingskortingen en lagere toeslagen.³⁵ Tussen bruto inkomen en nominaal beschikbaar inkomen zitten loon- en inkomstenheffing, sociale premies, ziektekostenpremies en pensioenpremie voor zover voor rekening van de werknemer en ontvangen toeslagen voor huur, zorg en kinderen.³⁶

Volgens het herziene regeerakkoord 2012 zal de marginale druk sterk stijgen bij een inkomen van ongeveer 20.000, nog verder stijgen tot een inkomen van 30.000, wat lager zijn tussen 30.000 en 80.000, vervolgens tot 120.000 enkele procenten boven de 52% zitten, en vervolgens 52% zijn.³⁷

³⁴ Bij inkomsten in box 1 vormen de schijventarieven de basis voor de marginale druk. Indirecte belastingen worden niet meegerekend.. Bij de arbeidskorting is er een opbouwtraject dat de marginale druk verlaagt en een afbouwtraject dat de marginale druk verhoogt. Bij de algemene heffingskorting zijn er plannen voor een afbouwtraject dat de marginale druk 3%-punt verhoogt. Bij arbeidsinkomen van een zelfstandige, pensioen, lijfrente en ontvangen partneralimentatie zorgt de IAB voor een extra marginale druk van 5%-punt.

³⁵ <http://www.cpb.nl/publicatie/ontwikkeling-en-verdeling-van-de-marginale-druk-2001-2011>

³⁶ Wat meegeteld wordt is een kwestie van definitie. Pensioenpremie voor zover voor rekening van de werknemer wordt hier wel meegerekend, maar kan ook weggelaten worden als zijnde een vorm van sparen. Bij de genoemde definitie worden sociale lasten voor werkgevers (waaronder ook vanaf 2013 de Inkomensafhankelijke bijdrage (IAB)) en indirecte belastingen niet meegerekend.

³⁷ http://images.vvd.nl/nieuwsbrief/tbw/images/12/505/uitwerking_aanpassingen.pdf en <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/notas/2012/12/12/notitie-cpb-over-effecten-regeerakkoord-op-marginale-druk.html>

6.6 Eigen woning in Box 3

In paragraaf 5.1 zijn de 'voors' en 'tegens' van de eigen woning in Box 3 uitgebreid beschreven. Een van de bijzondere aspecten van Box 3 is dat de eigen woning, de woning die als hoofdverblijf dient, niet als vermogen in Box 3 in aanmerking wordt genomen, maar in Box 1 in de heffing wordt betrokken. Hierdoor is de rente die wordt betaald op de schulden van de eigen woning (de hypotheekrenteaf trek) aftrekbaar in Box 1 tegen een relatief hoger marginaal en progressief tarief. Vanwege de rangorderegeling³⁸ komt de eigen woning vervolgens niet meer in aanmerking voor belastingheffing in Box 3.

Op basis van de systematiek van Box 3 en de plek die de eigen woning inneemt, zou een overgang van de eigen woning van Box 1 naar Box 3 voor de hand kunnen liggen. Echter er zijn argumenten die pleiten tegen een overgang naar Box 3, bijvoorbeeld vanwege het overwegend consumptieve karakter van de eigen woning.

6.6.2 Conclusie

Hypotheekrenteaf trek lijkt zijn langste tijd te hebben gehad. De kosten zijn inmiddels opgelopen naar circa 10 miljard per jaar. Het overbrengen van de eigen woning van box 1 naar box 3 zou gepaard moeten gaan met een belastingverlaging in box 1. Op deze wijze kan de overheid zich behoeden voor oplopende kosten, bijvoorbeeld bij sterk stijgende rentes en worden als gevolg van het verlagen van de belasting op arbeid banen gecreëerd.

6.7 Beklemde vermogens

Nederlanders hebben veel vermogen opgebouwd in pensioenen en kapitaalverzekeringen. Dit is de zogeheten 'dekking voor de oude dag'. Het is een politiek gevoelig punt om deze opgebouwde vermogens te belasten. Ook al is er sprake van een geringe belastingheffing. Toch heeft een geringe belastingheffing al een aanzienlijke opbrengst. De vraag blijft of deze vermogens die met (belasting)voordeelregelingen voor de eigenaar zijn opgebouwd collectief belast kunnen worden. Wij vinden dat dit bespreekbaar gemaakt moet worden. Een eerste stap in de richting is de beklemde vermogens flexibel te maken doordat eigenaren eerder over de opgebouwde vermogens kunnen beschikken en dus geconsumeerd kunnen worden. Het in eerder stadium kunnen 'losweken' van vermogen betekent dat er extra geld in het economisch verkeer komt met ongetwijfeld belastingopbrengsten tot gevolg.

³⁸ De volgorde om inkomsten te belasten is dwingend in de wet Inkomstenbelasting opgenomen. Als een inkomens- of vermogensbestanddeel in meer boxen zou kunnen worden belast, moet deze worden opgenomen in de eerst aangewezen box.

6.7.2 Conclusie

In de huidige tijd wordt door mensen op een veel gedifferentieerdere manier invulling gegeven aan de oudedagvoorziening. Opgebouwd pensioenvermogen en kapitaalverzekering moeten eerder aangesproken kunnen worden voor consumptieve behoeften. Een minimum ondergrens aan pensioenopbouw hanteren lijkt, zeker als overgangperiode, gerechtvaardigd. Een belastingheffing over het 'losgeweekte' vermogensdeel behoort tot de mogelijkheden. Maar ook een geringe heffing (van 0,1%) over opgebouwd pensioenvermogen en/of kapitaalverzekering moet bespreekbaar worden.

6.8 Ouderenkorting beperken

De fiscaliteit wordt regelmatig ingezet om knelpunten en ongewenste inkomenseffecten te redresseren die uit het sociale stelsel voortkomen, zoals de compensatie die wordt geboden via allerlei toeslagen en de inzet van de arbeidskorting die beoogt om werken financieel meer aantrekkelijk te maken ten opzichte van inkomen uit een uitkering. Volgens critici komen na 11 jaar intensief gebruik van heffingskortingen en toeslagen grenzen bij de toepassing van deze instrumenten in zicht. Het stelsel is onoverzichtelijk en kostbaar geworden. Door het grote aantal kortingen, toeslagen en de uiteenlopende voorwaarden die daaraan verbonden zijn, dreigen belastingplichtigen door de bomen het bos niet meer te zien. Het stelsel is erg ingewikkeld gemaakt door de kennelijk onbedwingbare neiging om fiscale instrumenten in toenemende mate in te zetten om allerlei nevendoelestellingen te verwezenlijken op het terrein van het sociaaleconomisch beleid.

Zo zijn de ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting gericht op inkomensondersteuning van ouderen, terwijl het AOW-pensioen en de MKOB ook dit doel hebben. Het vereenvoudigen door de regelingen die dezelfde doelstelling dienen te reduceren zou een logische vervolgstap kunnen zijn. Het afschaffen van de ouderenkorting zou een stap in de goede richting kunnen zijn.

6.8.2 Conclusie

Een mogelijke aanpak is alle heffingskortingen en toeslagen samen te smelten tot één globale regeling voor inkomensondersteuning van huishoudens. Op basis van een aantal objectieve criteria (wel of geen woontoeslag, wel of geen zorgverzekering) krijgt de burger recht op forfaits die opgeteld zijn toeslag vormen. Er zou vervolgens een uniform inkomensafhankelijk afbouwtraject kunnen worden toegepast.

6.9 Pensioen fiscaliseren

In hoofdstuk vijf zijn een aantal maatregelen beschreven op het gebied van de AOW en het aanvullend pensioen. Zij hebben een aantal voor- en nadelen.

Afschaffing van de AOW premie heeft negatieve gevolgen voor de koopkracht van ouderen met een aanvullend pensioen. Naarmate de fiscalisering sneller of langzamer gaat, zijn deze gevolgen groter dan wel kleiner. Het aftoppen van de fiscale behandeling van het aanvullend pensioen heeft negatieve gevolgen voor de opbouw van pensioen boven de gestelde grens. Door deze maatregel worden dus de hogere inkomens geraakt. Als voordeel zou kunnen worden genoemd, dat de solidariteit van het systeem stijgt, doordat het aantal gepensioneerden in verhouding tot het aantal werkenden steeds groter wordt.³⁹ Het aftoppen van de fiscale behandeling van het aanvullend pensioen draagt bij aan de solidariteit tussen de hogere en de lagere inkomens.

De voordelen van de genoemde maatregelen zijn mede afhankelijk van de besteding van de opbrengsten. Indien deze bijvoorbeeld worden gebruikt om de belasting op arbeid te verlagen, zou dit gunstige arbeidsmarkteffecten kunnen hebben.

6.9.2 Conclusie

Wat betreft mogelijke maatregelen voor de fiscalisering van het pensioen kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- door het steeds groter wordende verschil tussen gepensioneerden en niet gepensioneerden en de kosten die hiermee samenhangen, zijn ingrepen in het stelsel noodzakelijk,
- de fiscalisering van de AOW is reeds in gang gezet; versnelling hiervan langs de lijn van het voorstel van de Commissie Dijkhuizen ligt voor de hand. Indien een aanvullende maatregel gewenst is, biedt het voorstel van Commissie Dijkhuizen een mogelijkheid om in te grijpen op een wijze waarbij negatieve gevolgen beperkt blijven.

6.10 Vermogenswinstbelasting

In hoofdstuk vijf is beschreven of de vermogenswinstbelasting zoals die in Zweden en de Verenigde Staten wordt geheven een optie zou zijn voor Nederland. Uit deze beschrijving blijkt dat aan de invoering van een vermogenswinstbelasting een aantal voor- en nadelen kleven.

Een belangrijk voordeel van een vermogenswinstbelasting is groter rechtvaardigheid. Indien iemand daadwerkelijk vermogenswinst behaalt, wordt dit belast, anders niet. In Nederland moet bij het huidige systeem van box 3 belasting ook belasting op

³⁹ Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel. Studiecommissie belastingstelsel 2010, blz. 79.

veronderstelde winst worden betaald als er geen winst maar verlies is van persoonlijk vermogen. Het rechtvaardigheidsgevoel zou nog verder toe kunnen nemen indien vermogenswinst progressief zou worden belast.

Een nadeel van de invoering van een vermogenswinstbelasting is de fluctuerende opbrengst. Dit blijkt zowel uit cijfers uit de Verenigde Staten als uit de situatie in Zweden. Een andere potentieel nadeel openbaart zich in de vorm van de administratieve lasten voor de burger en de uitvoeringskosten voor de overheid. Zo vereist een vermogenswinstbelasting dat burgers een gedetailleerde administratie van hun vermogensmutaties bijhouden en is het voor de Belastingdienst onmogelijk al die gegevens vooraf in te vullen.⁴⁰ Het stelsel in de Verenigde Staten en in Zweden laat echter zien dat dit geen onoverkomelijk probleem hoeft te zijn.

6.10.2 Conclusie

Dit leidt ons tot de volgende conclusie wat betreft de introductie van een vermogenswinstbelasting. De bestaande vermogensrendementsheffing één op één vervangen door een vermogenswinstbelasting ligt niet voor de hand. De opbrengsten zijn waarschijnlijk niet hoog genoeg en in ieder geval niet stabiel. Een vermogenswinstbelasting die zeer hoge rendementen op vermogen belast (bijv. een heffing van 20% op vermogensgroei boven 10%) lijkt wel een mooie aanvulling op de bestaande vermogensrendementsheffing.

6.11 Aanvullen huidig systeem van vermogensrendementsheffing

Een mogelijkheid is om de bestaande vermogensrendementsheffing uit te breiden. Een belangrijk voordeel van deze aanvulling op het huidige systeem is dat het tegemoet komt aan het vereiste van rechtvaardige belastingheffing. Indien iemand daadwerkelijk vermogenswinst van meer dan 10% behaald, wordt dit extra belast. Het rechtvaardigheidsgevoel zou nog verder toe kunnen nemen indien een rendement van bijvoorbeeld meer dan 20% met 30% zou worden belast. Als daarnaast de huidige rendementsheffing van box 3 wordt omgezet in een vermogensbelasting van 1,2% op het vermogen na afrek van een belastingvrije voet, die dus hetzelfde opbrengt als de bestaande vermogensrendementsheffing, blijft er een stabiele belastingopbrengst voor de overheid uit de vermogenssfeer, met daarbovenop een wisselende opbrengst uit belasting op hoge vermogenswinst.

⁴⁰ Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel. Studiecommissie belastingstelsel 2010, blz. 82.

Een nadeel is de extra administratieve last die dit systeem met zich mee brengt voor zowel de belastingdienst als de belastingplichtige. Een ander nadeel is dat dit systeem kapitaalvlucht en ontwijking cq ontduiking zou kunnen vergroten. Daarom zien wij af van invoering van een progressieve heffing boven de voorgestelde 20% op rendementen hoger dan 10%.

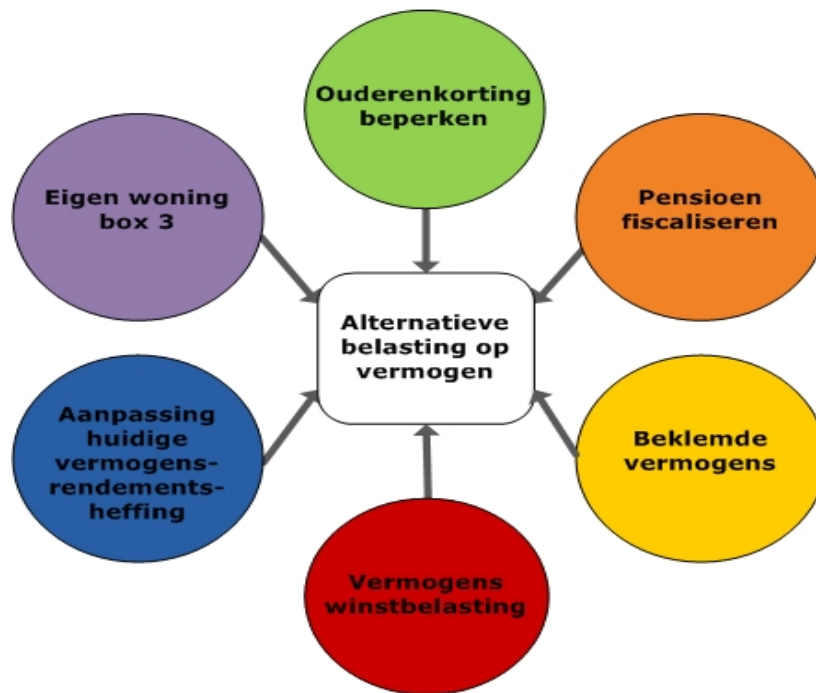
6.11.2 Conclusie

De aanvulling op het systeem, nl 20% belasting heffen op rendementen boven de 10%, zou rendabel kunnen zijn. Wij schatten de extra opbrengst hiervan op enkele miljarden. Voor een nauwkeurige schatting is nader onderzoek nodig. Wij hebben geen rekenmodel kunnen vinden dat het mogelijk maakt de opbrengst en de uitvoeringskosten over een reeks van jaren reeds thans precies te schatten.

6.12 Het Cafeteria model

De hierboven beschreven maatregelen kunnen op verschillende manieren worden geïntroduceerd. Er kan worden gekozen voor de introductie van één maatregel, maar ook voor de introductie van een combinatie van maatregelen. Dit levert een zogenaamd cafeteria-model op. Er is sprake van een diverse maatregelen waaruit politieke partijen kunnen kiezen om extra middelen te genereren. Afhankelijk van de politieke voorkeur liggen bepaalde maatregelen meer voor de hand dan andere. Dit volgt ook uit de gesprekken die zijn gevoerd met diverse politieke partijen.

Cafetariamodel



De verschillende maatregelen of een combinatie daarvan leveren de middelen op die vervolgens kunnen worden gebruikt om de (jeugd)werkloosheid in Nederland te bestrijden.

Tabel 8. Schattingen belastingopbrengst per maatregel, in miljard euro's

	Maatregel	Opbrengst per jaar
1.	Eigen woning in box 3	ca 10 mld
		(Indien dit gepaard gaat met een belastingverlaging in box 1, is wordt de opbrengst lager)
2.	Beklemde vermogens	1,25 mld
		(per verhoging van 0.1% heffing op pensioenvermogen en kapitaalverzekeringen)
3.	Ouderenkorting afschaffen	Ca 1mld
		(Er bestaan reeds sociale voorzieningen die hetzelfde doel dienen als de ouderenkorting. Het

		afschaffen van de ouderenkorting helpt in de vereenvoudiging van het stelsel. Geldt voor belastingplichtigen van 65 en ouder die een verzamelinkomen hebben van niet meer dan 35.450. Voor inkomens boven de 35.450 geldt een ouderenkorting van € 150)
4.	Pensioen fiscaliseren	<p style="text-align: right;">a. ca 3 mld</p> <p>(AOW-premie in één keer afschaffen en vervangen door een even hoge belasting)</p> <p style="text-align: right;">b. ca 1,7 mld</p> <p>(De bestaande regeling voor aanvullend pensioen waarbij in de opbouwfase van het pensioen de inleg onbelast blijft en geen belasting hoeft te worden betaald over de aangroei van het pensioenvermogen, aftoppen op het niveau waarop de hoogste belastingschijf begint (62.500 euro in 2017))</p>
5.	Vermogenswinstbelasting introduceren	<p style="text-align: right;">ca 5 mld</p> <p>(Op basis van de vergelijking met Zweden wordt de opbrengst geraamd op ruim 5 mld.) Daar moet de huidige opbrengst van box 3 van 3,7 miljard van worden afgetrokken.</p>
6.	Aanvulling op huidig systeem vermogensrendementsheffing door een winstbelasting van 20% op vermogensgroei hoger dan 10%	<p style="text-align: right;">ca 1-2 mld</p> <p>(Globale schatting op basis van ervaringen in Zweden en de VS)</p>

7 Conclusie en Aanbeveling

7.5.2 Vermogenswinstbelasting invoeren

Op basis van de uitgevoerde analyse van de verschillende maatregelen, is ons advies om de huidige vermogensrendementsheffing te veranderen in een vermogenswinstbelasting. Dit is een maatregel met een duidelijk voordeel, het versterken van de rechtvaardigheid, beperkte nadelen en een extra opbrengst die geschat wordt op 1,5 miljard euro per jaar. Daarnaast lijkt de verhoging van de marginale druk die gepaard gaat met de invoering van deze maatregel te overzien. Aan de overige voorstellen kleven, zoals hierboven beschreven, aanzienlijke nadelen. De uiteindelijke keuze is echter aan de politiek.

7.5.3 Besteding extra middelen

De vervolgvraag is hoe deze extra middelen het beste kunnen worden besteed. In onze slotaanbeveling gaan we hierop in.

Het CPB heeft in 2010 het arbeidsmarktmodel geactualiseerd ten behoeve van het doorrekenen van de effecten van overheidsmaatregelen. Het zogenaamde MIMIC model van Dr E. Jongen en Dr K. Folmer toont een groot aantal mogelijkheden⁴¹. Het model is gemaakt om de gevolgen van lastenverzwaringen op werkgelegenheid te meten. Het CPB heeft ons verzekerd dat de knoppen in het model ook zonder bezwaar mogen worden teruggedraaid door de aangegeven relaties van min naar plus om te zetten als men lastenverlichtingen invoert. Dat leidt tot de volgende interessante bevindingen:

De besteding met het grootste structurele effect op werkgelegenheid aan de onderkant van het loongebouw kan gebaseerd worden op gegevens van het CPB.⁴² Als de loonkosten van langdurig werklozen worden verlaagd met loonkostenkortingsvouchers wordt het aantrekkelijker voor werkgevers deze personen in dienst te nemen. Hun arbeidsproductiviteit ligt immers op de rand of net onder de bruto werkgeverskosten. Door de vouchers komen de opbrengsten boven de kosten uit en groeit de werkgelegenheid voor deze vaak laag opgeleide personen. De uitgifte van 1,5 miljard euro aan vouchers vergroot de werkgelegenheid in bedrijven met 0,9% en de productie met 0,3 doet groeien. Aan de uitgifte van vouchers worden voorwaarden verbonden om te voorkomen dat deze worden misbruikt om oudere werkenden te ontslaan en daarvoor werklozen met een voucher in dienst te nemen. De voorwaarden kunnen o.a. zijn: alleen vouchers voor bepaalde additionele arbeidsintensieve

⁴¹ Graafland, J. J., & Mooij, R. D. (1998). MIMIC; An Applied General Equilibrium model for The Netherlands. Zie ook TPE Digitaal 2010 4(1) 50-63

⁴² Centraal Planbureau (2010), "Keuzes in KAART 2011-2015." Effecten van Negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu, Den Haag: CPB, p 60-61. Zie ook tabel 4 op blz 60.

activiteiten met een hoge sociaal-maatschappelijke waarde, zoals conciërges in flatgebouwen, toezichts- en onderhoudswerk voor laag opgeleiden, werk voor langdurig werklozen bij maatschappelijke instellingen e.d., teneinde mogelijke concurrentievervalsing in het bedrijfsleven te bestrijden.

De door het CPB berekende effecten zijn in een periode van oplopende werkloosheid en stagnerende productie zeer positief te noemen. Het werkgelegenheidseffect is aanmerkelijk groter dan generieke verlaging van de belastingdruk, omdat de kosten daarvan verdeeld worden over alle werkenden en niet-werkenden en daardoor grotendeels verdampen. Een algemene belastingverlaging met 1,5 miljard heeft weinig effect op de werkgelegenheid. Ter vergelijking: het grootste werkgelegenheidseffect van een generieke verlaging is te bereiken in belastingschijf 2 en levert slechts een banenwinst van 0,1% op. Bovendien boekt men hiermee werkgelegenheidswinst voor de lagere middeninkomens in plaats van langdurig werklozen. Meer werklozen aan de slag "op de begane grond van van het loongebouw" betekent verlaging van uitkeringsuitgaven en verhoging van het economisch draagvlak omdat de participatiegraad licht stijgt. Door deze verbetering te financieren uit vermogenswinstbelasting wordt er bovenin het loongebouw geen noemenswaardig banenverlies geleden.

Literatuur

Atkinson, A.B.(1995), 'The welfare state and economic performance', *National Tax Journal*, 48 (2), 1995, p. 171-198.

Bovenberg, A.L. en Stevens L.G.M. (2010) Het fiscale stelsel van de toekomst: eenvoud, neutraliteit en draagkracht, essay in opdracht van de Studiecommissie Belastingstelsel, januari 2010. Zie: www.minfin.nl/Onderwerpen/Wonen_werk_en_inkomen/Studiecommissie_belastingstelsel/Visie_wetenschappers

Bos, W.(2010), "De derde weg voorbij." *Den Uyl Lecture. Amsterdam*, 2010.

Brees, M., De Naeyer, K., Ducheyne, V., & Vanassche, D. (2009). Belastingplanning en belastingontwijking in de rechtspraak van het Hof van Justitie. *Actuele fiscale thema's 2008: de botsing tussen nationale soevereiniteit en interne markt in het Europees fiscaal recht*, 351-406.

Broe de, L. (2010). De vervagende grens tussen belastingontwijking en belastingontduiking. *Tijdschrift voor Fiscaal Recht*.

Caminada, K., Goudswaard K.P. (2008), 'Revenue effects of tax facilities for pension savings', *Atlantic Economic Journal* 36 (2), p. 233-246.

Caminada, C.L.J., Kam de, C.A (2007), 'Sleutelen aan de verdeling van de belastingdruk', in: C.L.J. Caminada et al., *Belasting met beleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers, p. 303-321.

Caminada, K., Goudswaard K.P.(2001), 'Does a flat rate personal income tax reduce tax progressivity? A simulation for the Netherlands', *Public Finance & Management* 1 (4), p. 471-500.

Caminada, K., Goudswaard K.P.(1996), 'Progression and Revenue Effects of Income Tax Reform', *International Tax and Public Finance* 3 (1), p. 57 66

Centraal Planbureau (2010), "Keuzes in KAART 2011-2015." *Effecten van Negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu*, Den Haag: CPB.

Christensen, J., & Murphy, R. (2004). The social irresponsibility of corporate tax avoidance: Taking CSR to the bottom line. *Development*, 47(3), 37-44.

Crossen, S., *Hoe beschaafd is Nederland? Een fiscale kosten-batenanalyse*, Den Haag: Centraal Planbureau, 2009.

Dam, M van,. (2009), *Niemandslaan*, Amsterdam: De Bezige Bij

Ewijk, C. van,. Koning, M.A, Lever, M.H.C., Mooij, R.A. de (2006), *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*, Den Haag: Centraal Planbureau.

Gielen, M., Goes, J., Lever, M., Opstal, R. van (2009), 'Ontwikkeling en verdeling van de marginale druk in 2001–2011', CPB Document No 195, Den Haag: Centraal Planbureau, p. 32.

Graafland, J. J., & Mooij, R. D. (1998). MIMIC; An Applied General Equilibrium model for The Netherlands.

Gruber, J., Emmanuel S. (2002), 'The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications', Journal of Public Economics 84, p. 1-32.

Hofstra, H.J. en Niessen R.E.C.M. (2002), *Inleiding tot het Nederlands belastingrecht*, achtste druk, Deventer, 2002.

IMF (2009), 'The state of public finances cross-country fiscal monitor', IMF Staff Position Note, 09/25, Washington D.C.: Internationaal Monetair Fonds. Zie verder: 'Ten years of cuts and tax rises lie ahead, IMF says', Financial Times, 4 november 2009.

Jacobs, B. (2009), Een Welvaartseconomische Analyse van een Optimaal Belastingstelsel voor Nederland (te raadplegen via www.minfin.nl/studiecommissiebelastingstelsel), p. 10.

Kam, C.A. de (eindred.) e.a. (2011), *Belastingrecht in Hoofdlijnen*, vijfde druk, Deventer, 2011.
Kam, C.A. de, C.L.J. Caminada, Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek. Essay op verzoek van de Studiecommissie Belastingstelsel, 2010 (te raadplegen via www.minfin.nl/studiecommissiebelastingstelsel).

Kam, F. de (2007), 'Wie betaalt de staat? Pleidooi voor een progressieve belastingpolitiek'. Amsterdam: Mets & Schilt/Wiardi Beckman Stichting, p. 92.

Kam, F. de en Herwaarden F. van (1989), *De Prijs van de Beschaving. Over de belastingen van Nederland: zoals ze zijn en zoals ze zouden kunnen zijn*. Schoonhoven: Academic Service.

Meghir, C., Phillips, D. (2008), 'Labour supply and taxes', IFS Working Papers W08/04, Institute for Fiscal Studies, 2008; zij geven een overzicht van de empirische literatuur over het effect van belastingen op het arbeidsaanbod.

Mirrlees, J.A. (1971), An exploration in the theory of optimum income taxation, Review of Economic Studies, 38, 175-208.

Mooij, de R.A. en Tang, P.J.G. (2004), *Four Futures of Europe*, Den Haag: CPB

Rele, H. T., & van Steen, G. (2001). *Housing subsidisation in the Netherlands; measuring its distortionary and distributional effects*. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.

OESO(1994), Taxation and household saving. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, p. 62.

OESO (1995), Taxation, employment and unemployment. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1995, p. 58-62.

Smith, A. (1937). *The Wealth of Nations* (1776). *New York: Modern Library, 740*, Boek 5, hoofdstuk 2

Vries, Bert de, 'Heeft Nederland een serieus vergrijzingsprobleem?', in: *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 38 (2), 's Gravenhage: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, 2006, p. 116-123.