

Van de walvis die een goudvis bleek

LEO STEVENS

*Hoogleraar fiscale economie aan de Erasmus
Universiteit te Rotterdam*

In S & D 7/8 1999 schreef mijn gewaardeerde collega Sijbren Cnossen een uitdagend artikel: *De walvis van Paars De onrechtvaardige vermogensrendementsheffing*. De redactie verzocht mij om een reactie, er kennelijk

van uitgaande dat ik deze visie niet zou delen. Die verwachting is juist. Alhoewel ik persoonlijk bij de vormgeving en uitwerking van de belastinghervorming op sommige plaatsen andere afwegingen zou hebben gemaakt, is het ontwikkelde boxenstelsel met bijbehorende vermogensrendementsheffing naar mijn mening een verantwoorde oplossingsrichting.

Het belastinghervormingsplan bestaat overigens niet alleen uit de introductie van de vermogensrendementsheffing, maar omvat een ruimer pakket verbeteringen. Het voorziet onder andere in een herziening van het volstrekt gedegenereerde ondernemersbegrip met bijbehorende ondernemersfaciliteiten. Het fiscale ondernemerschap wordt momenteel gebruikt voor allerlei beleggingsconstructies in de vorm van commanditaire vennootschappen. De commanditaire vennoten krijgen daardoor veelal ook toegang tot de ondernemersfaciliteiten die in feite niet voor hen bestemd zijn. In de belastingherziening worden deze faciliteiten nadrukkelijker afgestemd op de echte ondernemers. Ook wordt overgestapt van de belastingvrijesom methode op een meer eenvoudig uitvoerbare, en naar uitwerking progressieverscherpemde heffingskorting. Daardoor is het belastingvoordeel van de belastingvrije som niet langer afhankelijk van het toptarief van de inkomstenbelasting. Ook dat zie ik als een verbetering. Voorts wordt een aantal noodzakelijke aanpassingen van het nationale aan het Europese recht doorgevoerd. Het belang van de vermogensrendementsheffing moet in het geheel van het belastingplan daarom niet overdreven worden; zij heeft een bereik van circa 3 procent van de heffingsgrondslag van de

loon- en inkomstenbelasting. Anderzijds mag het geringe kwantitatieve belang uiteraard een principiële discussie niet in de weg staan. Daarom zal ik mijn reactie verder ook toespitsen op de door Sijbren

Cnossen ingenomen stelling dat de vermogensrendementsheffing een onrechtvaardige heffing is.

Een belangrijk verschil van benadering en kwalificatie van de vermogensrendementsheffing tussen Sijbren Cnossen en ondergetekende zijn de beoordelingscriteria. Ik kan gemakkelijk begrip opbrengen voor het feit dat wetenschappelijke afwegingen en politieke besluitvormingsprocessen zich volgens verschillende wetmatigheden voltrekken. Daar waar in de wetenschap de kracht van het argument telt, zal de politicus vooral oog moeten hebben voor de maatschappelijke aanvaardbaarheid. De fiscale hoogleraar kan zich veroorloven zijn vakgebied te koesteren binnen de beschermende omheining van zijn discipline en kiezen voor een introverte opstelling. De beleidsmaker zal zijn blik moeten verruimen tot de volle breedte van zijn beleidsportefeuille. In dit verschil van verantwoordelijkheid zullen beide functionarissen elkaar moeten respecteren.

De legitimiteit van de stelselwijziging

Cnossen is bij zijn standpuntbepaling krasse uitspraken niet uit de weg gegaan. Zijn suggestie dat de rendementsheffing niet zou voldoen aan de eisen van de rechtsstaat, gaat wel erg ver. Hij stelt dat een fundamentele politieke discussie over de richting waarin ons belastingstelsel zich de komende decennia zou moeten bewegen, niet zou hebben plaatsgevonden, niet in de Tweede Kamer, noch elders. Ik kan deze bewering moeilijk plaatsen. In de fiscale vakliteratuur wemelt het van beschouwingen over het draagkrachtbeginsel en haar (te gebrekkige) wettelijke vormgeving. De mogelijkheid van een forfaitaire

vermogensheffing als alternatief voor het geldende inkomensbegrip voor de inkomsten uit vermogen is diverse malen aan de orde gesteld. Ook de politieke voorganger van het Paarse kabinet heeft zich in de Bouwstenennotitie van juli 1994 reeds het hoofd gebroken over de wijze waarop de gebrekkige fiscale vormgeving van de inkomsten uit vermogen zou kunnen worden verbeterd. Voorts is de blauwdruk van het huidige plan in een Verkenningnota in december 1997 aan de samenleving en het parlement ter kennisneming voorgelegd. De SER en de Emancipatieraad hebben daarover adviezen uitgebracht en er is een hoorzitting door de Tweede Kamer gehouden. Vervolgens is het voorstel gegoten in een wetsvoorstel en als zodanig juist tot onderwerp van parlementair debat gemaakt. Het is daarbij aan het parlement om zijn eigen bewegingsruimte af te bakenen.

Voor zover Cnossen evenwel bedoelt te zeggen dat het wetgevingstempo wel erg strak gehouden is, kan ik hem daarin bijvallen. Maar mijn zorg richt zich daarbij juist niet op de keuze voor of tegen vermogensrendementsheffing. Het is goed dat op dat vlak nu eindelijk eens knopen zijn doorgehakt omdat velen veel langer dan mij lief is reeds van de lekken in de huidige wetgeving hebben geprofiteerd. Mijn zorg betreft eerder de fiscaaltechnische uitwerking. Kwalitatief goede wetgeving vereist tijd; tijd voor reflectie en tijd voor absorptie van alternatieven. De voortdurende spanning tussen kwaliteit en tijd zie ik als de belangrijkste risicofactor in het hervormingsproces. Daarbij denk ik in het bijzonder aan de onontkoombaar ingewikkelde overgangswetgeving. Maar een duidelijk uitgesproken voorkeur voor een oplossingsrichting acht ik niet onlegitiem, óók niet als die wordt ingebakken in een regeerakkoord.

De rendementsheffing zou onrechtvaardig zijn

Cnossen betoogt dat de vermogensrendementsheffing onrechtvaardig is omdat rijke mensen meer vermogen hebben en daarom riskanter kunnen beleggen en hogere rendementen kunnen behalen. Een vermogensrendementsheffing, vastgeprikt op een fictief rendement van 4 procent, leidt dan tot een relatief hogere effectieve belastingdruk bij kleine vermogens. Als dit uitgangspunt klopt, is deze conclusie juist. Ik heb geen reden om de impliciete stelling dat vermogende personen riskanter beleggen, aan te vechten. Bij de keuze van de vermogensrendementsbenadering is echter duidelijk onder-

kend dat de risicopremie boven 4 procent onbelast zal blijven, waarbij als consequentie is aanvaard dat het onderrendement ook niet fiscaal aftrekbaar is gesteld. Bij de veronderstelde bevoordeling van de rijken passen echter enkele kanttekeningen.

Risicodragend vermogen zal veelal bestaan uit aandelenbeleggingen. Zoals ik nog nader zal toelichten wordt het rendement op aandelen door de vermogensrendementsheffing eerder benadeeld dan bevoordeeld, omdat door de belastingheffing op vennootschapsniveau economische dubbele heffing optreedt, namelijk eerst als winst bij de aandelenvennootschap en vervolgens als dividend bij de beleggende particuliere aandeelhouder. Daarvan heeft de risicomijdende obligatiebelegger geen last. Toch is op beide categorieën het uniforme tarief van de vermogensrendementsheffing van toepassing.

Door de heffingvrije voet kent de vermogensrendementsheffing een Benthamse progressie. Dat houdt in dat toepassing van een basisvrijstelling op een overigens proportioneel tarief een progressief resultaat oplevert. Een echtpaar met een vermogen van 100.000 gulden in box 111 moet vanwege de werking van de vrijstelling van 75.000 gulden over het vermogen 0,3 procent belasting betalen; bij 200.000 gulden stijgt de druk naar 0,75 procent, bij 300.000 gulden tot 0,9 procent om bij een miljoen gulden op te lopen tot 1,11 procent, tenderend naar 1,2 procent. Voor 65-plussers zal een verhoogde basisaftrek gelden.

De vermogensrendementsheffing is weliswaar opgenomen in box 111 van de inkomstenbelasting, maar kan gemakkelijk in economische zin worden beschouwd als een (partiële) vermogensbelasting. Zij verenigt in feite de thans bestaande vermogensbelasting van 0,7 procent en de inkomstenbelasting op vermogensinkomsten in één heffing. Als dat wordt onderkend, begrijp ik niet hoe Cnossen enerzijds de vermogensrendementsheffing als onrechtvaardig kan diskwalificeren en anderzijds de vermogensbelasting als draagkrachtheffing omarmt. In zijn woorden: 'Geloven we echt in een rechtvaardiger verdeling van bezit, inkomen en macht, dan mag een integrale vermogensbelasting – toegegeven met een hoog symbolisch gehalte – niet ontbreken. De rendementsheffing vervult die functie in ieder geval niet.' Aangezien vermogen niets anders is dan de contante waarde van toekomstige opbrengsten, impliceert het heffen van vermogensbelasting in feite economische dubbele heffing op vermogensinkom-

sten. Uiteraard treft de vermogensbelasting de vermogende zwaarder dan de niet-vermogende, aangezien het niet te gewaagd is de vermogende vooral te zoeken in de hoge inkomensgroepen. Daarom kan Cnossen ook betogen dat de vermogensbelasting een progressieversterkend effect heeft op de inkomstenbelasting. Als dat echter de kern van zijn kritiek is, moet worden beseft dat hetzelfde effect binnen het voorgestelde stelsel kan worden verkregen door een hoger tarief voor de vermogensrendementsheffing te hanteren met een hogere belastingvrije voet. Wetenschappelijk is het gemakkelijker zulke aanpassing te bepleiten dan deze politiek aanvaardbaar te maken. Overigens is het van belang bij het progressieresultaat ook rekening te houden met de progressie in het successierecht.

Hoge tarieven blaffen wel, maar bijten niet

Met deze treffende kwalificatie verdedigden Zalm en Vermeend op de persconferentie ter gelegenheid van de presentatie van hun Belastingplan hun keuze ten gunste van de vermogensrendementsheffing. Het is hun vertrekpunt bij het weerleggen van de kritiek dat vermogensrendementsbelasting te weinig recht zou doen aan de draagkrachtgedachte. Deze heffing vervangt immers het bestaande regime voor de vermogensinkomsten dat al decennialang zo lek is als een mandje. Eigenlijk is het onbegrijpelijk dat daarin zo lang is berust. Belastingbesparingsconstructies gingen al die tijd op grote schaal en in een breed assortiment als warme broodjes over de toonbank. Voor de reparatiewetgever was het dweilen met de kraan open, waardoor slechts de meest uitdagende 'productvormen' konden worden aangepakt. Deze vorm van belastingarbitrage heeft een versterkend effect voor zover de beleggingsvormen kunnen worden gefinancierd met leningen, waarvan de rente aftrekbaar is. Grondoorzaak van al die 'fiscaal vriendelijke beleggingsvormen', is het bestaande wettelijke systeem dat particuliere vermogensgroei onbelast laat. Zodoende kan het progressieve tarief betrekkelijk eenvoudig worden ontlopen. Van een belasting naar draagkracht komt op deze wijze niets meer terecht. Als oplossing voor deze arbitrageproblematiek hebben de bewindslieden gekozen voor een systeem waarbij inkomen uit sparen en beleggen forfaitair wordt bepaald op een vermogensrendement van 4 procent. Deze forfaitair vastgestelde opbrengst wordt belast tegen een vast tarief van 30 procent als afzonderlijke box in een gesloten boxenstelsel. Ongewenst en oneigenlijk ge-

bruik van aftrekposten wordt zodoende effectief in de kiem gesmoord.

Ik onderschrijf de in de fiscale wetenschap overheersende opinie dat de vermogenswinstbelasting theoretisch een beter alternatief zou zijn voor de geschetste problematiek. De politieke haalbaarheid van een dergelijke optie is echter zodanig gering dat door te pleiten voor een vermogenswinstbelasting het betere de vijand wordt van het adequate. De vermogensrendementsheffing ervaar ik zodoende als een verlegenheidsoplossing, maar wel als een oplossing. Dat neemt niet weg dat er kanttekeningen bij te plaatsen zijn. Door de verschillen in effectieve lastendruk tussen de boxen onderling, zal de wetgever immers attent moeten zijn op het ontstaan van nieuwe oorzaken voor belastingarbitrage. De relatief lage forfaitaire belastingdruk oefent zuigkracht uit op de andere boxen. De wetgever heeft deze werking echter onderkend en daartegen maatregelen genomen. Gekunsteld gesleep met vermogensbestanddelen om belastingbesparingsredenen moet worden ontmoedigd zonder dat daarmee de rechtzekerheid binnen het gebruikelijke maatschappelijke verkeer wordt aangetast.

De vermogensrendementsheffing kan wel mooier, niet eenvoudiger

Een tekortkoming van de vermogensrendementsheffing betreft de ongelijke behandeling van de verschaffers van vreemd en eigen vermogen. Risicodragend vermogen (aandelenkapitaal) blijft ten opzichte van risicomijdend vermogen (obligatieleeningen) achtergesteld. Dat is zo en dat blijft zo. De vermogensrendementsheffing houdt immers geen rekening met de onderliggende vennootschapsbelasting die de aandeelhouders moeten dragen. Eerder heb ik een gedifferentieerd systeem bepleit: 25 procent over aandelenbelegging en 35 procent voor de rest. Ook de SER achtte een dergelijk gedifferentieerd forfait gewenst. Het kabinet heeft echter vastgehouden aan een uniform percentage. De SER-argumenten verdienen parlementaire heroverweging.

De fiscale behandeling van de eigen woning past niet in het systeem. Op basis van de politieke verhoudingen is expliciet aanvaard dat ondanks de introductie van een forfaitair rendement van 4 procent erin wordt berust dat dit percentage voor de eigen woning slechts 1,25 procent bedraagt. Door onderbrenging in box 1 is voorts de onbeperkte aftrek-

baarheid van de financieringsrente gecontinueerd. Het doorgaans negatieve verschil tussen huurwaarde en financieringsrente wordt zodoende tegen het progressieve tarief verrekend. Daardoor verliest deze problematiek ook zijn scherpte naar mate het toptarief verder daalt.

Als eigenwoningbezitters massaal en voor de financiering onnodig vreemd vermogen aantrekken, ligt hierin een aanwijzing besloten dat het geldende huurwaardeforfait fungeert als accelerator van het belastingarbitrageproces. Hoog belast inkomen wordt daardoor omgevormd tot laag belast of onbelast inkomen. Financiering door middel van levens- en spaarhypotheken en aflossingsvrije hypotheken verscherpen de problematiek. Het zal op termijn onontkoombaar blijken de eigen woning in de vermogensrendementsheffing mee te nemen. Desgewenst kan daarbij worden gedacht aan een gedifferentieerd huurwaardeforfait door inbouw van een beperkte eigenwoningvrijstelling.

De vermogensaanwasbelasting

Cnossen is een groot voorstander van de vermogensaanwasbelasting. De vermogensaanwasbelasting heeft echter veel gemeen met de vermogensrendementsheffing. Evenals de vermogensrendementsheffing zijn er geen afrekenproblemen bij emigratie, aanzien de vermogensaanwas van jaar tot jaar wordt belast. Ook kan de vermogensaanwasbelasting lastige liquiditeitsproblemen opleveren, omdat de heffing geen onderscheid maakt tussen gerealiseerde en ongerealiseerde vermogensaanwas. Dat geldt ook voor de vermogensrendementsheffing, maar daar wordt door een relatief voorzichtig vastgesteld forfaitair rendement gepoogd de scherpe kantjes er vanaf te slijpen. Ook is een voordeel van een voorzichtig vastgesteld rendementspercentage dat zodoende automatisch met de inflatiecomponent rekening wordt gehouden. Maar belangrijker nog is dat daarmee ook de kosten van vermogensbeheer zijn uitgezuiverd, die bij een vermogensaanwasbelasting afzonderlijk moeten worden geëlimineerd. Daarvoor zijn weliswaar vereenvoudigende technieken beschikbaar, maar die buigen de vermogensaanwasbelasting weer bij in de richting van de vermogensrendementsheffing. Ook is een belangrijk nadeel van de door Cnossen gepropageerde vermogensaanwasbelasting dat privéonttrekkingen (consumptieve uitgaven) en privé-stortingen (niet belaste inkomsten, zoals schenkingen en nalatenschappen) uit de heffingsgrondslag moeten

worden geëlimineerd. Dit wordt trouwens ook door Cnossen onderkend. Voor de financieringskosten betekent toepassing van de vermogensaanwasbenadering een terugkeer van de lastige etiketteringsproblemen tussen consumptieve en niet-consumptieve rente. Daarmee gaat de vereenvoudigingswinst van de belastingherziening weer verloren. Kortom, de door het kabinet voorgestelde vermogensrendementsheffing is zo gek nog niet. Dat neemt niet weg dat in tijden van vermogensverliezen grote druk op de vermogensrendementsheffing komt te staan.

Wanneer echter de vereenvoudigende werking van het vermogensrendementsstelsel als beleidsdoelstelling wordt verworpen, ligt het mijns inziens meer voor de hand te kiezen voor een vermogenswinstbelasting dan voor een vermogensaanwasbelasting. Zelfs bij de onderdelen van de inkomstenbelasting waarvan het inkomen reeds thans via vermogensvergelijking wordt bepaald (winst uit onderneming en winst uit aanmerkelijk belang) is vanwege de continuïteitsbelemmerende liquiditeitsproblemen steeds de voorkeur gegeven aan een vermogenswinstbelasting in plaats van een vermogensaanwasbelasting. Uitstel van belastingheffing over verkregen aanspraken op pensioenen en lijfrenten tot de uitkeringen daadwerkelijk zijn verkregen, is trouwens uitdrukking van dezelfde maatschappelijke inkomensnotie. Cnossen wuift mijns inziens dat probleem te gemakkelijk weg met de opmerking dat realisatie een kwestie is van vermogensbeheer en niet van inkomensdefinitie.

De kritiek dat de vermogensrendementsheffing niet strookt met de voorheffingen op vermogensinkomen die op Europees niveau zijn voorgesteld, kan ik minder goed plaatsen. Er treedt door invoering van de vermogensrendementsheffing immers geen wijziging op in de systematiek van voorheffingen. Ik zie noch Europeesrechtelijk, noch verdragsrechtelijk wezenlijke implementatieproblemen.

De vermogensaanwasbelasting kent voorts een minder stabiele heffingsgrondslag dan de vermogensrendementsheffing. Dat is een van de argumenten waarom de politici daarvoor niet hebben gekozen. Daarover kan men verschillend denken. Sommigen, waaronder Cnossen, hechten meer aan de aansluiting bij de werkelijke vermogensontwikkeling. Die voorkeur is legitiem; een kwestie van appreciatie. Ik kan daarin meevoelen, maar zou dan juist voor een vermogenswinstbenadering hebben gekozen.

Slotconclusie

De walvis die in onze Hofvijver zou zijn gesignaleerd, lijkt mij wat grotesk uitgevallen. De woeling in het water lijkt mij eerder afkomstig van een dar-

tele goudvis die verheugd is over het verhoogde zuurstofgehalte dat de doodse vijver van het draagkrachtprincipe ingeblazen is. Er is weer leven in die vijver!