

VAN DIJKHUIZEN EN MIRRLEES

S. Cnossen*

Samenvatting

De Commissie inkomstenbelasting en toeslagen kreeg van de staatssecretaris van Financiën de opdracht ‘... scenario’s te verkennen om te komen tot een eenvoudig, solide en fraudebestendig *belastingstelsel dat bijdraagt aan de verbetering van de concurrentiekracht van Nederland.*’ (cursivering van mij). Met deze opdracht in gedachten, bespreek ik enkele belangrijke aandachtspunten uit het *Eindrapport* van de commissie.⁴⁷ Een van die aandachtspunten betreft de duale inkomstenbelasting. Over dit onderwerp ben ik door de commissie gehoord. Een ander onderwerp, de fiscale behandeling van besparingen, beleggingen en investeringen, komt hierna eveneens aan de orde. Mijn kanttekeningen zijn geïnspireerd door inzichten uit de *Mirrlees Review*,⁴⁸ een project waarbij ik betrokken ben geweest. Verder stoelt mijn analyse op bevindingen die ik vorig jaar opdeed bij het uitvoeren van een opdracht voor het Internationaal Monetair Fonds. Deze opdracht hield in de belastingvoorstellen van het IMF Fiscal Affairs Department voor de Europese crisislanden te evalueren. Bij die evaluatie heb ik de positie van vier vergelijkingslanden betrokken, waaronder Nederland.

Trefwoorden: belastingherziening, optimale belastingheffing

1 Uitgangspunten

Hoewel de naam van de commissie met zoveel woorden verwijst naar de inkomstenbelasting en de door de Belastingdienst uitgekeerde inkomstenstoeslagen, heeft zij terecht niet gearzeld waar nodig andere belastingen, zoals de omzetbelasting en de vennootschapsbelasting (vpb), in haar beschouwingen te betrekken. Een belastingstelsel kan immers alleen deugdelijk geëvalueerd worden, wanneer het in zijn geheel wordt gezien. De onderscheiden belastingen hebben namelijk verschillende functies. De belasting over de toegevoegde waarde (btw) is hoofdzakelijk een instrument om veel geld op te halen. De accijnzen (beter gezegd: selectieve heffingen op goederen en diensten) dienen primair om externe kosten te internaliseren, waardoor de allocatie van middelen verbetert. De inkomstenbelasting kan samen met de premies voor de wettelijke sociale verzekeringen en allerlei inkomensoverdrachten worden gebruikt om inhoud te geven aan het draagkrachtbeginsel. De vpb is onder meer bedoeld om te voorkomen dat winstgerechtigde natuurlijke personen belastingheffing over die winst langdurig kunnen uitstellen door ondernemingsactiviteiten te ontplooiën in de vorm van een of meer rechtspersonen. De economische ratio van de vpb is vooral om overwinst te treffen. Belastingen met als heffingsgrondslag onroerende zaken zijn het meest verkieslijk, omdat zij het minst versturend zijn voor het economisch handelen. Belastingplichtigen kunnen deze categorie heffingen immers niet ontgaan door hun gedrag aan te passen.

Bij een bezinning op het belastingstelsel is neutraliteit – de gelijke behandeling van verschillende vormen van, respectievelijk, inkomen, consumptie en vermogen – een

⁴⁷ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013).

⁴⁸ *Mirrlees et al.* (2010; 2011).

belangrijk uitgangspunt. De kosten van de economische schade die belastingen (waaronder de sociale premies) aan de economie toebrengen (*excess burdens* genoemd) nemen volgens standaardinzichten uit de literatuur toe met het kwadraat van het tarief en dat kan lager zijn naarmate de heffingsgrondslag breder is. Daarom moeten op zich goed te motiveren afwijkingen van dit algemene richtsnoer – in de vorm van aftrekposten, vrijstellingen, verlaagde tarieven – in aantal en bereik zo veel mogelijk beperkt blijven. Vermindering van door belastingen veroorzaakte economische schade, die de economische groei belemmert, wint aan belang nu de Nederlandse overheid streeft naar een kleiner begrotingstekort en toewerkt naar houdbare overheidsfinanciën. In de literatuur bestaat brede overeenstemming dat de economische groei het minst belemmerd wordt door – in volgorde van toenemende verstoringen – belastingen op onroerende zaken, op consumptie, op arbeid en als laatste op ondernemingsvermogen.⁴⁹

Neutraliteit heeft een juridische pendant: het gelijkheidsbeginsel. Zo dienen arbeids- en kapitaalinkomen in beginsel naar hetzelfde tarief te worden belast. Bij de factor arbeid behoort geen verschil te worden gemaakt tussen de belasting van de beloning van werknemers, die van zelfstandige ondernemers en die van directeuren-groootaandeelhouders (dga's). Verder dienen vermogensrendementen – zoals dividend, rente, vermogenswinst en huur – gelijk te worden belast, zonder sommige rendementen dubbel te belasten en andere rendementen geheel onbelast te laten. Van dubbele belastingheffing is bijvoorbeeld sprake, wanneer de door een vennootschap aan haar aandeelhouders uitgekeerde winst (waarover al vpb is afgedragen) bij de aandeelhouders nogmaals in de belastingheffing wordt betrokken. Anderzijds gebruikt het internationale bedrijfsleven juridische constructies, waardoor een deel van de winst in geen enkel land wordt belast. Een ander voorbeeld van onbelast rendement is vermogenswinst (bij de verkoop van effecten of onroerende zaken), die in Nederland onbelast blijft wanneer zij wordt behaald door een natuurlijk persoon. Een eerlijke verdeling van de totale lastendruk brengt mee dat lagere inkomens in vergelijking met hogere inkomens worden ontzien. Dit vereiste geldt evenwel voor het belastingstelsel als geheel. Niet elke afzonderlijke belasting hoeft bij te dragen aan de progressieve verdeling van de belastingdruk, of bijvoorbeeld aan de 'vergroening' van productie en consumptie.

Ten slotte dienen de doelstellingen en effecten van belastingen te worden gezien in samenhang met die van sociale uitkeringen, overheidsuitgaven en regelgeving. In voorkomende gevallen dient het meest kosteneffectieve instrument, dan wel de meest doelmatige combinatie van instrumenten te worden gekozen, om een gegeven doelstelling van overheidsbeleid met de geringste economische schade te realiseren.

2 Duale inkomstenbelasting

Het beginsel van de gelijke fiscale behandeling van verschillende inkomensbestanddelen, in het bijzonder van arbeids- en kapitaalinkomen, lijkt te moeten worden genuanceerd omdat kapitaal mobieler is dan arbeid. Bij een elastisch kapitaalmarkt aanbod bepaalt het rendement van zijn belegging na belastingheffing het gedrag van een vermogensverschaffer. Gaat de belasting op het rendement omhoog, dan dient het rendement na belasting met eenzelfde bedrag toe te nemen, op straffe dat het kapitaal een andere, meer lucratieve inzet gaat zoeken. Bij een belasting op kapitaal (opbrengsten) die hoger is dan elders gebruikelijk is, zal de kapitaalverschaffer die belasting daarom niet zelf hoeven te dragen, maar zal zij op de factor arbeid worden afgewenteld in de vorm van lagere reële lonen. Omdat kapitaal onontbeerlijk is voor de arbeidsproductiviteit, is het in die omstandigheden efficiënter de hogere belasting direct op arbeid (of consumptie) te leggen,

⁴⁹ Keen *et al.* (2010); Arnold *et al.* (2011).

dan via de omweg van een belasting op kapitaal waardoor additionele verstoringen zullen optreden.

Dit inzicht heeft ertoe geleid dat kapitaal overal ter wereld lager wordt belast dan arbeid. Het meest consistent gebeurt dit in de Scandinavische landen, vooral in Noorwegen. Onder de aldaar geheven duale inkomstenbelasting wordt kapitaalinkomen (met inbegrip van de vergoeding voor eigen vermogen van zelfstandige ondernemers en aandeelhouders met een aanmerkelijk belang) lager belast dan arbeidsinkomen (met inbegrip van de aan zelfstandige ondernemers en dga's toe te rekenen opbrengst van arbeid). Arbeidsinkomen wordt progressief belast, maar kapitaalinkomen proportioneel naar het tarief van de vpb. Verder is het tarief van de eerste schijf van het progressieve tarief op arbeidsinkomen gelijk aan het vpb-tarief, zodat de negatieve en positieve inkomensbestanddelen van beide belastingen tegen elkaar kunnen worden weggestreept. Verwervingskosten worden alleen tegen het tarief van de eerste schijf vergolden. Dubbele belasting van uitgedeelde en ingehouden winst wordt op twee manieren verijdeld. Ten eerste door verrekening van de vpb die aan uitgekeerd dividend kan worden toegerekend met de inkomstenbelasting (ib) van de aandeelhouder. Ten tweede door bij de verkoop van aandelen de belastbare vermogenswinst te berekenen door de aankoopprijs van die aandelen te verhogen met de winst na vpb die de vennootschap heeft ingehouden.⁵⁰ Na de invoering van de duale ib is de belastingopbrengst van kapitaal in de Scandinavische landen gestegen.

Overwegingen die pleiten ten gunste van de duale ib zijn dat (1) het lagere uniforme tarief internationaal mobiel kapitaal niet afstoot, en (2) ondernemingsspecifieke en in het bijzonder locatiespecifieke bovennormale winsten (*rents*) wel worden belast. Verder zal een laag, uniform tarief tot minder verstoringen leiden bij beslissingen over de vorm waarin de onderneming wordt gedreven (zelfstandige onderneming, besloten of open vennootschap), hoe zij gefinancierd wordt (met eigen of vreemd vermogen) en welk uitdelingsbeleid (dividend of winstinhouding) wordt gevolgd, dan een combinatie van ib en vpb, die in de praktijk hogere tarieven kent. Door het uniforme tarief zal ook belastingarbitrage minder voorkomen, omdat het fiscaal niet loont hoog belaste inkomensbestanddelen (bijvoorbeeld dividend) om te zetten in laag belaste bestanddelen (bijvoorbeeld vermogenswinst – afgezien van het voordeel van uitstel van heffing). Verder impliceert het positieve tarief dat geen belastingrevenue naar buitenlandse schatkisten vloeien (die de tax-creditmethode – en niet de vrijstellingsmethode – hanteren bij de belasting van buitenlandse winstbestanddelen). Bovendien blijft de achtervangfunctie van de vpb voor de ib op arbeidsinkomen gehandhaafd. De gescheiden heffing over arbeids- en kapitaalinkomen betekent ook dat de belasting op kapitaalinkomen niet de gevangene is van het tarief op arbeidsinkomen. De overheid beschikt zodoende over een afzonderlijk instrument om te reageren op veranderingen in de internationale mobiliteit van kapitaal en het fiscale beleid in andere landen.

3 Zelfstandige ondernemers en directeuren-grootaandeelhouders

Onder een duale ib worden werknemers, zelfstandige ondernemers en dga's gelijk behandeld voor het door hen ontvangen dan wel aan hen toegerekende loon (zijnde een deel van het totale resultaat uit de eigen onderneming). Hetzelfde geldt voor het rendement op het in de eigen onderneming werkzame vermogen, dat zelfstandige ondernemers en dga's toucheren. Om deze uitkomst te bewerkstelligen wordt de winst van persoonlijk gedreven ondernemingen waarin kapitaal- en arbeidsinkomen gezamenlijk rijpen, gesplitst in een kapitaal- en een arbeidsinkomenscomponent. De kapitaalinkomenscomponent wordt bepaald door een forfaitair rendement toe te passen op het eigen vermogen. Het resulterende bedrag

⁵⁰ Voor details verwijst ik naar Cnossen (1999; 2000) en Sørensen (2007).

komt in mindering op het totale resultaat, en het overblijvende wordt als arbeidsinkomen aangemerkt. Deze aanpak heeft het voordeel van de eenvoud.⁵¹ Een forfaitaire beloning van kapitaal kan gemakkelijker op een marktconform rendement worden afgestemd dan een forfaitaire beloning van arbeid op een marktconform loon, want de vaststelling van een marktconform loon is in hoge mate arbitrair, omdat zij afhangt van moeilijk te meten factoren, zoals de lengte van de daadwerkelijke arbeidstijd, de kwaliteit van de verrichte arbeid en de arbeidsinspanning die wordt geleverd.⁵²

Al deze argumenten ten gunste van de duale inkomstenbelasting hebben de Nederlandse wetgever er in 2001 niet van weerhouden het kapitaalinkomen van zelfstandige ondernemers progressief te blijven belasten, dit in tegenstelling tot het kapitaalinkomen van dga's. Tevens werd voor dga's een gebruikelijk-loonregeling in het leven geroepen. Hierbij wordt aan de dga een salaris toegerekend dat vergelijkbaar is met wat soortgelijke personen in andere bedrijven verdienen. Dit gebruikelijk loon mag worden verminderd met een doelmatigheidskorting (sic!) van 30 procent en mag, behoudens te leveren tegenbewijs, niet minder te zijn dan €43.000. Ik denk dat 'gewone' werknemers zouden watertanden van zo'n regeling, waarbij zij voor een lager bedrag aan de heffing van loonbelasting zouden worden onderworpen dan zij feitelijk verdienen, en voor het resterende loon onder het lage vpb-tarief zouden vallen.⁵³ De commissie heeft ervoor gekozen de ongelijke fiscale behandeling van werknemers, zelfstandigen en dga's in afgezwakte vorm te bestendigen met het argument dat de overstap op een volledig duale ib te complex zou zijn. En dat, hoewel een integrale duale aanpak tot een betere vaststelling van het arbeidsinkomen zou leiden en een dam zou opwerpen tegen belastinguitstel (= afstel voor het bedrag van het rendement dat met de uitgestelde belasting wordt behaald). Misschien zou een bezoek aan de Noorse belastingdienst de bedenkingen van de commissie hebben kunnen wegnemen, of zou Peter Sørensen door de commissie kunnen zijn gehoord. In ieder geval ben ik er niet in geslaagd de commissie van de voordelen van een duale ib te overtuigen, hoewel één lid zich ondertussen tot de duale ib heeft bekeerd.⁵⁴

4 Een andere benadering: de Mirrlees Review

Hoewel de duale inkomstenbelasting beter uit de bus komt dan het huidige boxenstelsel van de Nederlandse inkomstenbelasting, in combinatie met de vpb, kent zij ook twee bezwaren. Invoering van een duale ib zou de concurrentiekracht van Nederland niet ten goede komen en de gelijke behandeling van kapitaalinkomen geweld aandoen.

Ten eerste tast een duale ib het rendement op marginale investeringen aan; dat zijn investeringen waarop net het normale oftewel 'drempelrendement' wordt behaald. Dit drempelrendement is te vergelijken met de rente op middellange staatsobligaties. Hierdoor blijven deze marginale investeringen in de toekomst achterwege. Dit schaadt de economie.

Ten tweede blijft bij een duale ib de rente op vreemd vermogen bij de winstbepaling aftrekbaar. De rentebetalingen blijven onbelast indien en voor zover zij ten goede komen aan institutionele (en buitenlandse) beleggers. Het rendement op eigen vermogen (winst) daarentegen wordt op vennootschapsniveau volledig belast. In Nederland is zelfs sprake van dubbele belasting: eerst de vpb en bij de particuliere belegger daarna (forfaitair) de box-3-

⁵¹ Sørensen (1998).

⁵² Vergelijk de moeizame discussies tussen fiscus en belastingplichtigen in Nederland over de hierna te noemen regeling inzake het gebruikelijke salaris, dat de dga aan zichzelf dient te betalen.

⁵³ Ik denk ook, maar dit terzijde en misschien heb ik dat bij het verkeerde eind, dat beleidsmakers en fiscale commentatoren, hooggeleerd of niet, die zich bedienen van het dga-vehikel de voordelen daarvan graag willen behouden.

⁵⁴ Zie Kavelaars (2013).

heffing van de ib. Het gaat hier om een van de grootste weeffouten die is gemaakt toen de Wet op de inkomstenbelasting 2001 op het getouw stond. Een weeffout, die de financiële crisis heeft verergerd, doordat zij excessieve (niet-geëigende) schuldfinanciering heeft bevorderd.

Beide genoemde nadelen zijn te ondervangen door de invoering van een Allowance for Corporate Equity (ACE), dat wil zeggen, de vrijstelling van een drempelrendement op het eigen vermogen van de onderneming. Zo'n ACE heet ook wel: vermogensaftrek.⁵⁵ De winst die na dit drempelrendement overblijft bij open vennootschappen is immers te beschouwen als bovennormaal rendement (overwinst of *rent*) dat belast kan worden zonder dat dit het investeringsgedrag van de ondernemer beïnvloedt. Bovendien worden eigen en vreemd vermogen zodoende gelijk behandeld. Belangrijk is ook dat de aftrek, die een inflatiecomponent bevat, aan het fiscale vermogen kan worden gerelateerd, doordat meer of minder afschrijving een lagere respectievelijk hogere aftrek impliceert, waarvan de contante waarde gelijk blijft.⁵⁶ De voorganger van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, de Studiecommissie belastingstelsel,⁵⁷ heeft een ACE voorgesteld. De eerstgenoemde commissie heeft deze optie echter niet in haar beschouwingen betrokken.

De invoering van een ACE die beperkt blijft tot open vennootschappen, discrimineert zelfstandige ondernemers en dga's, van wie het kapitaalinkomen nog steeds volledig zou worden belast. De Studiecommissie belastingstelsel stelde daarom voor de ACE-faciliteit tot deze belastingplichtigen uit te breiden. Zij ging echter niet in op de vraag wat gedaan zou moeten worden met privé-kapitaalinkomen, zoals dividend, rente, vermogenswinst en huur. Belasting van dividendinkomen op privé-niveau betekent dat de ACE-faciliteit dubbele belasting van uitgedeelde winst voorkomt, maar niet dat het drempelrendement wordt vrijgesteld. Dat heeft de Mirrlees Review (2011) wel gedaan door, analoog aan de ACE, een Rate of Return Allowance (RRA) voor alle privé-kapitaalinkomen voor te stellen, dat wil zeggen, een vermindering van het brutorendement met een drempelrendement, dat gelijk is aan de ACE. Naar analogie met het ondernemingsdrempelrendement zouden we dit een privé-drempelrendement kunnen noemen. De Mirrlees Review wijst er tevens op dat bovennormale rendementen wel progressief hoger kunnen worden belast, omdat dit het spaar- en beleggingsgedrag niet nadelig beïnvloedt.

Omdat de politiek, getuige de formulering van de opdracht aan de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, kennelijk geïnteresseerd is in een verschuiving van de belasting van inkomen naar die van consumptie, wijs ik erop dat de bovenomschreven vrijstelling van een drempelrendement de inkomstenbelasting transformeert in een consumptiebelasting, zoals de btw. Bij de btw wordt het drempelrendement evenmin belast, maar de bovennormale vergoeding (ook wel inframarginaal rendement of *business cash flow* genoemd) wel.⁵⁸ Daardoor is de btw (afgezien van de overbodige vrijstellingen en het verlaagde tarief) een echt neutrale belasting die de beslissing om nu of in de toekomst te consumeren of te sparen niet beïnvloedt.

Die doelstelling van een neutrale belasting kan en wordt nog op andere manieren gerealiseerd, namelijk door wat in de Mirrlees Review, in navolging van het US Department of the Treasury (1977), onderscheidenlijk de *Exempt/Exempt/Taxed* (EET-methode) en de *Taxed/Exempt/Exempt* (TEE-methode) wordt genoemd.⁵⁹ Onder de EET-methode is de inleg van gespaard inkomen vrijgesteld van ib evenals het rendement dat daarop wordt behaald,

⁵⁵ Institute for Fiscal Studies (1991).

⁵⁶ Devereux en Freeman (1991).

⁵⁷ Studiecommissie belastingstelsel (2010).

⁵⁸ Zie Cnossen (2011a).

⁵⁹ Zie ook Auerbach (2012).

maar is de opname volledig belast. We herkennen hierin de fiscale behandeling van oudedagsvoorzieningen, zoals pensioenen. De tweede benadering is te associëren met de fiscale bejegening van duurzame consumptiegoederen, zoals auto's en huizen: de besparing voor de aankoop is belast, maar het rendement en de opbrengst zijn niet onderworpen aan de heffing van ib.

Uitgaande van een constant ib-tarief en een constante rente (= discontovoet), zal de contante waarde van de afgedragen belasting en de inkomensbesteding, ieder afzonderlijk en samen, onder beide methoden gelijk zijn. Maar als deze aannames worden losgelaten, heeft de TEE-methode als nadeel dat bovennormale vergoedingen (zoals die tot uitdrukking komen in vermogenswinsten) niet worden belast. Het nadeel van de EET-methode is dat zij nogal gevoelig is voor tariefsveranderingen die de prikkel om te sparen kunnen beïnvloeden. Deze bezwaren kleven niet aan de aftrek van een drempelrendement op ondernemings- en privé-niveau. De bedoelde aftrek heeft weer als nadeel dat het drempelrendement moet worden vastgesteld en dat vermogensbestanddelen in beeld dienen te worden gehouden (wat overigens bij veel vermogensbestanddelen nu al in box 3 van de Nederlandse ib gebeurt).⁶⁰ Deze overwegingen leiden ertoe dat in de praktijk uit een van deze drie benaderingen (RRA, EET, dan wel TEE) kan worden gekozen. De te maken keuze zal mede afhankelijk zijn van het soort vermogensbestanddeel, dat in de belasting wordt betrokken en vervolgens voor de duur van zijn bestaan bestendig volgens een van de drie benaderingen wordt belast.

5 Gevolgtrekkingen

Op basis van deze overwegingen trek ik de volgende conclusies.

- Vrijstelling van het drempelrendement op ondernemingsvermogen (via ACE) en privévermogen (via RRA) impliceert dat besparingen en investeringen fiscaal niet worden belemmerd.
- Vrijstelling van het drempelrendement voor zelfstandige ondernemers en dga's betekent dat de totale winst van hun onderneming niet hoeft te worden gesplitst; de na de vrijstelling resterende 'overwinst' (bestaande uit arbeidsinkomen en bovennormaal rendement) kan samen met ander inkomen synthetisch naar hetzelfde progressieve tarief worden belast.
- De fundamentele gelijkheid tussen EET, TEE en RRA maakt het op privé-niveau mogelijk een nagenoeg gelijke fiscale behandeling te bereiken van (a) pensioenen (EET: premie en rendement pensioenfonds vrij van belasting, maar uitkering belast), (b) spaardeposito's (TEE: belast bij de vorming, maar rente en opname onbelast onder de veronderstelling dat met de spaarinleg geen bovennormale vergoedingen worden behaald), en (c) beleggingen in aandelen, obligaties of onroerend goed (RRA: belast als daarvoor gespaard wordt, rendement (waaronder vermogenswinst) dat uitgaat boven het drempelrendement belast – zij het dat bij aandelen rekening dient te worden gehouden met de belasting die reeds op vennootschapsniveau is geheven –, verkoop onbelast).
- Vrijstelling van het drempelrendement maakt de weg vrij voor de integratie van de ib (kapitaalinkomen inbegrepen) en socialeverzekeringspremies zonder maximumgrens; de sociale verzekeringen zijn inkomensondersteunende maatregelen en kunnen daarom net zo goed uit de begroting worden gefinancierd.

⁶⁰ De particulier die vermogen legaal buiten het blikveld van de fiscus wil houden, kan echter 'vluchten' in de aankoop van bijvoorbeeld kunstvoorwerpen (behalve wanneer die als belegging worden aangehouden).

Voor het Verenigd Koninkrijk (VK) heeft de Mirrlees Review⁶¹ berekend dat de invoering van een ACE gefinancierd via verbreding van de btw-grondslag (voeding en nieuwbouw worden in het VK niet belast) resulteert in een toename van de investeringen met 6,2 procent en van de lonen met 1,7 procent. Verder zou de werkgelegenheid met 0,2 procent toenemen en het bruto binnenlands product (bbp) met 1,4 procent. Gezien deze positieve resultaten zou het interessant zijn de gevolgen van een soortgelijke stelselwijziging (ACE of ACE/RRA) voor de Nederlandse economie te berekenen, waarbij voortgebouwd kan worden op de bevindingen van de Studiecommissie belastingstelsel.

Een dergelijk onderzoek zou ook kunnen worden gebruikt om de economische gevolgen van de invoering van een duale ib te onderzoeken.⁶² De keuze tussen ACE/RRA en duale ib is misschien niet zo eenduidig als hierboven wordt gesuggereerd. In de literatuur wordt bijvoorbeeld beargumenteerd⁶³ dat de verstoring door de belasting van het drempelrendement gering is, en dat marktimperfecties de belasting van kapitaalinkomen aantrekkelijk kunnen maken. Verder zou kapitaalinkomen een maatstaf kunnen zijn voor menselijk kapitaal dat niet wordt belast of een substituuut voor een leeftijdsafhankelijke belasting van arbeidsinkomen. Misschien leidt nader onderzoek er daarom toe dat een duale ib toch de voorkeur verdient, ook omdat:

- zij meer in de lijn ligt van buitenlandse belastingen over inkomen en winst;
- zij beter aansluit bij gebruiken in de ondernemerswereld, en
- zij het rendement op innovaties (R&D) minder aantast dan een synthetische belasting van arbeids- en kapitaalinkomen zou doen.

Ten slotte wijs ik erop dat een ACE, evenmin als een duale ib, een oplossing biedt voor het ontgaan van belasting door het manipuleren van verrekenprijzen tussen gelieerde internationaal opererende ondernemingen. Ook blijven ondernemings specifieke *rents* belast, die van invloed kunnen zijn op de locatiebeslissing van deze ondernemingen.

6 Nadere specifieke aanbevelingen

Het rapport van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen bevat een aantal behartenswaardige voorstellen, waaronder bijvoorbeeld de aanbeveling om een huishoudentoeslag in te voeren. Zo'n toeslag kan de hoge marginale tarieven in de afbouwfase van de toeslagen voor huur, kinderen en zorgpremie verminderen. Aan de voorstellen voeg ik nog een aantal toe die of geld opleveren, of de belastingstructuur verbeteren, of de werking van de arbeidsmarkt, nu of in de toekomst, versterken.

6.1 Kapitaal

- Onderzoek de effecten van een ACE of ACE/RRA en de invoering van een duale ib op de economische groei, uitgaande van een gelijkblijvende belastingopbrengst, dat wil zeggen, in samenhang met een verhoging van de btw (en accijnzen).
- Ontzie in box 3 de spaartegoeden (TEE-methode), waarmee geen bovennormale rendementen worden behaald en die in de afgelopen jaren fiscaal onteigend zijn. Besparingen zijn dan belast wanneer zij uit het inkomen worden afgezonderd, terwijl de rente en de toekomstige besteding onbelast blijven. Deze vrijstelling voorkomt dubbele belasting, zij is een geëigend complement van de beperking van de pensioenbouw die het

⁶¹ James Mirrlees *et al.* (2011).

⁶² Zie Okker (1999) voor een eerdere poging.

⁶³ Zie Banks en Diamond (2010) en Jacobs (2010).

kabinet voorstelt en maakt sparen voor de verwerving van een eigen woning of de aflossing van een hypotheek aantrekkelijker.

- Pas de TEE-methode ook toe op de eigen woning en ander in privé gehouden onroerende zaken; huurwaarden en ontvangen huurpenningen zijn dan niet belast, maar de (hypotheek)rente is ook niet aftrekbaar. Onderwerp gerealiseerde vermogenswinsten aan de belasting (zie hieronder). Overheveling van de eigen woning naar box 3 strijdt met de gedachte dat deze vorm van eigen vermogen goed kan worden gezien als substituuut voor een pensioenvoorziening en te gelde dient te worden gemaakt wanneer een beroep wordt gedaan op inkomensondersteuning (waarvan het voordeel bij mensen zonder eigen woning niet wordt belast).
- Laat effecten voorlopig in box 3, in afwachting van nader onderzoek naar de mogelijkheid van een vermogenswinst- of vermogensaanwasbelasting (onder aftrek van een drempelrendement of RRA) voor deze vermogensbestanddelen en ter voorkoming van de dubbele belasting van het rendement dat reeds op vennootschapsniveau is belast. Verlaag het tarief in box 3 voorlopig niet, zoals voorgesteld door de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, om bovennormale rendementen zwaarder te kunnen blijven belasten.

6.2 Arbeid

- Voer zo spoedig mogelijk een congestieheffing in, waarvan het tarief afhankelijk is van tijd en plaats van deelname aan het wegverkeer. Congestie is een belasting op arbeid en verantwoordelijk voor zo'n driekwart van de externe kosten die deelnemers aan het wegverkeer veroorzaken. Het is hoogst merkwaardig dat mensen wel voor water, gas en elektra betalen naar rato van hun verbruik, maar dat niet doen voor wegdiensten. De Mirrlees Review⁶⁴ heeft berekend dat een geëigende congestieheffing in het VK zou resulteren in een toename van het bbp met 1 procent.
- Richt op een grotere arbeidsdeelname gerichte fiscale maatregelen nog meer op de extensieve in plaats van de intensieve marge van het arbeidsaanbod. Een algemene arbeidsaftrek heeft weinig zin. Het besluit al dan niet toe te treden tot de arbeidsmarkt is gevoeliger voor fiscale prikkels dan de beslissing over het aantal uren waarin wordt gewerkt. Ouders met kleine kinderen en ouderen die bijna de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt zijn geëigende doelgroepen voor een gerichte verlichting van de belastingdruk op arbeid.
- Schaf de kinderbijslag af en voer een gratis leerplicht in van ten minste drie dagen in de week voor kinderen van 2-4 jaar, waarna een 5-dagenleerplicht zou kunnen gelden. Voor de toekomstige arbeidsproductiviteit is het van het grootste belang dat kinderen zo vroeg mogelijk de Nederlandse taal machtig worden en met andere kinderen socialiseren. Bij alle aandacht voor de verbetering van het onderwijs worden de kleintjes te vaak vergeten. Studies tonen aan dat de arbeidsproductiviteit van mensen gerelateerd is aan het verbale vermogen op zeer jonge leeftijd.

6.3 Consumptie

- Schaf het verlaagde btw-tarief af, te weten het tarief op voeding en dergelijke. Het voordeel van het verlaagde btw-tarief komt voor zo'n 85 procent bij hogere inkomensgroepen terecht. In absolute zin besteden deze groepen namelijk tweemaal

⁶⁴ James Mirrlees *et al.* (2011).

zoveel aan voeding (duurdere kwaliteiten, meer restaurantbezoek, meer voedsel weggooien) als lagere inkomensgroepen, en doen zij meer aan museum- en concertbezoek. Het verlies aan koopkracht voor uitkeringsontvangers zou kunnen worden gecompenseerd door de uitkeringen te verhogen.

- Vervang de overdrachtsbelasting van 2 procent, die is verschuldigd bij de koop en verkoop van bestaande woningen, door voortaan de tweedehands-goederenregeling van de btw op de overdracht van woningen en andere privé onroerende zaken toe te passen.⁶⁵ Dit elimineert het cascade-effect (belasting-op-belasting) van de overdrachtsbelasting, zij het niet het lock-in-effect (mensen zullen nog steeds langer in hun huis blijven zitten vanwege de belasting). Maar een belasting op de waardetoeename is fair ten opzichte van huurders die dit voordeel niet hebben.
- Evalueer milieuheffingen met het doel de belasting van CO₂-uitstoot gelijk te trekken voor alle fossiele brandstoffen en dring in internationaal verband aan op invoering van een milieubelasting op internationaal zee- en luchtvaartverkeer. Evenals bij vervoer, zijn op milieugebied nog belangrijke efficiëntiewinsten te behalen.

Sijbren Cnossen

* Academic partner Centraal Planbureau en emeritus hoogleraar Erasmus Universiteit Rotterdam en Universiteit Maastricht.

LITERATUUR

- Arnold, J.M., B. Brys, C. Heady, Å Johansson, C. Schwellnus, en L. Vartia (2011), Tax policy for economic recovery and growth, *The Economic Journal*, 121(55), 59-80
- Auerbach, Alan J. (2012), The Mirrlees Review. A U.S. perspective, *National Tax Journal*, 65(3), 685-708
- Banks, James, en Peter Diamond (2010), The base for direct taxation, in James Mirrlees *et al.*, *Dimensions of tax design. The Mirrlees review*, Oxford: Oxford University Press, 548-648
- Cnossen, Sijbren (red.) (1999), *Vermogensrendementsheffing: vondst of miskleun?*, OCFEB, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Cnossen, Sijbren (2000), *Taxing capital income in the Nordic countries. A model for the European Union?*, in Sijbren Cnossen (red.), *Taxing capital income in the European Union. Issues and options for reform*, Oxford: Oxford University Press, 180-213
- Cnossen, Sijbren (2011a), A VAT primer for lawyers, economists, and accountants, in *The VAT Reader. What a federal consumption tax would mean for America*, Tax Analysts, 23-51; herdruk van gelijknamig artikel in *Tax Notes International* (2009), 55(4), 319-332
- Cnossen, Sijbren (2011b), A proposal to improve the VAT treatment of housing in the European Union, *Fiscal Studies*, 32(4), 455-481
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), *Naar een activerender belastingstelsel. Eindrapport*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Devereux, M., en H. Freeman (1991), A general neutral profits tax, *Fiscal Studies*, 12(3), 1-15
- Institute for Fiscal Studies (1991), *Equity for companies. A corporation tax for the 1990s*, IFS commentary No. 26 by the IFS Capital Taxes Group, Londen: IFS
- Mirrlees, James *et al.* (2010), *Dimensions of tax design. The Mirrlees review*, Oxford: Oxford University Press

⁶⁵ Cnossen (2011b).

- Mirrlees, James *et al.* (2011), *Tax by design. The Mirrlees review*, Oxford: Oxford University Press
- Jacobs, B. (2010), Een economische analyse van een optimaal belastingstelsel voor Nederland, in Studietoelichting belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën, 175-212
- Kavelaars, P. (2013), Zicht op een duale inkomstenbelasting?, in J.A.G. van der Geld en I.J.F.A. van Vijfeijken (red.), *Rijkers bundel. Opstellen aangeboden aan prof. dr. A.C. Rijkers*, Tilburg: Fiscaal Instituut Tilburg, 231-246
- Keen, Michael, Alexander Klemm, en Victoria Perry (2010), Tax and the crisis, *Fiscal Studies*, 31(1), 43-79
- Okker, Ruud (1999), CPB Addendum: De gevolgen van de duale inkomstenbelasting voor het overheidsbudget en de koopkracht, in Sijbren Cnossen, *Vermogensrendementsheffing: vondst of miskleun?*, OCFEB, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam, 97-99
- Sørensen, P.B. (red.) (1998), *Tax policy in the Nordic countries*, London: Palgrave Macmillan
- Sørensen, P.B. (2007), The Nordic dual income tax. Principles, practices, and relevance for Canada, *Canadian Tax Journal*, 55(3) 557-601
- Studietoelichting belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- US Department of the Treasury (1977), *Blueprints for basic tax reform*, Washington, DC: US Government Printing Office