Tweemaal eenvoudig gecompliceerd?

Prof. Dr. Arie Rijkers

De in de laatste miljoenennota toegezegde verkenning van de richting waarin het Nederlandse belastingstelsel zich in het begin van de 21e eeuw moet ontwikkelen ligt klaar om op Prinsjesdag gepresenteerd te worden, zo blijkt uit

berichten in de dagbladpers van 18 augustus 1997.

De contouren van de plannen - details zijn mij nog niet bekend - zijn:

- 1 Het tarief van de inkomstenbelasting daalt
- 2 De basisaftrek wordt afgeschaft
- 3 Het arbeidskostenforfait maakt plaats voor een werknemersaftrek
- 4 Er wordt gesneden in de aftrek van lijfrente-premies, (maar de hypotheekrenteaftrek blijft gehandhaafd)
- 5 De volksverzekeringen worden geheel gefiscaliseerd
- 6 De winstbelastingen (inkomsten- en vennootschapsbelasting op ondernemingswinsten) blijven nagenoeg ongewijzigd
- 7 De vermogensbelasting wordt geleidelijk afgeschaft
- 8 Het tarief van de BTW stijgt
- 9 Een fictief rendement op vermogen zal in de grondslag worden betrokken.

Tegen de tijd dat deze column verschijnt zullen de details van de plannen bekend zijn. Hoe zal dan over de plannen worden geoordeeld?

Met het oog op die politieke en wetenschappelijke discussie reeds nu een kleine voorzet. Daarbij besteed ik heel kort aandacht aan de punten 1 tot

en met 8. Het negende punt heeft mijn grootste aandacht.

Het progressieve schijventarief⁽¹⁾ wordt als concept gehandhaafd, maar de schijven tarieven worden verlaagd. De eerste schijf bedraagt 18% over de eerste 32.000 gulden. De tweede schijf loopt tot 64.000 gulden en bedraagt 36%. Boven 64.000 gulden zal het marginale tarief 48% gaan bedragen. Nu valt over de noodzakelijke hoogte van het tarief van de inkomstenbelasting weinig zinnigs te zeggen, afgezien van de relatie tot buitenlandse tarieven in verband met de mobiliteit van arbeid en kapitaal. Wel kan worden gesteld dat het progressieve tarief theoretisch nog slechts symbolische betekenis heeft. De inkomenshervedelende bedoeling ervan maakt, mede gelet op afwentelingsmechanismen en de nivellering op het niveau van de primaire inkomensvorming, weinig indruk meer. Met het fundamentele draagkrachtbeginsel in de inkomstenbelasting heeft het al helemaal niets te maken. De progressie vormt daarom slechts een, theoretisch overbodige, complicerende factor in de inkomstenbelasting. De groei naar een proportioneel tarief is daarom wenselijk en slechts afhankelijk van de budgettaire mogelijkheden. In zoverre is de afvlakking van de progressie in de plannen een fraaie tendens. Wel moet worden bedacht dat dit ten dele wordt bekostigd uit de afschaffing van de basisaftrek en de verhoging van het BTW-tarief naar 19%. De basisaftrek⁽²⁾ berust op de edele gedachte dat een brug eerst zichzelf moet kunnen dragen voordat andere lasten kunnen worden gedragen.

Prof. Dr. A.C. Rijkers is hoogleraar Belastingrecht aan de Katholieke Universiteit Brabant.

Dit is zo evident dat de basisaftrek onaantastbaar lijkt. Het tegendeel is waar. De basisaftrek werkt voor belastingplichtigen die onder de loon- en inkomstenbelasting vallen slechts als een mitigatie van de hoogste schijf. Bovendien is de huidige basisaftrek geen reële afspiegeling van een noodzakelijk basisinkomen. Afschaffing van de basisaftrek is daarom in feite een tariefsvereenvoudiging, met name met het oog op de inhouding van de loonbelasting. Wel zal moeten worden voorkomen dat van een bijzonder laag inkomen eerst belasting wordt geheven, waarna het besteedbare inkomen via het sociale loket moet worden aangevuld. Maar daarvoor bestaan andere methoden, zoals bijvoorbeeld de invorderingsvrijstelling.

De transformatie van het arbeidskostenforfait, thans 2598 gulden, in een werknemersaftrek(3) van 3000 gulden demonstreert overigens de volstrekt opportunistische wijze waarmee met de progressie wordt omgesprongen. Het arbeidskostenforfait levert bij een hoger marginaal tarief meer op. Dat vindt men kennelijk niet leuk, zodat er een proportioneel werkende werknemersaftrek voor in de plaats moet komen. Dit is meten met twee tariefmaten, indien althans de werknemersaftrek bedoeld is om de werkelijke arbeidskosten te vergelden.

Dat er, om de tariefsverlaging te bekostigen, mede gesneden wordt in de lijfrentepremieaftrek(4) zal met name de verzekeringsmaatschappijen een doorn in het oog zijn. Naar mijn mening zou deze aftrek geheel geschrapt kunnen worden. Om de gelijke behandeling van oudedagslijfrenten en dergelijke met de aanvullende pensioenen (de in het loon begrepen pensioenaanspraken zijn onbelast, de pensioenuitkeringen zijn belast) recht te doen zou men beter de lijfrente-uitkeringen vrij kunnen stellen.

Dat de politiek de handen afhoudt van de hypotheekrenteaftrek is begrijpelijk. Ik wijs er slechts op dat deze renteaftrek niet kan bogen op een inkomentheoretische basis. De rente is inkomensbesteding en leent zich theoretisch derhalve niet als negatieve inkomenscomponent. De hypotheekrenteaftrek is dus niet meer dan een, overigens nog al kostbare, subsidie. Het snijden in deze subsidie is naar mijn mening een kwestie van tijd. Maar deze tijd is kennelijk nog niet aangebroken.

De premies volksverzekeringen(5) zijn momenteel versleuteld in de eerste schijf. Door

deze premies te laten innen door de Belastingdienst en de sociale uitkeringen uit de algemene middelen te financieren wordt een wenselijke vereenvoudiging bereikt. Tevens kan de premielast over alle schijven worden uitgesmeerd, hetgeen een verdere vereenvoudiging betekent.

Met betrekking tot de winstbelastingen(6) zijn reeds specifieke wetsvoorstellen in voorbereiding.

De afschaffing van de vermogensbelasting(7) ligt terecht in het verschiet. Voor deze heffing bestaat immers geen grondslag. Vermogen is in alle gevallen reeds door een draagkrachtsluis gegaan, hetzij inkomstenbelasting, hetzij successierecht, hetzij schenkingsrecht, hetzij kansspelbelasting. Bespaard inkomen mag daarom niet nogmaals getroffen worden.

De verschuiving voorts van inkomstenbelastingdruk naar omzetbelastingdruk(8) zal meer een kwestie zijn van inkomensplaatjes (effecten voor met name de minima) dan dat dit theoretisch van betekenis is. Als men immers inkomen als maatstaf voor belastingheffing aanvaardt, kan men in beginsel, zowel heffen op het moment dat het binnenkomt als op het moment dat het besteed wordt. Uiteraard doen wij het beide. De marge van een verschuiving van de inkomstenbelasting naar de BTW is evenwel beperkt, gelet op de bandbreedte die op EG-niveau voor de BTW is toegestaan.

Hiervóór werd met betrekking tot de vermogensbelasting opgemerkt dat vermogen reeds door een draagkrachtsluis is gegaan. Op één punt is dat niet waar en wel voorzover sprake is geweest van particuliere vermogenswinsten. Deze zijn onbelast. Daarin zal kennelijk verandering komen door een fictief rendement(9) op vermogen te gaan belasten. Waarom een fictief rendement en niet gewoon de reële vermogenswinst of het reële vermogensverlies in de grondslag van de inkomstenbelasting betrekken, zoals veel andere landen doen? Dit laatste, veelal aangeduid met 'vermogenswinstbelasting', zou, naar verluidt, te gecompliceerd zijn. Dat is een merkwaardig argument. Wij kennen immers al lang een vermogenswinstbelasting en wel voor in de inkomstenbelasting vallende ondernemingswinsten en voor aanmerkelijk-belangpakketten. Weliswaar is de regeling van deze bronnen van inkomen geen eenvoudige zaak, maar niemand heeft ooit betoogd dat daarom deze vermogenswinsten buiten de heffing zouden moeten blijven. Integendeel, de aanmerkelijk-belangregeling is,

zoals bekend, met ingang van 1997 aanzienlijk uitgebreid; zozeer zelfs dat de roep om alle vermogenswinsten en -verliezen in de particuliere sfeer in de heffing te betrekken erdoor is versterkt. Immers men is reeds aanmerkelijk-belanghouder bij een pakket van 5%. Waarom dan niet bij 4% of bij 0.001%?

Ik merk op dat de wetenschappelijke discussie over de noodzaak van een vermogenswinstcomponent in onze inkomstenbelasting al lang een gepasseerd station is, nu draagkracht de basis voor de inkomstenbelasting vormt. Vanaf de grondige studie van Spaanstra uit 1963 tot en met de Rotterdamse rede van Kavelaars van dit jaar hebben vele fiscalisten van naam en faam deze grondslagverbreding bepleit. Om dat op fictieve wijze te doen, zoals de regering kennelijk voorstaat, is nooit bepleit. Een fictief-rendementsregeling kan weliswaar een stap in de goede richting zijn, maar als het even kan dient een dergelijke technocratische methode te worden overgeslagen daar zij volstrekt in strijd is met ons reële inkomensbegrip: alleen het werkelijk genoten inkomen dient te worden belast.

Wat is er eigenlijk zo moeilijk? Als een belegger een aandeel koopt voor 100 en hij verkoopt dat voor 200 bedraagt de vermogenswinst 100. Dat is een simpele zaak, die niet gecompliceerder wordt indien het aantal effecten en transacties toeneemt: tweemaal eenvoudig is niet gecompliceerd.

Waarschijnlijk moeten we de vrees voor een reële vermogenswinstbelasting elders zoeken. Naar mijn inschatting kunnen de volgende overwegingen een rol spelen:

- a de vrees van Financiën voor de budgettaire gevolgen van (naar voren gehaalde) vermogensverliezen;
- b de problemen bij de afbakening van objecten die men buiten de heffing wil of moet laten;
- c de inflatieproblematiek en
- d de mogelijke negatieve gevolgen van een dergelijke grondslagverbreding op de Nederlandse economie.

Nu meen ik dat ongewenste effecten van

vermogensverliezen sterk, zo niet geheel, kunnen worden ingedamd, door privé-vermogensverliezen slechts verrekenbaar te maken met soortgelijke vermogenswinsten. Deze beperking zou na een bepaalde periode, bijvoorbeeld van tien jaar, kunnen worden opgeheven.

Het is voorstelbaar dat men de eigen woning buiten de grondslag wil houden. Deze afbakening is niet moeilijk aangezien het begrip eigen woning reeds vastligt in de wet. Maar wat te doen met de eveneens uit te zonderen inboedel indien men voorwerpen van kunst en wetenschap wel in de heffing zou betrekken? Denk aan het kostbare schilderij dat ter stoffering van de woning dient. Natuurlijk ligt hier een probleem voor de wettenmakers. Maar bedacht moet worden dat dit marginale problemen zijn. In hoofdzaak gaat het om onroerende zaken-niet eigen woning en allerlei effecten: deep discount bonds, escapes, resetnotes, converteerbare obligaties, warrants en blote eigendommen.

Vaak hoort men ook dat een vermogenswinstbelasting slechts mag indien de inflatiewinsten keurig zijn uitgefilterd. Die stelling is onjuist. De inflatieproblematiek regardeert het gehele inkomensbegrip, niet slechts een vermogenswinstcomponent. Overigens is de inflatieproblematiek via verschillende methoden fatsoenlijk oplosbaar, ook op globale wijze zoals de vermogensaftrekmethode.

Tot slot dan de onbestemde vrees voor negatieve implicaties voor de economie. Aan dit aspect heeft Cnossen onlangs in het ESB van 13-8-1997 een beschouwing gewijd. Zijn beschouwing mondt uit in de stelling dat deze vrees onterecht is.

Al met al kan daarom met belangstelling worden uitgezien naar de (werkelijke) argumenten van de regering om vermogenswinsten slechts op fictieve wijze in de heffing te betrekken. Wat daarvan zij, verdienen zij in ieder geval dat een steen wordt geworpen in de tot nu toe rimpelloze vijver van de onbelaste particuliere vermogenswinsten. Uiteindelijk dient die vijver niettemin met rotsblokken te worden gedempt.