

De walvis van Paars

De onrechtvaardige vermogens- rendementsheffing

SIJBREN CNOSSEN

*Hoogleraar fiscale economie aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam*

Binnenkort zal de volksvertegenwoordiging debatteren over de invoering van de in het regeerakkoord overeengekomen forfaitaire vermogensrendementsheffing. Kort gezegd komt de heffing hierop neer dat 'inkomsten' uit financieel privé-vermogen voortaan zullen worden bepaald op een forfaitair percentage van 4% van de waarde van dat vermogen, ongeacht de werkelijke inkomsten. Het op deze basis berekende bedrag zal worden belast tegen 30%. In wezen is dus sprake van een (partiële) vermogensbelasting van 1,2%. De progressieve inkomstenbelasting op privé-vermogensinkomsten (toptarief 60%), zoals rente, dividend en huur, wordt afgeschaft, evenals de bestaande vermogensbelasting.

Hoewel de toekomst van de inkomsten- en vermogensbelasting ons allemaal aangaat, is de rendementsheffing nooit onderwerp van publiek debat geweest. Dat wringt want de stelselwijziging institutionaliseert de structurele vermindering van de progressie bovenin het inkomensgebouw: het gemiddeld tarief daalt als het inkomen toeneemt. Over alternatieven, zoals een versterking van het huidige regime van de inkomstenbelasting met een vermogenswinstbelasting (waardoor het gemiddelde tarief niet zou dalen), is nooit gesproken. Hervorming van de al honderd jaar oude vermogensbelasting (breder grondslag, lager tarief) is evenmin ter discussie gesteld. Deze gang van zaken staat op gespannen voet met de eisen die aan een democratische rechtsstaat mogen worden gesteld.

Is de stelselwijziging legitiem?

In zijn lucide Den Uyl-lezing, eind vorig jaar in de Rode Hoed, betoogde Willem Witteveen dat de (sociaal-)democratische rechtsstaat geen feit is maar een beginsel. De mondige en kritische burger is

betrokken bij de politieke besluitvorming die meer op grond van argumenten dan op grond van meerderheidsbeslissingen verloopt. Alleen algemene belangen die door het verloop van de discussie een breed draagvlak hebben verworven, worden neergelegd in wetgeving die alle burgers bindt. De regels, aldus nog steeds Witteveen, moeten

gemotiveerd worden, en worden beoordeeld op hun kwaliteit en hun bruikbaarheid. Het streven naar legitimiteit, naar draagvlak voor beleid en regelgeving, is belangrijker dan het streven naar legaliteit, dat wil zeggen, de juistheid van de juridische procedure die is doorlopen. Het primaat van het politieke gaat boven het primaat van de politiek - in dit geval het regeerakkoord.

Voldoet de rendementsheffing aan deze eisen van de rechtsstaat? Een fundamentele politieke discussie over de richting waarin ons belastingstelsel - een publiek goed dat ons allen raakt - zich de komende decennia zou moeten bewegen, heeft niet plaats gehad - niet in de Tweede Kamer, noch elders. Dat station is met grote vaart gepasseerd. In december 1997 zonden de bewindslieden van Financiën hun verkenning over *Belastingen in de 21e eeuw* naar de Tweede Kamer. Vervolgens organiseerde de vaste kamercommissie voor Financiën een tweetal summier rondetafelgesprekken en bracht de Sociaal-Economische Raad, desgevraagd, advies uit.

Maar daar bleef het bij. Een plenair kamerdebat, waarin de maatschappelijke gevoelens over de stelselwijziging kunnen worden gearticuleerd, vond niet plaats. Niet ten onrechte zei de premier enkele weken voor de verkiezingen nog dat slechts sprake was van een verkenning. Niettemin werd de stelselwijziging vervolgens in het regeerakkoord verankerd. In het najaar kan de Kamer nog wat punten en komma's in het wetsvoorstel veranderen (of het in

zijn geheel verwerpen), maar de stelselwijziging als zodanig komt dan niet meer aan de orde. In wezen is de hele zaak in Haagse binnenkamers beklonken. Is dat wat we onder legitieme besluitvorming verstaan?

Is de rendementsheffing rechtvaardig?

De stelselwijziging betekent een structurele vermindering van de progressie bovenin het inkomensgebouw waar mensen met grote vermogens zijn gehuisvest. De rendementsheffing heeft namelijk tot gevolg dat het gemiddelde tarief van de inkomstenbelasting - het bedrag van de belasting berekend als percentage van het economische inkomen - bovenin de inkomensverdeling lager is dan het tarief voor middeninkomens. In plaats van progressief, neemt het verloop van de drukverdeling de contouren aan van een walvis. Als percentage van het inkomen is de druk laag onderin het inkomensgebouw, stijgt zij voor middeninkomens, om weer af te nemen voor hogere inkomensgroepen.

De belangrijkste oorzaak van deze oneigenlijke drukverlaging is dat de rendementsheffing veel minder diep snijdt in het rendement dat wordt behaald op een belegging met een hoog rendement dan op een belegging met een laag rendement. Met name rijke mensen profiteren hiervan. Zij hebben namelijk meer risicodragende fondsen met hogere verwachte rendementen in hun portefeuille dan minder gegoede vermogensbezitters. Als fractie van het rendement zal de heffing ex-post daarom lager zijn voor mensen met grote vermogens, hoewel de belasting van het ex-ante, voor risico aangepaste, rendement hetzelfde is voor alle beleggingen. De persoonsgebonden risicopremie (die als een vorm van arbeidsinkomen kan worden gezien!) wordt niet belast. Dit is duidelijk in strijd met de algemeen gedeelde gedachte dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dienen te dragen.

Bezwaren tegen de rendementsheffing worden vaak afgedaan met het argument dat de nieuwe heffing meer oplevert dan de belastingen die zij vervangt. Maar dat is onjuist. Het vermogen dat aan de rendementsheffing zal worden onderworpen bedraagt f 650 miljard, zodat de opbrengst op f 7,8 miljard kan worden gesteld. Echter, hierop moet in mindering worden gebracht de belasting die aan de nieuwe belastingvrije som kan worden toegerekend (f 2,4 miljard), de inkomstenbelasting over de feitelijke vermogensinkomsten die nu nog worden belast (f 4,2

miljard) en de opbrengst van de oude vermogensbelasting (f 1,3 miljard).

Weliswaar worden ook de aftrekmogelijkheden van pensioen- en lijfrentepremies beperkt, maar die maatregelen hebben niets te maken met de stelselwijziging als zodanig.

Ondeugdelijk is ook het argument dat de rendementsheffing een stabielere bron van overheidsinkomsten zou zijn dan het huidige regime. De grotere opbrengststabiliteit moet namelijk toegeschreven worden aan het feit dat de hypotheekrenteaftrek, die de grondslag van de huidige belasting op vermogensinkomsten erodeert, in een andere box wordt ondergebracht (de erosie wordt verplaatst maar verdwijnt niet). Overigens is de opbrengst van de rendementsheffing - minder dan 1% van het nationale inkomen - te gering om veel gewicht aan het stabiliteitsargument toe te kennen. De heffing is waarschijnlijk wel robuuster dan het huidige regime (trucs met renteaftrek worden moeilijker), maar daarvoor moet wel erg fors op de rechtvaardigheid, zoals die door het draagkrachtbeginsel tot uitdrukking wordt gebracht, worden ingeleverd. Bovendien, het huidige regime kan aanzienlijk robuuster worden gemaakt, zonder dat het draagkrachtbeginsel geweld wordt aangedaan.

Hoe kan het huidige regime worden verbeterd?

Onder het huidige regime is de heffingsgrondslag van privé-vermogensinkomsten negatief. Tegenover de positieve inkomsten uit hoofde van rente, dividend, huur en winst op aandelen die een aanmerkelijk belang vertegenwoordigen, staat een bijna tweemaal zo grote negatieve opbrengst van de eigen woning. In samenhang bezien met de positieve opbrengst van vermogen dat op ondernemingsniveau wordt behaald (en hoofdzakelijk als vennootschapswinst wordt belast) betekent dit dat het effectieve tarief op vermogensinkomsten (inclusief winst) op 15% kan worden geschat, tegenover een effectief tarief op arbeidsinkomen van 45%. Deze moeilijk te rechtvaardigen discrepantie in fiscale behandeling moet hoofdzakelijk worden toegeschreven aan het feit dat privé-vermogenswinsten in Nederland (in tegenstelling tot andere landen) niet worden belast. En omdat reguliere vermogensinkomsten gemakkelijk in onbelaste vermogenswinsten kunnen worden omgezet, wordt de heffingsgrondslag van vermogensinkomsten ook grotendeels weggeslagen.

Horen vermogenswinsten tot het inkomen? Jazeker. Wie kiest voor inkomen als maatstaf van belas-

tingheffing, ontkomt er niet aan vermogenswinsten daarin te begrijpen. De economische beschikkingsmacht die is belichaamd in de waardeinstijging van een vermogensbestanddeel verschilt niet van die aanwezig in de vorm van lopende inkomsten, zoals dividend, rente of huur. In beginsel doet het er ook niet toe of de winst wordt gerealiseerd of niet. Immers, realisatie is een kwestie van vermogensbeheer, niet van inkomensdefinitie. De economische positie van iemand die een aandeel met winst verkoopt verschilt niet van de positie van iemand anders die eenzelfde waardeinstijging niet verzilverd, maar als het ware herbelegt in hetzelfde aandeel.

In tegenstelling tot Nederland heffen vele andere landen, waaronder bijna alle lidstaten van de Europese Unie en de Verenigde Staten, wel een vermogenswinstbelasting; zij het dat de belasting in België, Duitsland en Oostenrijk beperkt is. Vermogenswinsten worden hoofdzakelijk door mensen met grote vermogens (en hoge inkomens) behaald. Zij kunnen meer risico lopen en kunnen sneller op de markt reageren. Een vermogenswinstbelasting is dan ook een progressief element in de belastingstelsels van de landen die haar heffen. In de Angelsaksische literatuur worden vermogensinkomsten en -winsten wel *unearned income* genoemd – inkomen dat je niet in het zweet van je aanschijn hebt hoeven te verdienen. Dat is een additionele reden om dat inkomen niet de dans te laten ontspringen.

In 1980 werd voor het laatst in de Tweede Kamer gediscussieerd over een vermogenswinstbelasting. De toenmalige regering wees de belasting af, omdat (1) een vermogenswinstbelasting nadelige economische en financiële effecten zou hebben, en (2) de perceptiekosten onevenredig hoog zouden zijn in verhouding tot de opbrengst. Dezelfde argumenten zijn terug te vinden in *Belastingheffing in de 21e eeuw*. Maar herhaling verhoogt het waarheidsgehalte van ondeugdelijke argumenten niet.

Uit de economische literatuur blijkt namelijk dat de effecten van een vermogenswinstbelasting op het spaar- en investeringsvolume verwaarloosbaar zijn (zij moeten worden gemeten in honderdsten van een procent). Wel dient aandacht te worden geschonken aan het zogenoemde *lock-in* effect. Door de belasting te beperken tot gerealiseerde vermogenswinsten, blijven beleggers hun aandelen langer in portefeuilles houden dan zij zonder de belasting zouden hebben gedaan. Daardoor gaan risico en eigendom uit de pas lopen.

Het argument van de hoge perceptiekosten gaat ook niet op. Weliswaar zijn de inningskosten van een vermogenswinstbelasting hoger per gulden opbrengst dan die van de loonbelasting, maar daar staat tegenover dat de integriteit van de inkomstenbelasting beter gewaarborgd is en belastingplichtigen niet worden aangemoedigd om reguliere inkomsten om te zetten in vermogenswinsten (waardoor de nalevingskosten lager zijn).

Het 'lock-in' effect en het gemak waarmee vermogensinkomsten in vermogenswinsten kunnen worden omgezet, zijn argumenten om vermogenswinsten te belasten – ook als zij nog niet zijn gerealiseerd; tevens wordt oneigenlijke verliescompensatie zo voorkomen. Als vermogenswaarden wel zijn te bepalen – en daar gaat de rendementsheffing immers van uit – ligt het dan niet voor de hand de aanwas van het vermogen elk jaar in de inkomstenbelasting te betrekken? Die aanwas (of het verlies) kan worden gesteld op het verschil tussen het vermogen aan het eind en het begin van het jaar (gecorrigeerd voor onttrekkingen en stortingen). Een nieuw en onuitvoerbaar idee? In Amerika wordt vermogensaanwas al op partiële basis belast (voor opties, *futures* en een aantal andere financiële instrumenten) en staan de wetenschappelijke tijdschriften vol met beschouwingen over een integrale *mark-to-market tax*, zoals de belasting van vermogensaanwas daar wordt genoemd. En sinds korte tijd belast Italië financieel vermogen op basis van de jaarlijkse aanwas.

Waarom is het alternatief van een vermogenswinst- of -aanwasbelasting niet onderwerp van publiek debat geweest in Nederland?

Waarom wordt de vermogensbelasting afgeschaft?

Dat geldt ook voor de geruisloze afschaffing van de integrale vermogensbelasting. De vermogensbelasting heeft één van de meest voor de hand liggende rechtsgronden die ons allen zou moeten aanspreken. De vermogensbelasting is namelijk een correctie op de economische macht, zekerheid, sociale status en politieke invloed die inherent zijn aan bezit. Vermogen, aldus van Dale, is 'het geheel van iemands bezittingen aan goederen en rechten (*activa* en *passiva*), hetgeen hij rijk is na aftrek der *passiva*'. Maar vermogen, wederom van Dale, is ook: macht, invloed hebben, kunnen, kracht en capaciteit. En in deze nevendefinities ontwaren we het waarom, de rechtsgrond en de instrumentele betekenis van de vermogensbelasting. Geloven we echt in een rechtvaardigere verdeling van bezit, inkomen en macht,

dan mag een integrale vermogensbelasting – toegeven, met een hoog symbolisch gehalte – niet ontbreken. De rendementsheffing vervult die functie in ieder geval niet – integraal.

Ook de vermogensbelasting komt in andere Europese landen (en daarbuiten) voor: Finland, Frankrijk, Luxemburg, Noorwegen, Spanje, IJsland, Zweden en Zwitserland. Ook als het tarief proportioneel is, zal een vermogensbelasting de progressiviteit van het belastingstelsel verhogen. Dat komt omdat vermogen vooral bij hogere inkomensgroepen zit. De huidige vermogensbelasting is voor verbetering – verbreding – vatbaar. Slechts 10% van het totale privé-vermogen wordt thans belast. Dat komt door het grote aantal vrijstellingen, zoals voor pensioenrechten, kapitaal- en lijfrenteverzekeringen, bedrijfsvermogen van zelfstandigen en 'aanmerkelijk-belang'-vermogen in besloten vennootschappen, en eigen woningen. Het tarief is misschien aan de hoge kant, maar een brede vermogensbelasting misstaat niet in een rechtvaardig belastingstelsel.

Het wekt, op zijn zachtst gezegd, verbazing dat sociaal-democraten zich zo druk maken over de hypotheekrenteaftrek, waarvan ook lagere inkomensgroepen profiteren, terwijl de afschaffing van de integrale vermogensbelasting, alsook het achterwege laten van de invoering van een vermogenswinstbelasting – maatregelen waarvan vooral vermogenden profiteren – zonder zweem van protest lijken te zullen worden geaccepteerd. Hoe legitiem het debat over de fiscale behandeling van de eigen woning ook is, dit valt moeilijk te rijmen met een coherente visie op sterke schouders en zware lasten. Op zijn minst verdienen de miljarden die de schatkist misloopt omdat vermogenswinsten niet en vermogensinkomsten nauwelijks worden belast, evenveel aandacht als het gat van de hypotheekrenteaftrek.

Slotopmerkingen

De heffing van belasting over feitelijke vermogensinkomsten en -winsten strookt met het draagkracht-

beginsel. De rendementsheffing doet dat niet. Toegeven, inkomsten uit vermogen kunnen niet zo hoog worden belast als inkomsten uit arbeid, omdat anders kapitaalvlucht dreigt. Maar vermogensinkomsten kunnen aanzienlijk effectiever worden belast dan thans het geval is. De beste benadering daarvoor is de duale inkomstenbelasting die in Noorwegen en andere Scandinavische landen – met een sociaal-economische signatuur die overeenkomt met de Nederlandse – wordt geheven. Onder deze belasting worden inkomsten uit vermogen (inclusief gerealiseerde vermogenswinsten) gescheiden belast van inkomsten uit arbeid. De hypotheekrente kan alleen van andere vermogensinkomsten worden afgetrokken. Het tarief is gelijk aan dat van de vennootschapsbelasting (dat beperkt de belastingarbitrage) en de belasting wordt gecompenseerd met een brede vermogensbelasting (dat verhoogt de progressie).

De rendementsheffing strookt ook niet met de voorheffingen op vermogensinkomsten die op Europees niveau zijn voorgesteld. Nederland zal informatie ontvangen en moeten verschaffen over door ingezetenen c.q. niet-ingezetenen genoten vermogensinkomsten, hoewel die inkomsten hier te lande niet worden belast. In dat licht kan ook niet veel waarde worden gehecht aan het argument dat de belasting van vermogensinkomsten en -winsten meer informatie vergt dan de rendementsheffing. Ook het argument dat de behoefte aan meer informatie een grotere inbreuk betekent op de privacy snijdt weinig hout. Als genietters van sociale uitkeringen wel het hemd van het lijf kan worden gevraagd, waarom kunnen vermogenden dan geen inzicht verschaffen in hun bezittingen en schulden?

De belasting van feitelijk genoten vermogensinkomsten en -winsten is in overeenstemming met het draagkrachtbeginsel. Wie dit principe belangrijk vindt, kan geen genoegen nemen met een drukverdeling van de inkomstenbelasting die de contouren van een walvis vertoont.

Rectificatie

In het artikel van Bas Jacobs in het juni-nummer 'Groen Links en de hypotheekrente. Realistischer konden ze het niet maken', zijn door een vergissing van redactie twee fouten geslopen: – p.295, eerste kolom onderaan: het huidige 'effectieve huurwaardeforfait' is niet 0,43%, maar, zoals eerder in de tekst vermeld, 0,53%;

– p.296, tweede kolom onderaan: terugdringing van de effectieve subsidie op woningbezit tot het niveau van de huursubsidie per huurder van f 1000,- per jaar levert, aldus de afgedrukte tekst, 3,4 miljard op. Dit moet zijn: 5,8 miljard.

Onze excuses aan de auteur.