

BELASTINGEN OP KAPITAALINKOMEN IN NEDERLAND ¹

B. Jacobs *

Samenvatting

De Nederlandse belastingheffing op kapitaalinkomen is internationaal een fiscaal curiosum, dat iedere economische logica ontbeert. De belangrijkste vermogensbestanddelen worden gesubsidieerd (huis en pensioen) en werkelijk genoten vermogensinkomsten (rente, dividend en vermogenswinsten) zijn onbelast. Op basis van de moderne optimale-belastingtheorie wordt hier een duale inkomstenbelasting bepleit, waarbij inkomens uit arbeid en kapitaal gescheiden worden belast. Kapitaalinkomen wordt belast op grond van tien rechtvaardigheids- en doelmatigheidsoverwegingen. Mensen met grotere verdientalenten erven en sparen meer en halen hogere kapitaalrendementen. Daarnaast zullen mensen met mazzel meer vermogen opbouwen dan mensen met economische pech. Heffingen op vermogensinkomsten zijn doelmatig, omdat ze de verstoringen van de belastingheffing op arbeidsinkomen in de arbeidsmarkt, de kapitaalmarkt, de verzekeringsmarkt en bij investeringen in menselijk kapitaal verminderen. Belastingen op vermogensinkomsten zijn daarnaast doelmatig om de integriteit van de inkomstenbelasting te waarborgen en overwinsten te belasten. Het is wenselijk één geïntegreerd belastingregime voor sparen, beleggen, eigen huis, pensioen en onderneming in te voeren, waarbij werkelijk genoten vermogensinkomsten (inclusief vermogenswinsten) worden belast tegen een vlak tarief. Dit regime kan worden aangevuld met een erfenisbelasting en een hogere heffing op het eigen huis (ozb) om op doelmatige wijze economische rents te belasten.

Trefwoorden: belastinghervorming, belasting kapitaalinkomen

1 Inleiding

Met een baanbrekend boek heeft de Franse econoom Piketty (2014) de maatschappelijke discussie over de belastingheffing op vermogen ('kapitaal') aangezwengeld. Al eerder waren politici in Den Haag tot de conclusie gekomen dat het tijd is voor een fundamentele belastingherziening. Het grondwerk is eerder verzet door twee studiecommissies. In een Kamerbrief heeft staatssecretaris Wiebes namens het kabinet ideeën voor een belastinghervorming gelanceerd.² In navolging van Piketty bepleiten de meeste linkse politieke partijen (PvdA, GroenLinks en SP) invoering van een progressieve vermogensbelasting. Daarnaast willen zij werkelijk genoten vermogenswinsten gaan belasten in box 3 van de inkomstenbelasting.

Deze bijdrage belicht hoe vermogensinkomsten, vermogen en erfenissen in ons land worden belast. Om te beginnen wordt in onderdeel 2 kort gerefereerd aan beleidsdiscussies over belastingen op vermogen. In onderdeel 3 volgt een bespreking van enkele van de belangrijkste beleidsveranderingen op dit terrein gedurende de afgelopen jaren. Daarna biedt onderdeel 4 een beeld van de omvang, samenstelling en verdeling van het vermogen in Nederland en hoe de overheid dit belast. Vervolgens wordt in onderdeel 5 vanuit de optimale-belastingtheorie betoogd hoe vermogensinkomsten, vermogen en erfenissen zouden moeten worden belast. De conclusie luidt dat het huidige belastingregime op geen enkele manier

¹ Veel ideeën in deze bijdrage vinden hun oorsprong in eerder werk. Zie Jacobs (2008, 2010, 2013, 2014) voor diverse beschouwingen over het belasten van kapitaalinkomen

² Tweede Kamer (2014-2015).

voldoet aan de eisen die theorie en empirie aan een goed belastingstelsel stellen. Een en ander mondt uit in een schets voor een fundamentele herziening voor de fiscale behandeling van vermogen, vermogensinkomsten en nalatenschappen (onderdeel 6).

2 Beleidsdiscussies

De discussie over de belastingheffing op kapitaal, kapitaalinkomen en erfenissen vind in diverse gremia plaats en toont aan dat de gedachtewisseling over de vormgeving van het belastingstelsel de laatste jaren aan maatschappelijk belang heeft gewonnen, zowel nationaal als internationaal.

De Studiecommissie belastingstelsel (2010) heeft talloze beleidssuggesties gedaan voor een meer neutrale behandeling van uiteenlopende vormen van kapitaalinkomen, hoewel de voorstellen niet gedetailleerd zijn uitgewerkt. De Studiecommissie vraagt expliciet aandacht voor de asymmetrische fiscale behandeling van vreemd- en eigen vermogen in zowel de vennootschapsbelasting (vpb) als de inkomstenbelasting (fiscale behandeling van het eigenwoningbezit). Onder andere wordt voorgesteld een vermogensaftrek voor eigen vermogen in te voeren in de vpb. Verder wil de Studiecommissie het eigen huis geleidelijk overhevelen van box 1 naar box 3 van de inkomstenbelasting en de overdrachtsbelasting afschaffen in ruil voor een hoger eigenwoningforfait, of een hogere gemeentelijke onroerende-zaakbelasting (ozb). Daarnaast bepleit de commissie een forfaitair kapitaalinkomen (in plaats van een forfaitair arbeidsinkomen) in box 2 van de inkomstenbelasting voor directeur-grootaandeelhouders (dga's).³ Tot slot stelt de Studiecommissie een versobering voor van de pensioenfaciliteiten, bijvoorbeeld via aftopping van het pensioengevend salaris en verlaging van de opbouwpercentages. Zij ziet geen aanleiding om het regime van box 3 of de erfbelasting te herzien.

De Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013) beveelt aan om het forfaitaire rendement in box 3 te baseren op een voortschrijdend vijfjaars-gemiddelde en het huidige rendement te verlagen van 4 naar 3 procent.⁴ Dit gezien de zeer lage rente die de laatste jaren wordt behaald op spaartegoeden en risicovrije beleggingen. Ook beveelt deze commissie een aantal wijzigingen aan in box 2, te weten: i) het gebruikelijk loon van de dga dient hoger te worden vastgesteld en meer in lijn te worden gebracht met dat van gewone werknemers, ii) er moet een forfaitaire heffing komen van 2,4 procent, als voorheffing op vermogenswinsten op aanmerkelijk-belangaandelen, en iii) het box-2 tarief zou kunnen worden verlaagd van 25 naar 22 procent. Verder beveelt ook deze commissie aan om het eigen huis uiteindelijk over te hevelen naar box 3.

Momenteel studeert de Nederlandse overheid op een belastingherziening. In de verkennende notitie uit september 2014 stelt het kabinet voor om te onderzoeken of de huidige heffing in box 3 kan worden vervangen door een inkomstenbelasting die werkelijk genoten vermogensinkomsten belast.⁵ De notitie zwijgt over belastingwijzigingen in het regime voor het eigen huis, de pensioenen en de fiscale behandeling van nalatenschappen. Ook is het kabinet terughoudend met suggesties om de belastingdruk te verschuiven van arbeid naar kapitaal.

De discussie over een beter belastingstelsel speelt niet alleen in Nederland. Een gezaghebbende analyse is de Mirrlees Review (2011), die bestaat uit twee deelrapporten. In

³ Aandeelhouders met een aanmerkelijk belang bezitten 5 procent of meer van de aandelen, winstbewijzen, genotsrechten of zeggenschap in een (besloten) vennootschap.

⁴ Werkelijk genoten vermogensinkomsten blijven sinds de belastingherziening in 2001 onbelast. Belastingplichtigen worden geacht 4 procent rendement te maken op hun vermogen dat aan het begin van het kalenderjaar aanwezig is. Over dit forfaitaire rendement van 4 procent is 30 procent inkomstenbelasting verschuldigd. In wezen is dit een vermogensbelasting met een tarief van 1,2 procent.

⁵ Tweede Kamer (2014-2015).

het eerste deel geven toonaangevende internationale wetenschappers hun visie hoe belastingheffing moet worden georganiseerd. In het hoofdstuk over de belasting op kapitaalinkomen concluderen Banks en Diamond (2010) dat zowel het normale als het bovennormale rendement op kapitaalinkomen in zijn algemeenheid moet worden belast op grond van zowel doelmatigheids- als rechtvaardigheidsoverwegingen. In hun toepassing voor het Verenigd Koninkrijk bepleiten de editors van het tweede deel van de Mirrlees Review evenwel een belastingstelsel waarin alleen de bovennormale rendementen op kapitaal worden belast, zowel bij huishoudens als bedrijven (vpb). Een normaal te achten kapitaalrendement van 4 procent zou worden vrijgesteld op huishoudniveau (via een rendementsvrijstelling) of op ondernemingsniveau (via een vermogensaftrek in de vpb).

Dankzij het baanbrekende werk van Piketty (2014) over de ontwikkeling van vermogensbezit en vermogensongelijkheid in de afgelopen eeuwen is de maatschappelijke discussie over het belasten van vermogen opgelaid, in Nederland en daarbuiten. Piketty's utopie is om een wereldwijde, progressieve vermogensbelasting in te voeren, teneinde zo een halt toe te roepen aan toenemende vermogensongelijkheid. Het gaat hem er vooral om te voorkomen dat in de loop van deze eeuw een patrimoniaal kapitalisme ontstaat, waarbij ongelijkheid tussen mensen hoofdzakelijk wordt bepaald door vererfd vermogen.

3 Recente wetswijzigingen

Niet alleen de actualiteit noopt tot bezinning op de manier waarop vermogen wordt belast. In een al langer lopend proces is een groot aantal belangrijke veranderingen doorgevoerd in de Nederlandse belastingheffing op inkomen uit vermogen, vermogen en erfenissen.

In 2001 heeft de laatste fundamentele belastingherziening in Nederland plaatsgevonden. Zij behelsde een wezenlijke verandering van het regime voor door particulieren genoten vermogensinkomsten. Voor 2001 werden dividend en rente op huishoudniveau belast onder de toen geldende progressieve tarieven op arbeidsinkomen, die opliepen tot 60 procent. Particuliere vermogenswinsten waren onbelast.⁶ De overheid legde ook een vermogensbelasting op van 0,7 procent over vermogens boven 200.000 gulden (90.756 euro). In 2001 is het boxenstelsel ingevoerd waarbij de inkomstenbelasting over rente en dividend is afgeschaft, evenals de oude vermogensbelasting. Daarvoor in de plaats is de vermogensbelasting in box 3 ingevoerd van 1,2 procent over vermogens groter dan de vrijstelling van ongeveer 20.000 euro per belastingplichtige.⁷ Internationaal bezien is het Nederlandse belastingstelsel een fiscaal curiosum, want vrijwel nergens ter wereld blijven de vermogensinkomsten uit sparen en beleggen onbelast. Het eigen huis en de pensioen(aansprak)en zijn ondergebracht in box 1 voor arbeidsinkomen. Voor de aandeelhouder met een aanmerkelijk belang is box 2 ontworpen.

In 2010 is het regime voor de erfbelasting ingrijpend gewijzigd. Het aantal tariefschijven is van zeven naar twee teruggebracht, waarbij de tarieven, die opliepen tot 68 procent, fors zijn verlaagd tot maximaal 40 procent. Daarnaast is het aantal tariefgroepen verkleind van drie naar twee. Eveneens zijn de vrijstellingen voor partners en kinderen fors verhoogd. Daarnaast kreeg een aantal aanzienlijke lastenverlichtingen vorm bij de overgang van familiebedrijven.

⁶ Hierop bestonden (en bestaan) twee belangrijke uitzonderingen. Inkomstenbelasting wordt wél geheven over vermogenswinst van zelfstandige ondernemers en vermogenswinsten bij de vervreemding van aandelen van aandeelhouders met een aanmerkelijk belang.

⁷ Eufemistisch wordt box 3 door de wetgever een forfaitaire vermogensrendementsheffing genoemd. Echter, in box 3 wordt een belasting van 30 procent over een vast rendement van 4 procent geheven, wat neerkomt op een vermogensbelasting van 1,2 procent over het aanwezige vermogen. Zie ook voetnoot 4.

Het kabinet Rutte-II heeft een begin gemaakt met het verminderen van de fiscale bevoordeling van het eigen huis en het pensioensparen. Sinds januari 2013 kan alleen nog maar volledige aftrekbaarheid van hypotheekrente worden genoten bij een (annuïtaire, lineaire) hypotheek die in een periode van dertig jaar volledig wordt afgelost. De overheid zal bovendien, te beginnen in 2014, het maximale aftrektarief voor de hypotheekrente terugbrengen met jaarlijkse stappen van een half procentpunt, tot uiteindelijk 38 procent. Door deze ingrepen verdwijnt structureel ongeveer een derde van de subsidies op het eigen huis.⁸

Daarnaast heeft de overheid besloten de fiscale ondersteuning bij de pensioenopbouw te versoberen. Bij de gangbare middelloonregelingen is het opbouwpercentage verlaagd tot 1,875 procent (per jaar) en het pensioengevend salaris afgekapt op 100.000 euro. Dit laatste is een overwegend cosmetische ingreep, aangezien de hoogste inkomensgroepen in box 3 nog steeds een vrijstelling voor hun opgebouwde pensioenkapitaal krijgen.⁹

4 Belasting op kapitaalinkomen, vermogen en nalatenschappen in Nederland

4.1 Vermogen

Tabel 1 geeft een schatting van het in 2013 in totaal in Nederland aanwezige vermogen.¹⁰ De waarde van dit vermogen bedraagt ongeveer viermaal de omvang van het bruto binnenlands product (bbp). Van het nationale vermogen is ongeveer 10 procent in handen van de overheid en 90 procent in handen van de private sector. De overheid bezit een netto vermogen van zo'n 248 miljard euro (41 procent bbp, cijfers 2012). Dit is het saldo van 112 procent bbp aan diverse bezittingen en 71 procent overheidsschuld. De eigen woning en de pensioenaanspraken zijn de belangrijkste private vermogensbestanddelen, met respectievelijk 1.154 miljard euro (191 procent bbp) en 953 miljard euro (157 procent bbp) vermogen.¹¹

Daar staat een grote hypotheekschuld tegenover, ter grootte van 111 procent bbp, waardoor de nettowaarde van het eigenwoningbezit 479 miljard euro bedraagt. Financiële bezittingen (spaartegoeden, aandelen en andere effecten) tellen op tot 538 miljard euro. Overig onroerend goed is daarna het belangrijkste vermogensbestanddeel (166 miljard euro).¹² De conclusie is dat de Nederlandse private sector zijn vermogen voornamelijk heeft belegd in huizen, pensioenen en financiële activa.

⁸ Centraal Planbureau (2012).

⁹ Deze groep profiteert van de vrijstelling voor box 3 en heeft nauwelijks voordeel van het tariefverschil bij premieaftrek en pensioenuitkering, doordat deze inkomensgroep zowel voor als na pensionering in de hoogste tariefschijf valt.

¹⁰ Omwille van de vergelijkbaarheid sluiten deze en de hierna volgende cijfers aan bij de nationale rekeningen van voor de revisie in 2014. In sommige gevallen waren cijfers voor 2013 niet bekend en zijn cijfers voor 2012 gehanteerd.

¹¹ Zowel het eigenwoningbezit als het pensioenvermogen zijn in waarde gestegen in 2014. De waarde van eigen woningen is gestegen met ongeveer 1,2 procent tot aan september 2014 (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2014b), zodat de waarde van het woningbezit ongeveer 1.168 miljard euro bedraagt. De waarde van de pensioenen is gestegen tot 1.049 miljard euro in het tweede kwartaal van 2014 (De Nederlandsche Bank, 2014).

¹² Overigens blijven de via spaar- en beleggingshypotheken opgebouwde vermogens buiten het zicht van het Centraal Bureau voor de Statistiek, evenals de consumptieve kredieten.

Tabel 1 Waarde vermogen in Nederland, 2013

	Waarde (miljard euro)	In % bbp
Financieel vermogen ^a	538	89
Netto vermogen eigen huis ^a	479	79
Bruto vermogen eigen huis ^a	1154	191
Hypotheekschulden ^a	-675	-112
Onroerend goed overig ^a	166	27
Roerende zaken ^a	36	6
Ondernemingsvermogen ^a	40	7
Schulden (behalve hypotheek) ^a	-92	-15
Pensioenvermogen ^b	953	157
Overheidsvermogen – schuld ^c	248	41
Bruto overheidsbezit ^c	678	112
Bruto overheidsschuld ^c	430	71
Netto vermogen	2368	391

a Centraal Bureau voor de Statistiek (2014a).

b De Nederlandsche Bank (2014).

c Centraal Planbureau (2013). Gegevens voor 2012.

4.2 Vermogensongelijkheid

De Nederlandse vermogensverdeling is zeer scheef (figuur 1). De top-1 procent van de vermogensbezitters heeft in 2012 23,4 procent van alle vermogen (exclusief pensioen). De top-5 procent bezit 46 procent, de top-10 procent heeft 61,2 procent. De onderste 50 procent heeft helemaal geen vermogen, maar een (kleine) netto schuld van 2,2 procent van het totale vermogen. Met andere woorden, alle vrije vermogen in Nederland is geconcentreerd bij de rijkste helft van de bevolking en ongeveer 60 procent van dat vermogen zit bij de top-10 procent. Deze scheve verdeling komt overeen met de situatie in andere continentaal-Europese landen.¹³

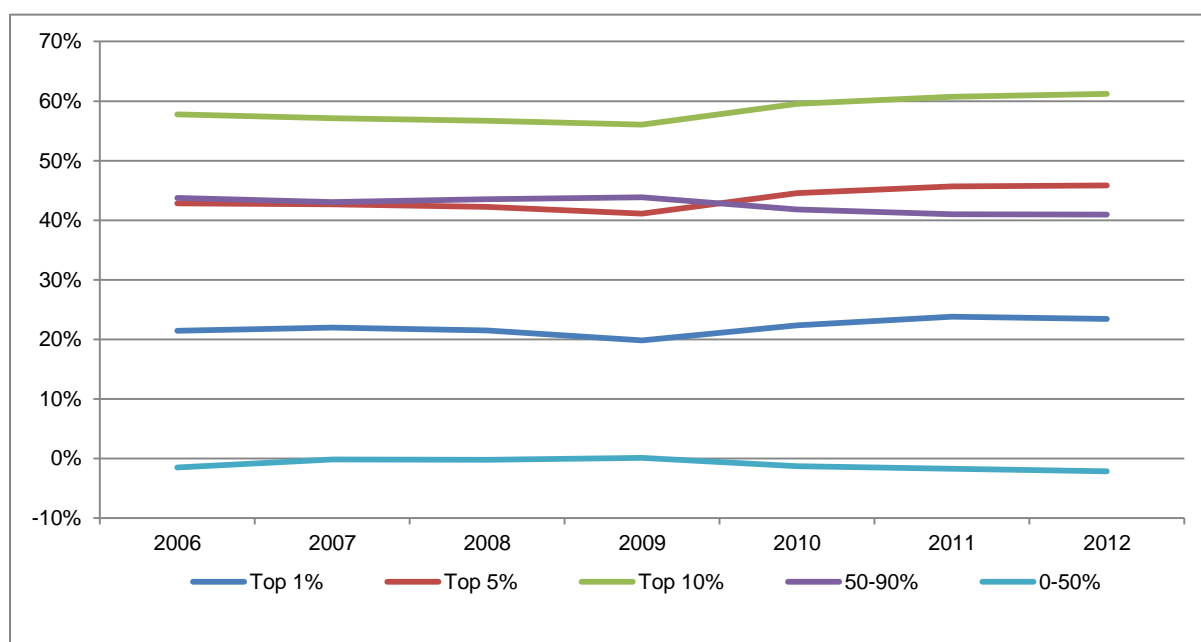
Het Centraal Bureau voor de Statistiek houdt geen rekening met het pensioenvermogen (bijna tweemaal het bbp). Veel Nederlanders hebben pensioen opgebouwd en dat vertekent de internationale vergelijking. De totale vermogensongelijkheid is kleiner, wanneer tevens rekening wordt gehouden met de pensioenen.¹⁴ In dat geval bezit de top-1 procent 17 procent van het totale vermogen. En de top 10-procent bezit de helft van het vermogen. Alleen de onderste 35 procent bezit nu geen netto vermogen. Dat brengt Nederland meer in de categorie van Scandinavische landen.¹⁵

¹³ Zie Piketty (2014), 248, tabel 7.2.

¹⁴ Caminada *et al.* (2014).

¹⁵ Zie nogmaals Piketty (2014), 248, tabel 7.2.

Figuur 1 Vermogensaandelen in het totale vermogen, exclusief pensioenvermogen 2006-2012



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2014c)

De vermogensverdeling in Nederland is stabiel over de periode 2006-2012. In deze jaren is een lichte toename van de ongelijkheid waarneembaar in de top-1 procent, de top-5 procent en de top-10 procent van de vermogensverdeling. We zien een lichte daling in het vermogensaandeel van de overige groepen. Dat kwam door de dalende huizenprijzen. De zeer vermogenden hebben daar minder last van gehad, aangezien de eigen woning voor mensen aan de top van de vermogensverdeling een (aanzienlijk) minder belangrijk vermogensbestanddeel is dan voor het merendeel van de bevolking.

4.3 Belastingen op vermogens en vermogensinkomsten

Tabel 2 geeft een overzicht van de belastingen op vermogens- en vermogensinkomsten. Hun opbrengst bedraagt ongeveer 10 miljard euro, of 1,7 procent van het bbp. Het kapitaaltaandeel in het bbp bedraagt 19 procent (1 minus de arbeidsinkomensquote).¹⁶ Dit impliceert dat de gemiddelde belastingdruk op kapitaalinkomen ruwweg 9 procent bedraagt, hetgeen substantieel lager is dan de gemiddelde belastingdruk op arbeidsinkomen van circa 40-45 procent. Dit is overigens een zeer ruwe inschatting.¹⁷

De belastingdruk op vermogen, vermogensinkomsten en nalatenschappen is in Nederland laag. Het eigen huis en de pensioenopbouw zijn veruit de belangrijkste vermogensbestanddelen (totaal ongeveer viermaal het bbp) en die worden gesubsidieerd. De totale opbrengst van belastingen en premies bedroeg in 2013 circa 240 miljard euro (tabel 2). Dit bedrag wordt hoofdzakelijk afgeroomd uit de economie door arbeid te belasten met de inkomstenbelasting en sociale premies (146 miljard euro) en door consumptie te belasten (71 miljard euro).

¹⁶ Centraal Planbureau (2014), 14.

¹⁷ De Eurostat (2014) komt op basis van een andere berekeningswijze op een hogere opbrengst van de belastingen op kapitaal van 5,6 procent bbp. Belastingsubsidies op de pensioenopbouw zijn niet meegeteld bij de belasting op kapitaal maar op arbeid. Zie Eurostat (2014), 274. De aftrek van hypotheekrente is wel meegenomen bij de bepaling van de belasting op kapitaalinkomen. Zie Eurostat (2014), 301.

Tabel 2 Belasting op vermogen en vermogensinkomsten, 2013 (miljard euro)

<i>Belastingen op vermogen</i>	Tarief	Opbrengst (mld)
Vennootschapsbelasting	20-25%	12,4
Dividendbelasting	15%	3,2
Box 2 (vermogensinkomsten DGA) ^a	25%	1,8
Box 3 (heffing sparen en beleggen) ^b	30%	3,7
Successieheffingen	10-40%	1,7
Overdrachtsbelasting	2%/6%	1,1
Onroerende-zaakbelasting	variabel	3,4
Subtotaal		27,3
<i>Subsidies op vermogen</i>		
Hypotheekrenteaftrek minus eigenwoningforfait ^c	32-52%	10,5
Pensioenopbouw ^d	52% aftrek, 35% belast	6,4
Subtotaal		16,9
<i>Totaal</i>		10,4
<i>In procenten bbp ^e</i>		1,7

Tenzij anders aangegeven, komen alle cijfers komen uit Centraal Bureau voor de Statistiek (2014d).

a Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), 29. Bedrag voor 2010.

b Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), 58.

c Ministerie van Financiën (2013), 12.

d Gegevens voor 2012. Het gemiddelde aftrektarief van de premies is 52 procent en het gemiddelde belastingtarief over de pensioenuitkeringen is 35 procent, zie Centraal Planbureau (2010), 49. De genoemde 52 procent slaat niet op het toptarief van de inkomstenbelasting, maar op het gemiddelde aftrektarief, waarbij ook rekening is gehouden met de doorwerking van hogere pensioenpremies op de arbeidskosten. Het Centraal Planbureau liet bij navraag weten dat 34,3 miljard euro aan pensioenpremie wordt afgetrokken en 32,7 miljard euro aan pensioen wordt uitgekeerd.

e Centraal Planbureau (2014): het bbp 2013 in prijzen van 2013 bedraagt 605,5 miljard euro (voor de revisie van de nationale rekeningen).

Box 3

Huishoudens met spaartegoeden, beleggingen, of een tweede woning, betalen belasting over hun vermogen in box 3. Boven de vrijstelling van ruim 20.000 euro per persoon wordt in feite een belasting over het vermogen geheven van 1,2 procent. De opbrengst van de heffing in box 3 bedraagt 3,7 miljard euro. Voor groene beleggingen en durfkapitaal gelden hogere vrijstellingen in box 3. Kosten van schulden voor consumptief krediet of studieleningen zijn niet verrekenbaar in box 3.

Eigen woning

De eigen woning wordt door de fiscus aangemerkt als een vermogensbestanddeel dat wordt belast in box 1. De kosten voor de financiering zijn aftrekbaar, terwijl de (forfaitaire) huuropbrengst wordt belast. De hypotheekrente is aftrekbaar tegen het progressieve tarief in box 1. De bijtelling bij het inkomen in box 1 via het eigenwoningforfait (ewf) is voor de overgrote meerderheid van de eigen woningen 0,6 procent van de WOZ-waarde (tarief 2012 en 2013), opgetrokken via 0,7 procent van de WOZ-waarde (tarief 2014) naar 0,75 procent

van de WOZ-waarde (tarief 2015).¹⁸ Huishoudens met een eigen woning waarop geen hypotheekschuld drukt, hebben geen bijtelling voor het eigenwoningforfait. Via het eigenwoningforfait wordt dus aan in het eigen huis geïnvesteerd eigen vermogen een bescheiden forfaitair kapitaalrendement toegerekend, dat progressief wordt belast in box 1. Het bezit van het eigen huis wordt netto gesubsidieerd. Netto bedraagt de opbrengstderving (verlies aan opbrengst inkomstenbelasting (ib) door de hypotheekrenteaf trek, gesaldeerd met de ib-opbrengst door het eigen-woningforfait) zo'n 10,5 miljard euro.

Over onroerendgoedtransacties wordt 2 procent overdrachtsbelasting (odb) geheven voor woningen en 6 procent op alle andere onroerende zaken (bijvoorbeeld bedrijfspanden). Deze heffing levert 1,1 miljard euro op.

Ten slotte betalen eigenaren onroerende-zaakbelasting (ozb) op gemeentelijk niveau op basis van de WOZ-waarde van de woning. De tarieven verschillen per gemeente. De totale opbrengst van de ozb bedraagt ongeveer 3,7 miljard euro. Overigens kan de ozb worden geïnterpreteerd als een profijtheffing voor lokale publieke goederen, aangezien de WOZ-waarde in beginsel zal stijgen bij een ruimer of kwalitatief beter aanbod van lokale publieke goederen.

De totale subsidie op het eigenwoningbezit (renteaf trek – ewf – odb – ozb) bedraagt daarmee omstreeks 6 miljard euro (1 procent bbp). De fiscale voordelen van de vrijstellingen voor box 3 (van spaar- en bankspaarhypotheken) zijn hier niet meegeteld. Die vrijstellingen bepalen het wel voordeel van sparen via het eigen huis en pensioen ten opzichte van sparen in box 3 en leiden tot opbrengstderving in box 3. Maar met dat laatste is rekening gehouden bij de bepaling van de belastingopbrengst in box 3.

Pensioenen

De pensioenopbouw wordt niet belast, maar gesubsidieerd. De pensioenpremies zijn aftrekbaar voor de inkomstenbelasting, de pensioenaangroei is onbelast en de uitkeringen zijn belast. De kosten van de pensioenpremieaf trek (zo'n 17,8 miljard euro) zijn fors hoger dan de belastingen over de pensioenuitkeringen (11,4 miljard euro). Dat komt hoofdzakelijk, doordat het gemiddelde tarief waartegen pensioenpremies worden afgetrokken (zo'n 52 procent) 17 procentpunt hoger is dan het gemiddelde tarief van 35 procent, waartegen de pensioenuitkeringen (later) worden belast.¹⁹ Dit lage tarief voor pensioeninkomen heeft onder andere te maken met het feit dat AOW-ontvangers zijn vrijgesteld van AOW-premie in de eerste twee tariefschijven van de inkomensheffing. De netto belastingderving ten gevolge van de pensioenopbouw bedraagt momenteel zo'n 6,4 miljard euro per jaar. Net als bij het eigen huis, is bij de bepaling van de netto fiscale opbrengstderving geen rekening gehouden met het belastingvoordeel van pensioensparen, doordat opgebouwd pensioenkapitaal in vergelijking met vrije besparingen is vrijgesteld in box 3.

Box 2

De directeur-grotaandeelhouders met een aanmerkelijk belang in een besloten vennootschap (zij hebben 5 procent of meer van de aandelen, winstbewijzen, genotsrechten of zeggenschap) betalen 25 procent belasting over hun gerealiseerde vermogensinkomsten (dividend en vermogenswinst) in box 2. Kosten ter verwerving van het aanmerkelijk belang zijn aftrekbaar. Verliezen zijn verrekenbaar met gerealiseerde winsten. De totale opbrengst bedraagt ongeveer 1,8 miljard euro.

¹⁸ WOZ = Wet waardering onroerende zaken.

¹⁹ Dit staat los van het toptarief van de inkomstenbelasting en heeft te maken met de doorwerking van pensioenpremies op de arbeidskosten.

Erfbelasting

Nalatenschappen worden belast op basis van twee tariefschijven. De tweede schijf begint bij een verkrijging van meer dan 117.214 euro. Zowel de vrijstellingen als het van toepassing zijnde tarief hangen af van de verwantschap van de verkrijger met de erflater. De tariefpercentages zijn 10 en 20 voor partners en kinderen, 18 en 36 voor kleinkinderen en verdere afstammelingen en 30/40 voor overige erfgenamen. De vrijstelling voor partners is 627.367 euro (in 2014), die voor (klein)kinderen bedraagt 19.868 euro, voor ouders 47.053 euro, voor kinderen met een handicap 59.601 euro en voor andere erfgenamen 2.092 euro. De erfbelasting levert in 2013 ongeveer 1,7 miljard euro op over een totaal nagelaten vermogen van zo'n 14 miljard euro in 2012.²⁰ De gemiddelde belastingdruk op erfenissen bedraagt daarmee ongeveer 12 procent.

Vennootschapsbelasting

De Nederlandse overheid belast via de vennootschapsbelasting (vpb) het normale en het bovennormale rendement op het door aandeelhouders geïnvesteerde eigen vermogen van bedrijven. De vpb kent een tweeschijventarief, van 20 procent voor winsten tot aan 200.000 euro en 25 procent over het meerdere (in 2014). De kosten voor vreemd vermogen (rente) zijn aftrekbaar, dus belast de vpb de verschaffers van vreemd vermogen niet. Daarnaast gelden speciale aftrekmogelijkheden, bijvoorbeeld voor investeringen in milieu, energiebesparing, speur- en ontwikkelingswerk. Verliezen zijn verrekenbaar met gerealiseerde winsten. Dubbele belastingheffing over winsten en verliezen van dochterondernemingen wordt voorkomen met de deelnemingsvrijstelling, waarbij winsten van de dochter niet bij de moeder worden belast en verliezen van de dochter niet verrekenbaar zijn. De opbrengst van de vennootschapsbelasting bedraagt ongeveer 12,5 miljard euro.

Overigens betreft dit de statutaire opbrengst van de vpb. In een kleine open economie als de Nederlandse zal het merendeel van de vpb worden afgewenteld op immobiele grondslagen, met name arbeid, waardoor de vpb de lonen verlaagt en daarmee ook de belastingopbrengsten in box 1 verkleint. Jacobs (2008) schat dat meer dan 80 procent van de vpb wordt afgewenteld op arbeid. Dit impliceert dat – bij een gemiddelde belastingdruk van circa 40 procent²¹ – de overheid circa 32 procent van de vpb-opbrengst verliest door lagere opbrengsten van de inkomstenbelasting in box 1. Daarnaast dragen de werknemers meer dan 48 procent van de vpb-opbrengst via lagere netto inkomens.

Dividendbelasting

De dividendbelasting van 15 procent fungeert als voorheffing op de belasting die Nederlandse aandeelhouders moeten betalen over uitgekeerde dividenden. De opbrengst bedraagt ruim 3 miljard euro. Nederland kan verdragen hebben gesloten om dubbele belastingheffing voor buitenlandse aandeelhouders te voorkomen. Buitenlandse overheden verrekenen de in Nederland betaalde vpb en dividendbelasting met de nationale belastingen, of stellen Nederlands kapitaalinkomen vrij van de eigen belastingheffing.

Fiscale behandeling vermogen is een lappendeken

Het Nederlandse fiscale regime voor kapitaalinkomen is een lappendeken. Verschillende vormen van vermogen worden zeer verschillend behandeld. Dit leidt in zijn algemeenheid tot verstoringen, aangezien de vermogens- en risico-allocaatie in de economie door de fiscus worden gestuurd en niet langer uitsluitend door economische overwegingen worden bepaald. De meest opmerkelijke asymmetrieën zijn weergegeven in tabel 3.

²⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek (2014e).

²¹ Centraal Planbureau (2014).

Tabel 3 Fiscale behandeling rente, dividend, vermogenswinst, vermogensbezit en vermogensoverdracht

	Sparen en beleggen	Eigen huis	Pensioen	Eigen onderneming (ib)	Eigen onderneming (dga)	Vennootschappen
Rente	Onbelast	Onbelast	Onbelast	Onbelast	Onbelast	Onbelast
Dividend	Onbelast	Onbelast	Onbelast	Belast (box 1 minus MKB-vrijstelling)	Belast (box 2)	Belast (vpb)
Vermogenswinst	Onbelast	Onbelast	Onbelast	Onbelast	Belast (box 2)	Belast (vpb)
Vermogensbezit	Belast (box 3)	Belast (box 1 ewf)	Onbelast	Onbelast	Onbelast	Onbelast
Vermogensoverdracht	Belast (successie)	Belast (odb, successie)	Onbelast	Gesubsidieerd (faciliteiten bedrijfsopvolging)	Gesubsidieerd (faciliteiten bedrijfsopvolging)	Onbelast

Rente-inkomsten worden nergens belast, zowel op huishoudniveau (box 1, box 3) als bij eigen huis en pensioenen. Rentekosten zijn niet aftrekbaar in de inkomstenbelasting (box 1), maar wel bij de financiering van het eigen huis (box 1), de eigen onderneming (ib) en vennootschappen (vpb). Dividend is niet belast op huishoudniveau (box 3) en niet belast bij pensioenen, maar wel belast bij de ib- en dga-ondernemer (box 1 en box 2) en op ondernemingsniveau (vpb). Aangezien de kosten van eigen vermogen niet aftrekbaar zijn in zowel box 1, box 2 als onder de vpb, wordt het uitgekeerde dividend/ondernemingswinst geraakt door zowel de heffing in box 1 (ib-ondernemer), in box 2 (dga) als door de vpb. Vermogenswinst is niet belast op huishoudniveau, niet belast bij pensioenen en het eigen huis. Vermogenswinst is wel belast op ondernemingsniveau (ib- en dga-ondernemer). Vermogensbezit is belast op huishoudniveau (box 3) en bij het eigen huis, voor zover de aftrekbare hypotheekrente hoger is dan het ewf (box 1, ewf). Net als in box 3 pakt het forfaitaire rendement op de vermogensinkomsten uit het eigen huis – de huurinkomsten in natura – uit als een vermogensbelasting. Vermogensbezit bij pensioenfondsen en bedrijven (vpb) is onbelast. Vermogensopbouw van ondernemers (ib- en dga- ondernemers) wordt bevoorreed door bedrijfsopvolgingsfaciliteiten. De overgang van vermogen is belast op huishoudniveau (odb, erfbelasting), bedrijven (odb), maar niet bij pensioenen.

De fiscale behandeling van vermogensinkomsten, -bezit en -overdracht in Nederland kent dus nauwelijks enige economische consistentie en logica. Hoe worden deze grootheden het beste belast? Op die vraag geeft de optimale-belastingtheorie het antwoord. In het hierna volgende wordt de economische literatuur gevolgd en overwegend over belastingheffing op kapitaal(inkomsten) gesproken.²²

5 Waarom moet kapitaalinkomen worden belast?

5.1 Optimale belastingheffing

De theorie van de optimale belastingheffing probeert antwoord te geven op de vraag hoe kapitaal(inkomen) dient te worden belast.²³ Uitgangspunt is dat de overheid een verlichte despoot is, die de maatschappelijke welvaart beoogt te maximaliseren. De maatschappelijke welvaart stijgt bij een gelijkmatiger verdeling van inkomen en vermogen. Aangenomen mag

²² De vennootschapsbelasting blijft in het nu volgende onbesproken. Jacobs (2008, 2010, 2013) bespreekt diverse voorstellen om tot een betere vennootschapsbelasting te komen. Hij bepleit in elk geval het gelijktrekken van de fiscale behandeling van vreemd en eigen vermogen van ondernemingen, via een (gedeeltelijke) vermogensaftrek voor zowel vreemd als eigen vermogen. Ook stelt hij voor om dubbele belastingheffing via de vpb en de inkomstenbelasting te voorkomen.

²³ Zie ook Jacobs (2008, 2010, 2013, 2014).

worden dat de overheid een groter gewicht toekent aan individuen (of huishoudens) met een lagere welvaart. Dit is een weerspiegeling van maatschappelijke opvattingen over draagkracht en (verdelende) rechtvaardigheid. Economen gaan niet over de vraag hoeveel inkomen en vermogen de overheid dient her te verdelen. Dat is aan de politiek. Het equivalente, duale probleem is om de maatschappelijke kosten te minimaliseren teneinde een bepaalde welvaartsverdeling te realiseren, gegeven de gedragsreacties op belastingheffing.

De overheid is begrensd in haar mogelijkheden om iedere denkbare welvaartsverdeling te realiseren. Ten eerste moet de budgetrestrictie van de overheid worden gerespecteerd. De belastinginkomsten moeten immers voldoende zijn om de overheidsuitgaven te kunnen financieren. Ten tweede reageren huishoudens en bedrijven in hun economisch gedrag op de belastingen die de overheid oplegt.

Asymmetrische informatie tussen de overheid en de private sector is de fundamentele oorzaak waardoor een afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid ontstaat. Het verdientalent van individuen is private informatie (Mirrlees, 1971). Daardoor kan de overheid geen belasting op basis van het verdientalent heffen (Tinbergen, 1970). Zo'n talentbelasting is een economisch niet-verstorende, geïndividualiseerde *lump sum* belasting. Door haar gebrek aan informatie kan de overheid echter alleen belasting heffen op basis van geobserveerde kenmerken van individuen, zoals hun arbeids- en kapitaalinkomsten. Door belastingheffing drijft de overheid wiggen tussen de maatschappelijke opbrengsten en de private opbrengsten van economisch nuttige activiteiten. Huishoudens en bedrijven zullen door belastingheffing minder economisch zinvolle activiteiten ontplooiën, aangezien zij de maatschappelijke opbrengsten daarvan niet langer volledig in hun portemonnee terugzien. Zo ontstaan door belastingheffing economisch relevante en kwantitatief belangrijke welvaartsverliezen. Voor de inkomstenbelasting bedragen die verliezen gemiddeld ongeveer 10-15 procent per belaste euro en aan de marge kan dit oplopen tot boven de 50 procent per belaste euro (Jacobs, 2008). De economische kosten zijn daarom een veelvoud van de uitvoerings-, innings- en nalevingskosten die in de orde van 3-4 cent per belaste euro liggen (Allers, 1994).

De theorie van de optimale belastingheffing probeert een antwoord te geven op de vraag welke grondslagen belast moeten worden en tegen welke tarieven dat dan dient te gebeuren. Dit is een toepassing van second-best analyse. De overheid probeert een optimale afruil te maken tussen de baten van inkomens-/vermogensherverdeling enerzijds en de kosten in de vorm van doelmatigheidsverliezen door welvaartsrelevante gedragsreacties anderzijds. De optimale-belastingtheorie geeft aan dat kapitaalinkomen belast moet worden om zowel doelmatigheids- als rechtvaardigheidsredenen.²⁴ Hierna worden de belangrijkste argumenten besproken.

5.2 *Kapitaalinkomen niet belasten?*

Twee belangrijke bijdragen in de optimale-belastingtheorie concluderen dat kapitaal(inkomen) niet zou moeten worden belast. Het theorema van Atkinson en Stiglitz (1976) is de eerste. Dit theorema stelt dat de belasting op kapitaalinkomen nul moet zijn, wanneer de overheid inkomen kan herverdelen via een niet-lineaire belasting op arbeidsinkomen en bereidheid van huishoudens om te sparen *niet* varieert met het arbeidsaanbod.²⁵ Belastingen op kapitaalinkomen zouden wenselijk kunnen zijn, mochten zij het arbeidsaanbod aanmoedigen, aangezien het arbeidsaanbod neerwaarts is verstoord door de heffing op arbeidsinkomen. De overheid ruilt dan grotere verstoringen in het spaargedrag uit

²⁴ Zie ook Banks en Diamond (2010), Diamond en Saez (2011) en Jacobs (2013).

²⁵ In jargon: de nutsfunctie van huishoudens, die definieert hoeveel nut mensen ontleen aan consumptie en vrije tijd, moet zwak scheidbaar zijn tussen consumptie enerzijds en vrije tijd anderzijds. Bovendien moet de sub-nutsfunctie van consumptie voor iedereen gelijk zijn. Bij een gelijk arbeidsinkomen vertoont iedereen dan exact hetzelfde spaargedrag.

tegen kleinere verstoringen in het arbeidsaanbod. Echter, als de bereidheid van huishoudens om te sparen niet varieert met het arbeidsaanbod, dan heeft het geen zin besparingen te ontmoedigen met belastingen op kapitaalinkomen. Dit leidt niet tot winst in de arbeidsmarkt, maar wel tot verstoringen bij de spaarbeslissing. Bijgevolg zijn de optimale belastingen op kapitaalinkomen gelijk aan nul.

De tweede bijdrage is die van Chamley (1986) en Judd (1985). Deze auteurs betogen dat een belasting op kapitaalinkomen op de zeer lange termijn naar nul moet tenderen. Belastingen op kapitaalinkomen zorgen voor een, in de tijd exponentieel groeiende, verstoring op consumptie verder weg in de toekomst. Die groeiende verstoring dient vanuit optimale belastingbeginselen vermeden te worden. Het principe van Ramsey (1927) dicteert namelijk dat belastingverstoringen zo gelijkmatig mogelijk moeten worden uitgesmeerd in de tijd. Een exponentieel groeiende verstoring is hiermee strijdig. Een andere veelgebruikte intuïtie is dat kapitaal op de lange termijn oneindig elastisch is, waardoor alle heffingen op kapitaalinkomen worden afgewenteld op de productiefactor arbeid. Het is dan beter om kapitaalinkomen helemaal niet te belasten en alle belastingen direct op arbeidsinkomen te heffen.

Jacobs en Rusu (2015) laten echter zien dat de intuïties voor het Chamley-Judd resultaat – oneindige verstoringen en een oneindig elastisch kapitaal aanbod – mank gaan. Om met de laatste te beginnen, zelfs als het kapitaal aanbod *niet* oneindig elastisch is, dan zal het optimale tarief op kapitaalinkomen op termijn toch naar nul tenderen. Een oneindig elastisch kapitaal aanbod is dan ook niet het juiste argument om te begrijpen waarom kapitaalbelastingen op de lange termijn nul zouden moeten worden. Jacobs en Rusu (2015) laten zien dat op lange termijn, bij een economie in stationaire toestand, de Engelcurven voor consumptie lineair worden: besparingen worden een constante fractie van het verdiende arbeidsinkomen. Zij demonstreren daarmee dat in de modellen van Chamley en Judd het arbeidsaanbod op de lange termijn onafhankelijk wordt van het spaargedrag. De resultaten van Chamley (1986) en Judd (1999) zijn daarom een toepassing van het Atkinson-Stiglitz (1976) theorema: belastingen op kapitaalinkomen – ook op de lange termijn – worden nul, doordat kapitaalbelastingen niet behulpzaam zijn bij het verminderen van de verstoringen door de arbeidsbelasting.

Het theorema van Atkinson en Stiglitz (1976) zien velen nog steeds als rechtvaardiging voor een laag tarief of nultarief op kapitaalinkomen. Dit theorema biedt evenwel geen houvast voor de beantwoording van de praktische vraag of kapitaalinkomen wel of niet moet worden belast. Daarvoor is het model van Atkinson en Stiglitz (1976) te eenvoudig en worden in het model essentiële zaken weggelaten, die de praktische toepasbaarheid van het theorema ondergraven. De optimale-belastingliteratuur geeft minimaal tien redenen waarom kapitaalinkomen wel moet worden belast: vier rechtvaardigheidsargumenten en zes doelmatigheidsargumenten. Deze argumenten worden in het resterende deel van dit onderdeel besproken.

5.3 Vier rechtvaardigheidsoverwegingen om kapitaalinkomen te belasten

Belastingen op kapitaalinkomen zijn maatschappelijk optimaal om de rechtvaardigheidsdoelen van de overheid tegen de geringste maatschappelijke kosten te realiseren. Cruciaal hierbij is het inzicht dat niet alle ongelijkheid in kapitaalinkomen wordt veroorzaakt door ongelijkheid in arbeidsinkomen, zoals in de analyse van Atkinson en Stiglitz (1976) het geval is. Individuen kunnen – afgezien van hun arbeidsinkomen – namelijk ook verschillen in hun bereidheid om te sparen, in de hoeveelheid besparingen, de rendementen op hun besparingen en economisch geluk of pech over de levensloop.

1 Mensen met grotere verdientalenten sparen meer

Mensen met grotere verdientalenten en hogere inkomens zijn bereid om meer te sparen – bij hetzelfde arbeidsinkomen – dan mensen met kleinere verdientalenten. Behalve informatie over het achterliggende arbeidsinkomen, bevat de hoogte van het kapitaalinkomen dus ook belangrijke informatie over het verborgen verdientalent van individuen. Verschillende auteurs²⁶ geven hard empirisch bewijs dat besparingen sterk samenhangen met verdientalenten – conditioneel op het verdiende arbeidsinkomen. Dit blijkt ook uit de sterk toenemende ongelijkheid in consumptie over de levensloop.²⁷ Aangezien de afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid zijn oorsprong vindt in de onmogelijkheid om verdientalent direct waar te nemen, is het optimaal de opbrengsten van besparingen te belasten – naast het arbeidsinkomen – teneinde de herverdelingsdoelstellingen van de overheid tegen de laagste maatschappelijke kosten te realiseren.²⁸

2 Mensen met grotere verdientalenten ontvangen grotere erfenissen

Individen met grotere verdientalenten ontvangen gemiddeld ook grotere erfenissen. Ook hierdoor bestaat een positieve samenhang tussen besparingen en verdientalenten, conditioneel op arbeidsinkomen. Cremer, Pestieau en Rochet (2001) en Piketty en Saez (2013) laten formeel zien dat het dan wenselijk is om kapitaalinkomen te belasten, teneinde de herverdelingsdoelstelling van de overheid tegen de laagste maatschappelijke kosten te bereiken. Piketty (2014) toont aan dat een zeer sterke empirische samenhang bestaat tussen verdientalenten en erfenissen.

3 Mensen met grotere verdientalenten halen hogere rendementen

Individen met grotere verdientalenten en dus hogere inkomens zijn volgens de standaard portfoliotheorie bereid om meer risico in hun beleggingen te aanvaarden. Hierdoor behalen zij hogere beleggingsrendementen. Daarnaast zullen individuen met grotere talenten vaker aandelen in een eigen onderneming hebben. De rendementen daarop zijn niet alleen een vergoeding op het geïnvesteerde ondernemingsvermogen, maar meestal ook een vergoeding voor de eigen arbeidsinzet in de onderneming. Daarmee weerspiegelen ondernemingsrendementen eveneens verschillen in verdiencapaciteiten. Ook kunnen individuen met grotere verdientalenten hogere kapitaalrendementen behalen vanwege superieur beleggingsinstinct of door schaalvoordelen in het samenstellen van beleggingsportefeuilles. Stiglitz (1985) en Piketty (2014) speculeren dat kapitaalinkomen dan belast zou moeten worden, naast arbeidsinkomen. Gerritsen *et al.* (2014) geven het formele bewijs dat belastingen op kapitaalinkomen optimaal zijn wanneer kapitaalrendementen verschillen tussen individuen en wanneer kapitaalrendementen hoger zijn voor individuen met grotere verdientalenten.

4 Mensen met meer geluk hebben grotere kapitaalinkomens

Individen met een hoog kapitaalinkomen hebben meer geluk gehad op de arbeids- en de kapitaalmarkt dan mensen met een lager of geen kapitaalinkomen. Het is optimaal om risico in verdientalenten te verzekeren, zeker als dat niet goed kan op de markt. Inkomensrisico kan niet goed worden verzekerd op de markt door de onmogelijkheid om menselijk kapitaal te verhandelen (slavernij is afgeschaft) en vanwege allerlei informatieproblemen die uitmonden in risicoselectie en moreel gevaar. Door risicoselectie kan de verzekeringsmarkt zelfs helemaal ophouden te bestaan. Het opgebouwde vermogen is een

²⁶ Banks en Diamond (2010), Pirttilä en Suoniemi (2014) en Gordon en Kopzuck (2014).

²⁷ Attanasio en Weber (2010).

²⁸ Zie Mirrlees (1976), Saez (2002) en Diamond en Spinnewijn (2009) voor de formele onderbouwing.

goede indicator voor het gematerialiseerde verdientalent in de arbeids- en de kapitaalmarkt. Kapitaalbelastingen herverdelen inkomen van mensen met economisch geluk naar mensen met economische pech over de levensloop. Deze verzekeringswinst moet worden uitgeruild tegen de verstoringen in het spaargedrag.²⁹ Banks en Diamond (2010) laten zien dat de rol van inkomensrisico empirisch belangrijk is en dat dus belastingen op kapitaalinkomen economisch wenselijk zijn.

5.4 *Zes doelmatigheidsredenen om kapitaalinkomen te belasten*

De inkomstenbelasting en de indirecte belastingen – waarvan de btw de belangrijkste is – drijven een wig tussen de maatschappelijke opbrengsten en de private opbrengsten van arbeidsaanbod. Immers, individuen moeten langer/meer werken om een bepaald pakket goederen en diensten te kopen, naarmate de inkomstenbelasting of de btw hoger zijn. Aldus ontstaan aanzienlijke economische verstoringen in de arbeidsmarkt. Volgens de optimale-belastingtheorie zijn belastingen op kapitaalinkomen optimaal om de verstoringen in de arbeidsmarkt te helpen verkleinen om zo het arbeidsaanbod te stimuleren, investeringen in menselijk kapitaal aan te moedigen en fiscaal constructiewerk met bv's te voorkomen. Dit zijn allemaal variaties op het falen van het Atkinson-Stiglitz theorema: arbeidsmarktgedrag en spaargedrag blijken wel samen te hangen.

1 Belastingen op kapitaalinkomen verminderen verstoringen in de arbeidsmarkt

Belastingen op kapitaalinkomen zijn optimaal om de verstoringen in de arbeidsmarkt te verminderen.³⁰ Empirisch blijkt dat individuen met minder kapitaalinkomen en vermogen meer arbeid aanbieden³¹ en later met pensioen gaan.³² Pirttilä en Suoniemi (2014) en Gordon en Kopczuk (2014) tonen bovendien aan dat hogere uitgaven aan het eigen huis – net als andere vormen van kapitaalinkomen – ook leiden tot minder arbeidsaanbod. Belastingen op kapitaalinkomen stimuleren dus het arbeidsaanbod en ze moedigen mensen aan om later met pensioen te gaan. Erosa en Gervais (2002) en Conesa *et al.* (2009) laten zien dat belastingen op kapitaalinkomen optimaal zijn om het arbeidsaanbod (op hogere leeftijd) aan te moedigen. Dat is maatschappelijk gewenst, omdat de heffing op arbeidsinkomen (en de indirecte belastingen) mensen aanzetten om minder te werken en eerder met pensioen te gaan.

2 Belastingen op kapitaalinkomen verminderen verstoringen in menselijk kapitaal

Belastingen op kapitaalinkomen verminderen de schade die progressieve belastingen op arbeidsinkomen aanrichten bij investeringen in menselijk kapitaal (scholing, training) en het maken van carrière. Aangezien niet alle investeringen in menselijk kapitaal waarneembaar zijn, kan de overheid die verminderde prikkels niet volledig teniet doen met behulp van subsidies of belastingfaciliteiten. Jacobs en Bovenberg (2010) laten zien dat het dan optimaal is om belasting op kapitaalinkomen te heffen, omdat dit een impliciete subsidie is op investeringen in menselijk kapitaal. Immers, zowel besparingen als investeringen in menselijk kapitaal zijn manieren om in de toekomst een hoger inkomen te verwerven. Als investeringen in menselijk kapitaal belast zijn, dan zullen individuen om fiscale redenen te veel sparen en te weinig investeren in menselijk kapitaal. Dit is ondoelmatig. Beter is het om de onvermijdelijke verstoringen door de belastingheffing uit te smeren over zowel investeringen in menselijk kapitaal als financieel kapitaal. Ook hier is de belasting op kapitaalinkomen een second-best instrument om de verstoringen van de belasting op arbeidsinkomen (op de

²⁹ Jacobs en Schindler (2012).

³⁰ Jacobs en Boadway (2014).

³¹ Zie Pirttilä en Suoniemi (2013) en Gordon en Kopczuk (2014).

³² Gruber en Wise (1999).

investeringen in menselijk kapitaal) te verminderen. De overheid ruilt de verstoringen bij de besparingen af tegen de winst in de vorm van geringere verstoringen bij beslissingen om te investeren in menselijk kapitaal. Jacobs en Bovenberg (2010) tonen in een eenvoudig model aan dat aanzienlijke kapitaalbelastingen optimaal zijn. Empirisch is verder weinig bekend hoe hoog de heffing op kapitaalinkomen zou moeten zijn om de verstoringen op menselijk kapitaal te verminderen.

3 Belastingen op kapitaalinkomen voorkomen arbitrage met de belasting op arbeidsinkomen

Belastingen op kapitaalinkomen zijn ook optimaal om de integriteit van de belasting op arbeidsinkomen te handhaven. Als kapitaalinkomen onbelast zou zijn, dan zouden allerlei individuen een bv opzetten en zichzelf als aandeelhouder onbelaste dividenden uitkeren, om zodoende de progressieve heffing op arbeidsinkomen te omzeilen. Feitelijk schuilt in ieder stelsel van duale inkomstenbelasting, waarin arbeid- en kapitaalinkomen gescheiden en tegen verschillende tarieven wordt belast, een arbitragemogelijkheid, waarbij arbeidsinkomen wordt getransformeerd in veelal lager belast kapitaalinkomen. Het is optimaal om die arbitrage in te dammen door kapitaalinkomen te belasten.³³ De Mooij en Nicodème (2008) tonen empirisch aan dat deze vorm van arbitrage belangrijk is. Door kapitaalinkomen wel te belasten, wordt de verstoring van de belasting op arbeidsinkomen lager aangezien minder mensen bv-constructies zullen optuigen. Daar staat alleen wel tegenover dat het spaargedrag wordt verstoord.

4 Belastingen op kapitaalinkomen zijn optimaal om ‘rents’ te belasten

Belastingen op kapitaalinkomen corrigeren niet alleen verstoringen in de arbeidsmarkt, zij zijn ook doelmatig om ‘rents’ te belasten. Niet alle kapitaalinkomen wordt namelijk genoten als gevolg van het uitstellen van consumptie of het dragen van financieel risico. Kapitaalinkomens weerspiegelen ook overwinsten vanwege monopolieposities, locatievoordelen of ‘rents’ op bijvoorbeeld land en onroerend goed. Het is economisch doelmatig om overwinsten tegen confiscatoire tarieven te belasten. Dat is namelijk niet verstorend, want er zijn geen economische inspanningen verricht – uitstel van consumptie of dragen van risico – om overwinsten te genereren. De fiscus kan echter geen onderscheid maken tussen normale winsten en overwinsten die zijn begrepen in het kapitaalinkomen van individuen. Het is vervolgens optimaal om alle kapitaalinkomen enigszins te belasten, teneinde in ieder geval een deel van de overwinsten weg te belasten.³⁴ De prijs is opnieuw dat het spaargedrag wat wordt verstoord. Het is empirisch lastig om het belang van overwinsten in kapitaalinkomens te kwantificeren. Net als de overheid kunnen onderzoekers het onderscheid tussen normale winsten en overwinsten niet makkelijk maken. Echter, het is aannemelijk dat overwinsten een belangrijke rol spelen bij de kapitaalinkomens uit onroerend goed en land. Om dezelfde reden is het in beginsel ook goed om niet-bedoelde nalatenschappen zwaar te belasten. De ontvanger heeft geen economische inspanning hoeven te verrichten voor het krijgen van de erfenis.

5 Belastingen op kapitaalinkomen verminderen verstoringen in de kapitaalmarkt

Belastingen op kapitaalinkomen zijn ook optimaal om tekortkomingen van kapitaalmarkten te corrigeren. Zien huishoudens zich geconfronteerd met liquiditeits- of leenbeperkingen, dan zullen zij maatschappelijk bezien te veel sparen en te weinig consumeren. Dit falen van de kapitaalmarkt zorgt voor impliciete subsidies op besparingen. Het is dan optimaal om kapitaalinkomen te belasten om de impliciete subsidies op

³³ Christiansen en Tuomala (2008).

³⁴ Correia (1996).

besparingen weg te nemen.³⁵ Kapitaalbelastingen zorgen voor herverdeling van inkomen van mensen zonder naar mensen met leenbeperkingen. Hierdoor neemt de verstoring in de kapitaalmarkt af en wordt consumptie gemiddeld genomen doelmatiger uitgesmeerd over de levensloop. Uiteraard moeten de maatschappelijke winsten van minder kapitaalmarktverstoringen worden uitgeruild tegen grotere verstoringen in spaargedrag. In hun overzichtsartikel laten Attanasio en Weber (2010) zien dat kapitaalmarktbeperkingen een belangrijke rol spelen bij consumptiebeslissingen van huishoudens. Hubbard en Judd (1986) tonen aan dat een nultarief op kapitaalinkomen niet optimaal is in een realistisch gecalibreerd model voor de Verenigde Staten.

6 Belastingen op kapitaalinkomen verminderen verstoringen in de verzekeringsmarkt

Ook verzekeringsmarkten falen. Niet alle risico's zijn te verzekeren. Daarom biedt de overheid allerlei publieke verzekeringen aan tegen verlies van inkomen door werkloosheid, ziekte, arbeidsongeschiktheid en ouderdom. Echter, niet alle inkomensrisico's zijn voor honderd procent afgedekt, omdat moreel gevaar anders een te groot probleem zou worden. Dus ligt een deel van het inkomensrisico – typisch zo'n 30 procent van het laatst verdiende inkomen en boven een bepaald inkomensniveau nog meer – bij mensen zelf. Bij onzekere inkomens sparen huishoudens uit voorzorg: het spreekwoordelijke appeltje voor de dorst.

Voorzorgssparen is op zich economisch wenselijk; individuen dekken zichzelf in tegen risico, daar waar dat op de markt niet lukt. Als risico in beginsel gedeeld kan worden – de pech van de een is de meevaller van de ander – dan leidt voorzorgssparen tot grotere verstoringen in de arbeidsmarkt. Immers, huishoudens zullen gemiddeld meer vermogen aanhouden, waardoor het arbeidsaanbod afneemt via vermogens- en inkomenseffecten. Dat is maatschappelijk ongewenst, want er wordt al suboptimaal weinig arbeid aangeboden door de belastingheffing op arbeidsinkomen. De onder punt 1 geciteerde studies tonen aan dat huishoudens met meer vermogen inderdaad minder werken en eerder met pensioen gaan.

Diamond en Mirrlees (1979, 1986), Jacobs en Schindler (2012) en allerlei studies in de *new dynamic public finance*³⁶ tonen aan dat kapitaalbelastingen daarom positief moeten zijn. Door kapitaalinkomen te belasten, nemen verzorgingsbesparingen af, waardoor huishoudens meer en langer blijven werken. Deze winsten in de arbeidsmarkt worden uitgeruild tegen verstoringen in de kapitaalmarkt. Er bestaat nog veel onduidelijkheid over de vraag hoe belangrijk inkomensrisico is bij het zoeken naar de optimale kapitaalbelasting met gecalibreerde modellen. Enerzijds vinden bijvoorbeeld Nishiyama en Smetters (1995) dat inkomensrisico leidt tot hoge belastingen op kapitaalinkomen in een toegepast algemeen-evenwichtsmodel voor de VS. Tegelijkertijd vinden de meeste studies uit de *new dynamic public finance* dat de rol van de belasting op kapitaalinkomen om het arbeidsaanbod te stimuleren bij verzorgingsbesparingen zeer marginaal is.³⁷

Uit het voorafgaande volgt dat doorslaggevende argumenten pleiten voor het heffen van belasting op kapitaal(inkomen). Een zuivere consumptiebelasting – waarbij kapitaalinkomen onbelast blijft – dient op economische gronden te worden verworpen.

6 Hoe kapitaalinkomen belasten?

Dit onderdeel bevat een 'houtschoolschets' van de na te streven belastingheffing op vermogen en vermogensinkomsten.

³⁵ Aiyagari (1994).

³⁶ Zie Golosov *et al.* (2006).

³⁷ Zie bijvoorbeeld Golosov *et al.* (2006) en Farhi en Werning (2012).

Alle vermogensinkomsten belasten in één box, tegen een vast tarief

Een duale inkomstenbelasting waarbij arbeids- en kapitaalinkomens gescheiden worden belast is waarschijnlijk het meest optimaal. De Scandinavische landen kennen zo'n duale inkomstenbelasting. Het is in beginsel niet optimaal om kapitaalinkomen tegen dezelfde tarieven te belasten als arbeidsinkomen. De reden is dat zowel de doelmatigheidsverliezen als de herverdelingswinsten van heffingen op kapitaalinkomen en op arbeidsinkomen verschillen. Toepassing van optimale belastingprincipes leert dat tarieven lager moeten zijn als doelmatigheidsverliezen groter en herverdelingswinsten kleiner zijn. Het is om twee redenen aannemelijk, dat de tarieven op kapitaalinkomen wat lager zouden moeten zijn dan die op arbeidsinkomen.

Eenzijds zijn de elasticiteiten van kapitaalinkomen waarschijnlijk groter dan die van arbeidsinkomen. In een indrukwekkende studie op *alle* Deense belastingbetalers vinden Kleven en Schultz (2014) dat de elasticiteiten van kapitaalinkomen twee tot drie maal groter zijn dan die voor arbeidsinkomen. Hierbij spelen arbitrage (over de tijd en tussen grondslagen) en de (internationale) mogelijkheden voor kapitaalbezitters om hun kapitaal aan het zicht van de fiscus te onttrekken waarschijnlijk een belangrijke rol. Dat is lastiger voor arbeidsinkomen, al was het maar doordat werkgevers het arbeidsinkomen rapporteren aan de fiscus. Overigens bestaat relatief weinig empirisch bewijs voor de effecten van belastingen op kapitaalinkomen op het spaargedrag in Nederland.³⁸ Het is waarschijnlijk dat belastingen op kapitaal meer verstorend zijn dan belastingen op arbeidsinkomen. Belastingen op kapitaalinkomen lijken daarnaast ook behoorlijk wat arbitrage te veroorzaken. Arbitrage-effecten impliceren niet zonder meer welvaartsverliezen. De reden is dat de inkomsten op andere belaste grondslagen vanwege arbitrage toenemen.³⁹

Anderzijds kunnen de herverdelingswinsten van belastingen op kapitaalinkomen lager zijn dan die van belastingen op arbeidsinkomen. De verschillen in arbeidsinkomen worden al verkleind via de progressieve heffing op arbeidsinkomen. De cruciale vraag is hoe groot de resterende ongelijkheid in kapitaalinkomens is, conditioneel op het verdiende arbeidsinkomen. Kapitaalinkomens zijn veel schever verdeeld dan arbeidsinkomens. Bijvoorbeeld door verschillen in spaargedrag, ontvangen nalatenschappen en de hoogte van genoten rendementen. Het is aannemelijk dat kapitaalbelastingen nog steeds relatief aanzienlijke herverdelingswinsten opleveren, zelfs als via de arbeidsbelasting de verschillen in arbeidsinkomen al worden verkleind. De waardering van die herverdelingswinsten berust overigens op politieke overwegingen.

Het optimale tarief voor kapitaalinkomen ligt op basis van alle argumenten in de literatuur vermoedelijk in de orde van grootte van 30-50 procent. Deze inschatting veronderstelt dat huishoudens hun vermogen om fiscale redenen niet internationaal kunnen verplaatsen, wat in het geval van bezitters van grote vermogens weinig realistisch is. De tarieven op kapitaalinkomen kunnen daarom in de praktijk vermoedelijk niet hoger dan 35 procent zijn. Deze inschatting is echter met grote onzekerheden omgeven. Hoe hoog de tarieven op kapitaalinkomen zouden moeten zijn, kan niet met wetenschappelijke hardheid worden onderbouwd.

De optimale tarieven op kapitaalinkomen dienen wel mee te ademen met de tarieven op arbeidsinkomen, omdat een belangrijke reden om kapitaalinkomen te belasten is de verstoringen van de belasting op arbeidsinkomen te verminderen. Als de belastingtarieven op

³⁸ Zoutman (2014) gebruikt de belastingherziening van 2001 als een natuurlijk experiment om de effecten van belastingen op kapitaalinkomen op het spaargedrag te schatten. Hij laat zien dat besparingen inderdaad afnemen bij hogere tarieven op kapitaalinkomen. Maar de elasticiteiten van het spaargedrag zijn relatief laag. Individuen lijken met name in hun portefeuille tussen woningen en andere vermogenstitels te substitueren. Chetty *et al.* (2014) vinden ook lage spaarelasticiteiten en aanzienlijke portefeuille-elasticiteiten voor Denemarken.

³⁹ Chetty (2009).

arbeidsinkomen dalen, zijn er minder verstoringen die via de heffing op kapitaalinkomen hoeven te worden gecompenseerd. Daarnaast vloeien de tarieven op kapitaalinkomen voort uit opvattingen over draagkracht en verdelende rechtvaardigheid. Als rechtvaardigheidsopvattingen minder (zwaarder) wegen en de tarieven op arbeidsinkomen om die reden worden verlaagd (verhoogd), dan zullen om precies dezelfde reden de tarieven op kapitaalinkomen moeten worden verlaagd (verhoogd).

Toepassing van optimale-belastingprincipes zou ertoe leiden dat verschillende vormen van kapitaalinkomen tegen verschillende tarieven en niet-lineair worden belast. Dit lijkt echter bij diverse vermogensbestanddelen ondoenlijk te zijn, door de mogelijkheid van arbitrage tussen verschillende vermogensbestanddelen. Kapitaalinkomens uit spaargeld, beleggingen of eigen onderneming kunnen makkelijk in elkaar worden omgezet. Met het oog op deze arbitragemogelijkheden moeten vermogensbestanddelen tegen hetzelfde, vlakke tarief worden belast. Een afwijkende fiscale behandeling van het eigen huis en erfenissen kan echter wel optimaal zijn.

Daarnaast dienen ook de (vermogens)inkomsten uit het eigen huis en de vermogensaanwinst in pensioenfondsen onder het regime voor kapitaalinkomens te worden gebracht. Als bijvoorbeeld het inkomen in natura en de vermogenswinst op de eigen woning niet worden belast, maar spaargeld wel, dan zullen mensen hun spaargeld in hun huis steken en daalt de belastingopbrengst op spaargeld. Dit is ook de voornaamste reden om het eigen huis niet te de-fiscaliseren. Eenzelfde redenering geldt voor de pensioenen: zonder begrenzing op de fiscale faciliteiten om belastingvrij pensioen op te bouwen kan de overheid fluiten naar belastinginkomsten op kapitaalinkomen.

Zo ontstaat één box, met één tarief voor vermogen dat wordt aangehouden in de vorm van spaartegoeden, effecten, een eigen huis, opgebouwd pensioen en vermogen dat is gestoken in de eigen onderneming. De vrijstelling voor de vermogenswinstbox zal politiek bepaald moeten worden. Besloten kan worden tot een grotere vrijstelling, naarmate beleidsmakers het bijvoorbeeld van groter belang vinden dat individuen een goede oudedagsvoorziening opbouwen. Echter, de overheid stuurt dan niet langer *hoe* mensen hun vermogen opbouwen (sparen, beleggen, pensioensparen, eigen huis of eigen onderneming) aangezien de vrijstelling van toepassing is op *alle* vermogensinkomsten.

In dat regime dienen de werkelijke vermogensinkomsten te worden belast en niet fictieve vermogensinkomsten. De vormgeving van een vermogenswinstbelasting verdient in dit kader serieuze beleidsaandacht. Een slecht ontwerp kan blokkeringseffecten uitlokken: uitstel (of afstel) van winstneming en daarmee uitstel (of afstel) van belastingheffing. Om het blokkeringseffect te voorkomen kan vermogenswinst worden belast via een vermogensaanwasbelasting. Dan wordt (jaarlijks) de aangroei van het vermogen belast. Zo'n vermogensaanwasbelasting is alleen uitvoerbaar bij de belastingheffing van liquide vermogensbestanddelen met een duidelijke marktwaardering, zoals aandelen. Belastingplichtigen kunnen dan altijd vermogensbestanddelen verkopen en zo over voldoende middelen beschikken om de belastingaanslag te voldoen. Bij illiquide en moeilijk te waarderen vermogensbestanddelen is het moeilijk om de belastinggrondslag – de waardevermeerdering – op objectieve gronden te bepalen. Bovendien kunnen belastingplichtigen in liquiditeitsproblemen komen, wanneer het vermogensbestanddeel niet (gemakkelijk) verkocht kan worden. In deze gevallen ziet de overheid zich gedwongen om gerealiseerde vermogenswinsten te belasten, zoals de vermogenswinst na verkoop van het eigen huis.

Om blokkeringseffecten te vermijden, dient altijd rente te worden verrekend bij uitstel van winstneming.⁴⁰ Ook moeten gerealiseerde winsten worden belast bij overlijden of

⁴⁰ Zie Auerbach (1991, 1992).

emigratie, zodat mensen geen ontsnappingsroutes hebben om winsten weg te sluisen voor de fiscus. Gerealiseerde vermogensverliezen zouden bovendien alleen gedurende een beperkt aantal jaren verrekend kunnen worden met gerealiseerde vermogenswinsten. Als alle vermogensinkomsten uit sparen, beleggen, onderneming, huis en pensioen worden belast, dan dienen de vermogenskosten ook aftrekbaar te zijn. Dat betekent dat bijvoorbeeld de rente van hypotheekleningen aftrekbaar is (ook die voor het tweede huis), maar ook de rente op consumptieve kredieten, studieleningen en andere schulden.

Worden vermogenswinsten niet belast, maar dividend wel – zoals vóór 2001 in Nederland gebruikelijk was – dan transformeren huishoudens belast dividend in onbelaste koerswinsten via fiscale constructies. Om dit tegen te gaan, is in 2001 de forfaitaire vermogensrendementsheffing (frh) ingevoerd. De risicovrije rente (het fictieve rendement van 4 procent) wordt belast tegen 30 procent, en alles dat daarboven uitgaat niet. In box 3 belast Nederland helemaal geen kapitaalinkomen uit rente, dividend en vermogenswinst meer. Het Nederlandse stelsel verwerd zo tot diametraal het tegendeel van wat de Mirrlees Review (2011) heeft bepleit voor Engeland: belast de eerste 4 procent kapitaalrendement niet en alles daarboven wel.

Box 3 bizar internationaal fiscaal curiosum

Het Nederlandse belastingstelsel, waar vermogen wordt belast in box 3, terwijl werkelijk genoten rente, dividend en vermogenswinsten onbelast zijn bij huishoudens, is een bizar internationaal fiscaal curiosum. Vrijwel alle landen in de Westerse wereld belasten de inkomsten uit rente en dividend. Daarnaast heffen vrijwel alle ontwikkelde landen een vermogenswinstbelasting (tarief tussen haakjes):⁴¹ Australië (47 procent), Canada (48 procent), Ierland (48 procent), het Verenigd Koninkrijk (28 procent), de Verenigde Staten (21 procent), Denemarken (42 procent), Finland (32 procent), Noorwegen (28 procent), Zweden (30 procent), Israël (20 procent), Frankrijk (39 procent), Italië (20 procent), Spanje (27 procent), Polen (19 procent), Estland (21 procent), Slovakije (19 procent), Slovenië (5 procent) en Japan (10 procent). Sommige landen kennen een voorheffing op vermogenswinst: Oostenrijk (25 procent), Duitsland (26 procent), Portugal (25 procent) en Turkije (10 procent). De volgende landen – sommige daarvan zullen niet verbazen – hebben geen vermogenswinstbelasting: België, Griekenland, Luxemburg, Zwitserland, Hongarije, Korea, Nieuw Zeeland, Mexico, Chili. Het door sommige Nederlandse politici (en anderen) telkenmale aangehaalde argument dat een vermogenswinstbelasting praktisch onuitvoerbaar zou zijn, berust op een leugen.

Het vaak gebruikte argument van de zogenaamde ‘robuuste belastingopbrengst’ onder de forfaitaire rendementsheffing in box 3 is economische quatsch. Een vermogensbelasting (in dit geval van 1,2 procent per jaar) is procyclisch, degressief, genereert lagere belastingopbrengsten en is welvaartsverlagend in vergelijking met een belasting op vermogensinkomsten.

Wanneer de economie goed draait en huishoudens hoge rendementen genieten, daalt de gemiddelde belastingdruk op vermogensinkomsten onder de frh. Bij economische tegenwind, wanneer huishoudens lage rendementen halen, stijgt de gemiddelde belastingdruk op vermogensinkomsten. Sterker, huishoudens moeten zelfs bij vermogensverliezen toch frh betalen. De overheid versterkt daarmee onnodig de conjunctuurbeweging, waardoor de maatschappelijke welvaart afneemt.

De overheid vergroot bovendien de inkomensverschillen door niet de werkelijk genoten, maar fictieve vermogensinkomsten te belasten. Daardoor pakt de vermogensrendementsheffing formidabel regressief uit. Mensen die lage rendementen op hun

⁴¹ Harding (2013).

vermogen realiseren (bijvoorbeeld bankspaarders), betalen gemiddeld meer belasting over hun vermogensinkomsten dan mensen die hoge rendementen behalen.

De frh laat bovendien de risicopremie op risicovolle beleggingen, vergoedingen voor verdientalent en ondernemerschap, overwinsten en de extra inkomsten door superieur beleggingsinstinct onbelast. Dat is niet maatschappelijk optimaal omwille van zowel doelmatigheids- als rechtvaardigheidsoverwegingen, zoals eerder bleek. De belastingopbrengst neemt af, aangezien de overheid niet langer deelt in de risicopremie op risicovolle beleggingen. De overheid staat minder bloot aan financiële risico's (de 'robuuste opbrengst'), maar Nederlandse huishoudens juist des te meer. De maatschappelijke welvaart daalt daarom onherroepelijk.

Een vermogenswinstbelasting is – dit in tegenstelling tot de fictieve rendementsheffing – anticyclisch, niet-regressief en genereert gemiddeld hogere belastingopbrengsten. Om die reden is een vermogenswinstbelasting superieur aan een vermogensbelasting/frh.

Eigen woning

Het eigen huis dient ook te worden beschouwd als een bron van kapitaalinkomen. Helaas hebben de ingrepen onder het kabinet Rutte-II niets wezenlijks veranderd aan de manier waarop het eigen huis wordt belast. Dit vermogensbestanddeel wordt nog steeds belast in box 1, waarbij de opbrengsten in natura nauwelijks worden belast via het lage eigenwoningforfait, terwijl vermogenswinsten bij het eigen huis onbelast blijven.

Consistente behandeling van het eigen huis met andere vermogensbestanddelen vereist dat betaalde hypotheekrente (geleidelijk) aftrekbaar wordt gemaakt tegen het tarief van de vermogenswinstbelasting. Het eigenwoningforfait kan geleidelijk worden opgehoogd tot zo'n 4 procent van de WOZ-waarde. Zodoende wordt vreemd en eigen vermogen bij de financiering van het eigen huis fiscaal gelijk behandeld. Vermogenswinsten bij het eigen huis moeten worden belast onder de vermogenswinstbelasting. Het tweede huis kan onder het zelfde regime vallen als het eerste huis. Een overgangsregime is wel noodzakelijk en compenseert huishoudens met een hogere restschuld (waarde hypotheek minus WOZ-waarde huis) meer dan huishoudens met een lage restschuld.

Overdrachtsbelasting vervangen door onroerende-zaakbelasting

De overdrachtsbelasting is een zeer versturende transactiebelasting die de mobiliteit op de woningmarkt en de arbeidsmarkt afremt. Zij kan beter worden ingeruild voor een hogere onroerende-zaakbelasting. Een hogere ozb is ook wenselijk om 'rents' die neerslaan in de huizenprijzen op efficiënte wijze af te romen. De ozb kan mede functioneren als een profijtbelasting, aangezien huizenprijzen zullen stijgen bij een groter en kwalitatief hoogwaardiger aanbod van lokale publieke goederen.

Pensioensparen

Ook de bestaande fiscale behandeling van de pensioenopbouw wijkt sterk af van het hier voorgestelde regime voor kapitaalinkomen. Het kabinet-Rutte II heeft weliswaar beperkingen opgelegd aan de maximale pensioenopbouw, maar de bestaande systematiek blijft gehandhaafd. De pensioenpremies worden afgetrokken, terwijl de pensioenuitkeringen gemiddeld tegen veel lagere tarieven worden belast. Vermogensaan groei in de pensioenfondsen is onbelast. Waarom wil de overheid verplichte besparingen fiscaal subsidiëren? De pensioenverplichting kan altijd worden uitgebreid, als de overheid mocht willen dat mensen meer pensioen opbouwen.

Consistente fiscale behandeling van vermogen(sinkomsten) vereist dat pensioenen door de fiscus op voet van gelijkheid worden behandeld met spaartegoeden of beleggingen.

De omkeerregel⁴² kan wel gehandhaafd blijven, zolang de belastingtarieven op de pensioenuitkeringen maar worden opgetrokken in de richting van de aftrektarieven. Dit vereist dat de AOW-premievrijstelling voor AOW-ontvangers (sneller) wordt beëindigd. Daarnaast moeten vermogenswinsten van pensioenfondsen onder de vermogenswinstbelasting gaan vallen; de fondsen dragen de belasting ook af, om liquiditeitsproblemen bij huishoudens te voorkomen. De fiscale behandeling van pensioenen wordt dan vrijwel identiek aan die van besparingen en beleggingen.

Directeur-groootaandeelhouder

Het box-2 regime voor de directeur-groootaandeelhouder kan direct worden samengevoegd met de vermogenswinstbelasting. Feitelijk hoeft niet veel aan dit regime te worden versleuteld. Alle voordelen uit het aanmerkelijk belang tellen mee bij de vermogenswinst. Op dit moment moet de dga zichzelf een forfaitair arbeidsinkomen toerekenen. De uitgekeerde bv-winst is na heffing van vpb belast in box 2. Daarbij kan voor langere tijd uitstel van belastingheffing worden gerealiseerd. Afstel van belastingheffing is zelfs mogelijk door tien jaar in het buitenland te gaan wonen, voordat de aanmerkelijkbelangaandelen worden vervreemd. Het zou beter zijn om een forfaitair kapitaalinkomen voor de dga in te voeren van 10 procent van het geïnvesteerde aandelenvermogen. Het forfaitaire kapitaalinkomen is niet aftrekbaar en wordt aldus geraakt door zowel de vpb en de vermogenswinstbelasting (of box 2). De uitkeringen aan de dga die de forfaitaire kapitaalvergoeding te boven gaan, zijn arbeidsinkomen en worden belast volgens het progressieve tarief voor arbeidsinkomsten.⁴³

Moeten vermogens en nalatenschappen nog worden belast?

Is een vermogens- en erfbelasting nog nodig, wanneer alle inkomsten uit (geërfd) vermogen worden belast? Het antwoord luidt in beginsel ontkennend: een vermogensbelasting belast de facto alleen het risicovrije rendement, terwijl een vermogenswinstbelasting alle rendement belast, inclusief het risicovrije rendement. Zijn inderdaad alle inkomsten uit vermogen belast, dan is het dus overbodig om nog een vermogensbelasting te heffen.⁴⁴ Hetzelfde geldt voor de erfbelasting: zij is eigenlijk overbodig als de inkomsten uit geërfde vermogens reeds worden belast.

Een aanzienlijk deel van de nalatenschappen wordt evenwel onbedoeld verkregen⁴⁵ Daarmee lijken nalatenschappen op ‘rents’. De erfgenamen hebben geen economische inspanning voor de erfenis hoeven te leveren in de vorm van het uitstellen van consumptie of het dragen van risico. Het is daarom optimaal om onbedoelde nalatenschappen tegen zeer hoge tarieven te belasten. Echter, de fiscus kan niet goed waarnemen of erfenissen bedoeld of onbedoeld zijn nagelaten. Dit betekent dat erfenissen extra belast moeten worden – zelfs als alle kapitaalinkomsten reeds belast zijn – om zo de onbedoelde nalatenschappen tegen lage efficiëntiekosten af te romen. De overheid dient hier een uitruil te maken tussen het efficiënt belasten van overwinsten en het sterker verstoren van het spaargedrag. Immers, mensen zullen door de belastingheffing minder prikkels hebben om bedoeld een erfenis na te laten. Los van doelmatigheidsaspecten kunnen erfbelastingen ook worden gerechtvaardigd omwille van ideeën over gelijke startkansen in het leven.

Het veelgehoorde argument dat erfenissen niet moeten worden belast, omdat al eerder belasting is betaald, is grotendeels onjuist. Zo bestaat 43 procent van de erfenissen uit

⁴² De omkeerregel houdt in dat over pensioenpremies van zowel werkgevers als werknemers geen belasting wordt afgedragen en dat pas belasting wordt geheven bij de pensioenuitkering.

⁴³ Sørensen (2009).

⁴⁴ Boadway, Chamberlain en Emersson (2010).

⁴⁵ Alessie en Kapteyn (2001) en Haffner (2005).

onroerend goed, dat eerder door de fiscus riant is gesubsidieerd via de hypotheekrenteaftrek.⁴⁶ Daarnaast bestaat 9 procent van de nalatenschappen uit bedrijfsopvolgingen en ook die worden door de fiscus gesubsidieerd.

Zolang de overheid nalaat – zoals thans het geval is in Nederland – om alle vermogensinkomsten te belasten, zijn vermogens- en erfbelasting third-best optimaal. Zeker als belangrijke vermogensinkomsten zijn vrijgesteld of gesubsidieerd. Denk daarbij aan de fiscale subsidies op het eigen huis en pensioen, de onbelaste vermogenswinsten, onbelaste risicopremies op beleggingen en de fiscale voor bedrijfsopvolgingen. Maar beter dan het verhogen van de vermogensbelasting (in box 3) is het om de werkelijk genoten vermogensinkomsten te belasten.

7 Conclusies

De totale opbrengst van heffingen op vermogensinkomsten, het bezit en de overgang van vermogen(sbestanddelen) is in Nederland relatief gering. Belangrijker nog is dat er geen enkele economische logica schuilt in de manier waarop de Nederlandse overheid vermogen belast. Het Nederlandse stelsel is internationaal een fiscaal curiosum. De belangrijkste vermogensbestanddelen zijn gesubsidieerd: eigen huis en pensioen. Inkomsten uit sparen en beleggen zijn onbelast in box 3, alleen het bezit van financieel vermogen is belast.

Op basis van de optimale-belastingtheorie is betoogd dat kapitaalinkomen om tien redenen moet worden belast: vier rechtvaardigheidsgronden en zes doelmatigheidsgronden. Belastingen op vermogensinkomsten helpen om de herverdelingsdoelstelling van de overheid vorm te geven, aangezien niet alle inkomensongelijkheid voortvloeit uit verschillen in arbeidsinkomen. Mensen met grotere verdientalenten erven meer, sparen meer en halen hogere rendementen. Daarnaast zullen mensen met mazzel meer vermogen opbouwen dan mensen met pech in het economische leven. Heffingen op vermogensinkomsten zijn ook doelmatig om de verstoringen door belastingheffing op arbeidsinkomsten te verminderen. Die verstoringen doen zich voor op de arbeidsmarkt, de kapitaalmarkt en de verzekeringsmarkt en bij investeringen in menselijk kapitaal. Vermogensinkomsten moeten ten slotte worden belast om zo goed mogelijk de integriteit van de inkomensheffing te handhaven en overwinsten te belasten.

In dit artikel wordt voorgesteld om één geïntegreerd belastingregime in te voeren voor sparen, beleggen, eigen huis, pensioen en onderneming. Werkelijk genoten vermogensinkomsten (inclusief vermogenswinsten) zouden moeten worden belast. Een vermogensbelasting is in beginsel overbodig, wanneer alle inkomen uit vermogen wordt belast. Het eigen huis en erfenissen zouden wel zwaarder moeten worden belast, omdat het doelmatig is om vermogensinkomsten waarvoor geen inspanning is verricht zwaarder te belasten (rents).

Ondanks alle discussies over een fundamentele belastingherziening lijkt de Nederlandse overheid niet voornemens om wezenlijke hervormingen door te voeren ten aanzien van het fiscale regime voor vermogensbestanddelen. Dat is opvallend, nu de belastingheffing op vermogen nationaal en internationaal ter discussie staat. Het zou jammer zijn, wanneer dit maatschappelijke momentum niet wordt aangegrepen om te komen tot een meer fundamentele belastingherziening.

Bas Jacobs

* Hoogleraar economie en overheidsfinanciën, Erasmus School of Economics, Erasmus Universiteit Rotterdam

⁴⁶ Centraal Bureau voor de Statistiek (2014e).

LITERATUUR

- Aiyagari, S. Rao (1995), Optimal Capital Income Taxation with Incomplete Markets, Borrowing Constraints, and Constant Discounting, *Journal of Political Economy*, 103(6), 1158-1175
- Alessie, Rob, en Arie Kapteyn (2001), New Data for Understanding Saving, *Oxford Review of Economic Policy*, 17(1), 55-69
- Allers, Maarten A. (1994), *Administrative and Compliance Costs of Taxation and Public Transfers in the Netherlands*, Groningen: Wolters Noordhoff
- Atkinson, Anthony B., en Joseph E. Stiglitz (1976), The Design of Tax Structure: Direct versus Indirect Taxation, *Journal of Public Economics*, 6(1-2), 55-75
- Attanasio, Orazio P., en Guilermo Weber (2010), Consumption and Saving: Models of Intertemporal Allocation and their Implications for Public Policy, *Journal of Economic Literature*, 48(3), 693-751
- Auerbach, Alan J. (1991), Retrospective Capital Gains Taxation, *American Economic Review*, 81(1), 167-178
- Auerbach, Alan J. (1992), On the Design and Reform of Capital-Gains Taxation, *American Economic Review – Papers and Proceedings*, 82(2), 263-267
- Banks, James, en Peter A. Diamond (2010), The Base for Direct Taxation, in: James A. Mirrlees *et al.* (eds), *The Mirrlees Review. Dimensions of Tax Design*, Oxford: Oxford University Press, 548-648
- Boadway, Robin, Emma Chamberlain, en Carl Emmerson (2010), Taxation of Wealth and Wealth Transfers, in: James A. Mirrlees *et al.* (eds), *The Mirrlees Review. Dimensions of Tax Design*, Oxford: Oxford University Press, 737-814
- Caminada, Koen, Kees Goudswaard, en Marike Knoef (2014), Vermogen in Nederland Gelijker Verdeeld sinds Negentiende Eeuw, *Me Judice*, 27 juni
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2014a), *Welvaart in Nederland*, Den Haag/Heerlen: CBS
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2014b), *Bestaande koopwoningen; verkoopprijzen*, www.statline.cbs.nl
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2014c), *Vermogensverdeling huishoudens 2006-2012*, www.cbs.nl
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2014d), *Overheid; ontvangen belastingen 1987-2013*, www.statline.cbs.nl
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2014e), *Nalatenschappen*, www.statline.cbs.nl
- Centraal Planbureau (2010), *Vergrijzing Verdeeld – Toekomst van de Nederlandse Overheidsfinanciën*, CPB Speciale Publicatie No. 86, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2012), *Actualisatie analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord*, CPB Notitie, 12 november, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2013), *De naakte feiten over de Nederlandse overheidsschuld*, CPB Achtergronddocument, 5 juni, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2014), *Centraal Economisch Plan 2014*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Chamley, Christophe (1986), Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium With Infinite Lives, *Econometrica*, 54(3), 607-622
- Chetty, Raj (2009), Is the Taxable Income Elasticity Sufficient to Calculate Deadweight Loss? The Implications of Evasion and Avoidance, *American Economic Journal: Economic Policy*, 1(2), 31-52
- Chetty, Raj, John N. Friedman, Søren Leth-Petersen, Torben Nielsen, en Tore Olsen (2014), Active vs. Passive Decisions and Crowd-out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark, *Quarterly Journal of Economics*, 129(3), 1141-1219

- Christiansen, Vidar, en Matti Tuomala (2008), On Taxing Capital Income with Income Shifting”, *International Tax and Public Finance*, 15(4), 527-545
- Conesa, Juan C., Sagiri Kitao, en Dirk Krueger (2009), Taxing Capital? Not a Bad Idea After All, *American Economic Review*, 99(1), 25-48
- Correia, Isabel H. (1996), Should Capital Income be Taxed in the Steady State?”, *Journal of Public Economics*, 60(1), 147-151
- Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), *Naar een activerender belastingstelsel – Eindrapport Commissie inkomstenbelasting en toeslagen*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Cremer, Helmuth, Pierre Pestieau, en Jean-Charles Rochet (2001), Direct versus Indirect Taxation: The Design of Tax Structure Revisited, *International Economic Review*, 42(3), 781-799
- Diamond, Peter A., en James A. Mirrlees (1978), A Model of Social Insurance with Variable Retirement, *Journal of Public Economics*, 10(3), 295-336
- Diamond, Peter A., en James A. Mirrlees (1986), Payroll-Tax Financed Social Insurance with Variable Retirement, *Scandinavian Journal of Economics*, 88(1), 25-50
- Diamond, Peter A., en Emmanuel Saez (2011), The Case for a Progressive Income Tax, *Journal of Economic Perspectives*, 25(4), 165-190
- Diamond, Peter A., en Johannes Spinnewijn (2011), Capital Income Taxes with Heterogeneous Discount Rates, *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(4), 52-76
- De Nederlandsche Bank (2014), *Statistieken: Toezichtsgegevens Pensioenfondsen*, www.statistics.dnb.nl.
- Erosa, Andrés, en Martin Gervais (2002), Optimal Taxation in Life-Cycle Economies, *Journal of Economic Theory*, 105(2), 338-369
- Eurostat (2014), *Taxation Trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway*, Luxemburg: Publications Office of the European Union
- Farhi, Emmanuel, en Iván Werning (2012), Capital Taxation: Quantitative Explorations of the Inverse Euler Equation, *Journal of Political Economy*, 120(3), 398-445
- Gerritsen, Aart F., Bas Jacobs, Alexandra Rusu en Kevin Spiritus (2015), *Optimal Taxation of Capital Income when Individuals Have Different Returns*, mimeo: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Golosov, Mikhail, Aleh Tsyvinski, en Iván Werning (2006), New Dynamic Public Finance: A User’s Guide, *NBER Macroeconomics Annual*, 317-363
- Gruber, Jonathan, en David Wise (1999), *Social Security and Retirement around the World*, Chicago: Chicago University Press
- Gordon, Roger H., en Wojciech Kopczuk (2014), The Choice of the Personal Income Tax Base, *Journal of Public Economics*, 118, 97-110
- Haffner, Marietta E.A. (2005), *Appel voor de dorst? Vermogen van ouderen op de woningmarkt*, Utrecht: NETHUR
- Harding, Michelle (2013), *Taxation of Dividend, Interest, and Capital Gain Income*, OECD Taxation Working Papers, No. 19, Paris: OECD Publishing
- Hubbard, R. Glenn, en Kenneth L. Judd (1986), Liquidity Constraints, Fiscal Policy, and Consumption, *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1-59
- Jacobs, Bas (2008), *De prijs van gelijkheid*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker
- Jacobs, Bas (2010), Een economische analyse van een optimaal belastingstelsel voor Nederland, in: Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën, 175-212
- Jacobs, Bas (2013), From Optimal Tax Theory to Applied Tax Policy, *FinanzArchiv*, 69(3), 338-389

- Jacobs, Bas (2014), Piketty en Belastingen op Kapitaal, in: Robert Went (red.), *Waarom Piketty lezen?*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 48-59
- Jacobs, Bas, en Robin Boadway (2014), Optimal Linear Commodity Taxation under Optimal Non-Linear Income Taxation, *Journal of Public Economics*, 117(1), 201-210
- Jacobs, Bas, en A. Lans Bovenberg (2010), Human Capital and Optimal Positive Taxation of Capital Income, *International Tax and Public Finance*, 17(5), 451-478
- Jacobs, Bas, en Alexandra Rusu (2015), *Why is the Long-Run Tax on Capital Income Zero? Reinterpreting the Chamley-Judd Result*, mimeo: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Jacobs, Bas, en Dirk Schindler (2012), On the Desirability of Taxing Capital Income in Optimal Social Insurance, *Journal of Public Economics*, 96(9-10), 853–868
- Judd, Kenneth L. (1985), Redistributive Taxation in a Simple Perfect Foresight Model, *Journal of Public Economics*, 28, 59-83
- Kleven, Henrik Jacobsen, en Esben Anton Schultz (2014), Estimating Taxable Income Responses Using Danish Tax Reforms, *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(4), 271-301
- Ministerie van Financiën (2013), *Fiscale kengetallen 2012*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Mirrlees, James A. (1971), An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation, *Review of Economic Statistics*, 38(2), 175-208
- Mirrlees, James A. (1976), Optimal Tax Theory: A Synthesis, *Journal of Public Economics*, 6(4), 327-358
- Mirrlees Review (2011), *Tax by Design*, Oxford: Oxford University Press
- Mooij, Ruud A. de, en Gaëtan Nicodème (2008), Corporate Tax Policy and Incorporation in the EU, *International Tax and Public Finance*, 15(4), 478-498
- Nishiyama, Shinichi, en Kent Smetters (2005), Consumption Taxes and Economic Efficiency with Idiosyncratic Wage Shocks, *Journal of Political Economy*, 113(5), 1088-1115
- Piketty, Thomas (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge Massachusetts/London: The Belknap Press of Harvard University Press
- Piketty, Thomas, en Emmanuel Saez (2013), A Theory of Optimal Inheritance Taxation, *Econometrica*, 81(5), 1851-1886
- Pirttilä, Jukka, en Ilpo Suoniemi (2014), Public Provision, Commodity Demand and Hours of Work: An Empirical Analysis, *Scandinavian Journal of Economics*, 116(4), 1044–1067
- Ramsey, Frank P. (1927), A Contribution to the Theory of Taxation, *Economic Journal*, 37(145), 47-61
- Saez, Emmanuel (2002), The Desirability of Commodity Taxation Under Non-Linear Income Taxation and Heterogeneous Tastes, *Journal of Public Economics*, 83, 217-230
- Sørensen, Peter Birch (2009), *Dual Income Taxes: A Nordic Tax System*, Economic Policy Research Unit, mimeo: University of Copenhagen
- Stiglitz, Joseph E. (1985), *Inequality and Capital Taxation*, IMSSS Technical Report No. 457, Institute for Mathematical Studies in the Social Sciences, Stanford University
- Studiecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Tinbergen, Jan (1970), Belasting op bekwaamheid, *Intermediair*, 30(6), 1-3
- Tweede Kamer (2014-2015), *Herziening belastingstelsel. Brief van de staatssecretaris van Financiën*, 32 140, nr. 5
- Zoutman, Floris T. (2014), *The Effect of Capital Taxes on Household's Portfolio Composition and Intertemporal Choice: Evidence from the Dutch 2001 Capital Income Tax Reform*, mimeo: Norwegian School of Economics.