

Naar een robuust belastingstelsel

98/07

Naar een robuust belastingstelsel

Advies Naar een robuust belastingstelsel

Uitgebracht aan de Minister en Staatssecretaris van Financiën

Publicatienummer 7, 17 april 1998

Inhoudsopgave

Samenvatting	7
1. Inleiding	13
1.1 De adviesaanvraag	13
1.2 Opzet van het advies	14
2. Korte weergave van enkele hoofdlijnen van de Verkenning	15
3. Algemeen beoordelingskader	19
3.1 Inleiding	19
3.2 Het Nederlandse belastingstelsel in internationaal verband	19
3.2.1 Grensoverschrijdende mobiliteit, fiscale beleidsconcurrentie en -coördinatie	19
3.2.2 Het Nederlandse belasting- en premiepeil in internationaal perspectief	22
3.2.3 Belangrijke kwetsbaarheden van het Nederlandse belastingstelsel ten opzichte van het buitenland	24
3.3 Doeleinden van en randvoorwaarden voor belastingheffing	25
3.4 Maatschappelijke sturing door belastingheffing	27
3.4.1 Bedoelde en onbedoelde effecten van belastingheffing	27
3.4.2 Instrumentaliteit en instrumentalisme	28
3.4.3 Belastinguitgaven	30
3.5 Naar meer economische zelfstandigheid	31
3.6 Conclusie: een algemeen beoordelingskader voor de komende belastingherziening	34
4. Belasting op arbeidsinkomen	39
4.1 Inleiding	39
4.2 Lastenverlichting op arbeidsinkomen: de Verkenning	40
4.2.1 Motieven voor lastenverlichting	40
4.2.2 Mogelijkheden in het kader van lastenverschuiving	41
4.2.3 Tariefverlaging door grondslagverbreding	41
4.3 Een toegespitst beoordelingskader	43
4.3.1 Verbetering van het inkomenspolitieke en arbeidsmarkt-politieke instrumentarium	43

4.3.2	Ontwikkeling van belastingvrije voet en arbeidskostenforfait sinds 1990	45
4.3.3	Tussenconclusie: doelstellingen van herziening	47
4.3.4	De betekenis van inkomensneutraliteit als randvoorwaarde	49
4.4	Keuzen ten aanzien van de tariefstructuur van de inkomstenbelasting	51
4.4.1	Inleiding	51
4.4.2	Een globale toetsing van de drie opties	51
4.4.3	Afwegingen rond de basisfaciliteit	53
4.4.4	De vormgeving van een arbeidsfaciliteit	56
4.4.5	Inkomensneutrale wijziging van de tariefstructuur	59
4.4.6	Conclusie	61
4.5	Mogelijkheden voor verdere grondslagverbreding	62
4.5.1	Grondslagversmalling in de jaren negentig	62
4.5.2	Mogelijkheden voor verdere grondslagverbreding	63
4.6	Conclusie	69
5.	Fiscale behandeling van de oudedagsvoorziening	71
5.1	Inleiding	71
5.2	Naar een integratie van fiscale regimes: de pensioenparaplu	71
5.3	Internationale belastingheffing: van woonland naar bronland	85
5.4	Pensioenfondsen en vennootschapsbelasting	88
5.5	Conclusies	90
6.	Belastingen op consumptie: mogelijkheden voor verschuiving en vergroening	93
6.1	Inleiding	93
6.2	Voorstellen voor verschuiving in de Verkenning	93
6.2.1	Wenselijkheid van een verschuiving	93
6.2.2	Omzetbelasting: verhoging van het algemeen tarief	94
6.2.3	Mogelijkheden voor verdere vergroening	94
6.3	Kanttekeningen bij een verschuiving van belasting op arbeidsinkomen naar belasting op consumptie	96
6.4	Verdere vergroening fiscale stelsel: algemene kanttekeningen	102
6.5	Verhoging van energiebelastingen	106
6.6	Conclusies	110
7.	De vermogensrendementsheffing	113
7.1	Inleiding	113
7.2	Toegesplitst beoordelingskader	113
7.3	Gebreken van het huidige stelsel	114
7.3.1	Korte beschrijving van het huidige stelsel	114

7.3.2	Belangrijke verstoringen door het huidige stelsel	115
7.4	De voorgestelde vermogensrendementsheffing	117
7.4.1	Beschrijving van het voorstel	117
7.4.2	Samenhang met aftrekbeperking rente	118
7.5	Alternatieven voor een vermogensrendementsheffing	119
7.5.1	Het kernprobleem: belasting van vermogenswinsten	119
7.5.2	Subjectivering van het begrip vermogensinkomen	121
7.5.3	Vermogenswinstbelasting	121
7.5.4	Vermogensaanwasbelasting	123
7.6	Een globale toetsing van de vermogensrendementsheffing	124
7.6.1	Neutraliteit en stabiliteit	124
7.6.2	Verdelingseffecten	126
7.6.3	Administratieve afwegingen	128
7.7	Conclusie	130
7.7.1	Beoordeling van de vermogensrendementsheffing	130
7.7.2	Tariefstelling van de vermogensrendementsheffing	130
8.	Standpuntbepaling	133
8.1	Inleiding	133
8.2	Algemene benadering	133
8.2.1	De architectuur van een robuust belastingstelsel: belangrijkste doelstellingen	133
8.2.2	De randvoorwaarden van inkomensneutraliteit en budgettaire neutraliteit	134
8.2.3	Een samenhangend pakket van structuurwijzigingen	136
8.3	Naar een nieuwe tariefstructuur voor de inkomstenbelasting	137
8.3.1	Belangrijke aandachtspunten voor een herziening	137
8.3.2	Grondslag van de inkomstenbelasting	139
8.3.3	Contouren van een nieuwe tariefstructuur	141
8.4	De vermogensrendementsheffing	143
8.5	De verschuiving en vergroening	145
8.6	De pensioenparaplu	146
8.7	In de komende kabinetsperiode naar een nadere concretisering	148

Bijlagen

1.	Adviesaanvraag	153
2.	Samenstelling van de Commissie Fiscaal Stelsel 21 ^e eeuw	155
3.	Enige doorrekeningen van verbeteringen van de tariefstructuur van de IB	157

Bijlage 1 is niet digitaal beschikbaar !

Tabellen

2.1	De netto-opbrengsten van verbreding/verschuiving/vergroening	17
2.2	De drie opties: tariefstructuren	18
3.1	Ontwikkeling van de lastendruk in Nederland, 1980-1995	23
4.1	Nettovoordeel van fiscale basisfaciliteiten bij inkomensverwerving van de partner	46
4.2	Versmalling van de grondslag van de loon- en inkomensheffingen, 1990 en 1998	63
6.1	De verhoging van de energiebelastingen in de twee CPB-varianten	107
7.1	Fiscale gevolgen van de voorgestelde maatregelen rond sparen, lenen en beleggen naar tariefschijf	128

Kaders

Digitalisering en omzetbelasting	20
Optie 3 en de defiscalisering van de AOW	54
SER-advies <i>Werken aan zekerheid</i> en fiscale behandeling arbeidspensioenen	73
Rapportages Werkgroep Vergroening van het fiscale stelsel	96
Effecten van lastenverschuiving volgens de Europese Commissie	99
De hogere energiebelastingen in de CPB-studie	106

Samenvatting

Het advies vormt een reactie op de adviesaanvraag die minister Zalm en staatssecretaris Vermeend van Financiën op 11 december 1997 aan de Sociaal-Economische Raad (SER) hebben gericht naar aanleiding van het verschijnen van de kabinetsnota *Belastingen in de 21e eeuw: een verkenning* (verder te noemen: de Verkenning). Het advies richt zich op de hoofdlijnen van de Verkenning:

- een verbetering van de tariefstructuur van de inkomstenbelasting;
- het voorstel voor de invoering van een vermogensrendementsheffing;
- verschuiving en vergroening van de belastingdruk: van directe naar indirecte belastingen;
- invoering van een pensioenparaplu als fiscaal plafond voor het totaal van de oudedagsvoorzieningen.

Doelstellingen

De raad beoordeelt de voorstellen van de Verkenning aan de hand van een kader van doelstellingen en randvoorwaarden. De komende herziening moet worden gericht op een robuust, toekomstbestendig en duurzaam belastingstelsel. Meer concreet gaat het erom op de volgende punten substantiële vooruitgang te boeken:

- versterking van het stelsel in internationaal verband, waardoor ook stabiele inkomsten voor de overheid worden gewaarborgd;
- een betere werking van de arbeidsmarkt door het slechten van een aantal drempels (voor de overgang van een uitkering naar betaald werk, voor de toegang van partners tot de arbeidsmarkt en voor de doorstroming);
- het bevorderen van meer economische zelfstandigheid voor mannen en vrouwen;
- een grotere doelmatigheid en doeltreffendheid van het gebruik van belastingen als instrument van sociaal-economisch beleid (waar mogelijk voor het internaliseren van externe effecten);
- vereenvoudiging en het verminderen van ongewenste fiscale arbitrage.

Randvoorwaarden

De belastingherziening moet voldoen aan randvoorwaarden van inkomensneutraliteit en budgettaire neutraliteit. Inkomensneutraliteit dient in te houden dat van het pakket van belastingmaatregelen per saldo voor de verschillende sociaal-economische groepen geen significante verschillen in koopkrachtheffing

ten uitgaan. Voor uitkeringsgerechtigden op minimumniveau geldt meer in het bijzonder een absolute voorwaarde van koopkrachtbehoud. Een koopkrachtverbetering voor werknemers past in het streven naar bevordering van arbeidsparticipatie.

Om binnen die randvoorwaarde van inkomensneutraliteit substantiële vooruitgang naar een robuust en toekomstbestendig belastingstelsel te kunnen boeken is het volgens de raad noodzakelijk de budgettaire randvoorwaarde wat op te rekken en enkele miljarden guldens voor compenserende respectievelijk flankerende lastenverlichting in te zetten. De precieze omvang moet later worden bepaald, mede in het licht van de dan actuele economische ontwikkelingen en budgettaire mogelijkheden. Het advies gaat ervan uit dat de herziening niet eerder dan in de tweede helft van de komende kabinetsperiode haar beslag zal krijgen.

Samenhangend pakket

Het advies benadrukt de samenhang tussen de basiselementen van de komende belastingherziening. Deze samenhang is om te beginnen essentieel om aan de gestelde randvoorwaarden te kunnen voldoen. Daarnaast geldt meer beleidsinhoudelijk dat bepaalde elementen van het pakket slechts aanvaardbaar zijn als (noodzakelijk) onderdeel van het gehele pakket. De navolgende uitspraken over afzonderlijke onderdelen moeten dan ook in dat perspectief worden gezien.

De tariefstructuur van de inkomstenbelasting

De tariefstructuur van de inkomstenbelasting wordt thans bepaald door de combinatie van het schijventarief, de belastingvrije sommen en de schijflengten. De raad kiest met het oog op de komende herziening voor de volgende opzet:

- vervanging van de systematiek van belastingvrije sommen door die van individuele heffingskortingen;
- verlaging van de tarieflijn in de richting van ongeveer 30, ongeveer 40 en (maximaal) 50 procent (binnen de gestelde randvoorwaarden ten aanzien van inkomenseffecten en de budgettaire ruimte);
- splitsing van het huidige arbeidskostenforfait in een forfaitaire aftrek voor arbeidskosten (van maximaal f 1236 in prijzen van 1998) en een arbeidsmarkttoeslag; deze toeslag wordt gegeven in de vorm van een vaste heffingskorting voor werkenden;
- de werkelijke arbeidskosten blijven aftrekbaar voor zover deze uitgaan boven het arbeidskostenforfait;
- de toeslag voor niet-actieven wordt gegeven in de vorm van een heffingskorting.

Verlaging van de tarieflijen van de inkomstenbelasting is van belang voor een betere werking van de arbeidsmarkt en voor de aantrekkelijkheid van Nederland als vestigingsplaats. Hoge tarieven van de inkomstenbelasting geven individuen aanleiding tot het ontgaan van de heffing.

Heffingskortingen zijn een relatief doelmatig en doeltreffend instrument van inkomensbeleid respectievelijk arbeidsmarktpolitiek, doordat het voordeel ervan voor de belastingplichtige niet oploopt met zijn/haar inkomen: de progressie van de inkomstenbelasting is immers niet meer van invloed. Daardoor kunnen knelpunten aan de onderkant van het inkomensgebouw en de arbeidsmarkt goedkoper worden aangepakt. Bovendien helpt de omzetting van de systematiek van de belastingvrije voet in die van een heffingskorting de fiscale drempel voor arbeidsdeelname van partners (meestal vrouwen) slechten, doordat het progressie-effect bij overheveling komt te vervallen.

Vermogensrendementsheffing

De raad ziet de door het kabinet voorgestelde fictieve vermogensrendementsheffing als een aanvaardbare oplossing voor de problematiek van een effectieve en evenwichtige belastingheffing op vermogen(s)inkomsten). Aan mogelijke alternatieven kleven grote(re) bezwaren.

Bij de tariefstelling kiest de raad voor differentiatie tussen aandelenbezit (25 procent) en overig, risicomidend vermogen (35 procent). Daardoor wordt de fiscale benadeling, voortvloeiend uit de voorliggende vennootschapsbelasting, van het beleggen in aandelen vermindert.

De kabinetsnota raamt de opbrengsten van de vermogensrendementsheffing behoedzaam op f 4,1 miljard per jaar (bij een uniform tarief van 25 procent). Bovenbedoelde tariefdifferentiatie kan f 400 miljoen extra opleveren. Door extra inningsinspanningen zou het daarnaast mogelijk moeten zijn een structurele meeropbrengst van f ½ tot 1 miljard te realiseren.

Verschuiving en vergroening

Een verschuiving van belastingdruk van directe naar indirecte belastingen kan een belangrijke bijdrage leveren aan de financiering van de herziening van de inkomstenbelasting en kan tegelijkertijd bijdragen tot het bereiken van milieudoelstellingen. De verschuiving naar de btw (door verhoging van het algemene tarief naar 19 procent) kan verder de stabiliteit van de overheidsinkomsten ten goede komen. Maar het komt aan op de juiste maatvoering, gelet op grenseffecten en mogelijke ontduiking.

De raad is sterk voorstander van plaatsing van arbeidsintensieve diensten onder het lage btw-tarief.

De vergroening van het belastingstelsel kan de robuustheid van de belastingopbrengst vergroten; daarnaast beogen milieuheffingen tot een minder milieube-

lastend gedrag aan te zetten door de vervuiler te laten betalen. Daarbij gelden wel twee voorwaarden: maatschappelijke acceptatie en behoud van de internationale concurrentiepositie. De Verkenning stelt voor de energiebelastingen met f 3,4 miljard te verhogen. Het advies sluit zich hierbij aan en beschouwt dit ook ongeveer als het maximum van wat de komende periode economisch inpasbaar lijkt. Op de concrete vormgeving van de energiebelastingen zal de SER in zijn advies over het *Nationaal Milieubeleidsplan 3* nader ingaan.

De pensioenparaplu

Het advies onderschrijft de keuze van het kabinet voor handhaving van de zogenoemde omkeerregel voor de fiscale behandeling van arbeidspensioenen (waarbij pensioenpremies en -aanspraken niet, en pensioenuitkeringen wel worden belast). Daarvan uitgaande is de gedachte in de kabinetsnota van een pensioenparaplu, als fiscaal plafond voor het totaal van de oudedagsvoorzieningen, op zich redelijk en consequent. Deze gedachte roept evenwel tal van wezenlijke vragen rond praktische implementatie en operationalisering op. Daarbij gaat het onder meer om de jaarlijkse bepaling van de opbouwruimte voor de oudedagsvoorziening.

Ten aanzien van de gedachte van intertemporele flexibiliteit (zoals voor verlofsparen) lijkt terughoudendheid op zijn plaats, gelet op het bestemmingsgebonden karakter van pensioenmiddelen en het belang van het instandhouden van een goede oudedagsvoorziening.

Bezien vanuit de filosofie van de omkeerregel acht de raad het legitiem dat de Nederlandse fiscus ook bij pensioenbetalingen in het buitenland zijn uitgestelde heffing wil realiseren. Bij de daartoe door de Verkenning aangegeven wegen tekent de raad het volgende aan. De twee in internationaal verband te realiseren mogelijkheden (het tot stand brengen van een Europese verordening; het aanpassen van bilaterale belastingverdragen) zijn mede afhankelijk van de opstelling van andere landen en kunnen daardoor lang op zich laten wachten. De meer nationale weg (een voorwaardelijk stelsel van premieaftrek en vrijstelling van aanspraken) lijkt op gespannen voet te staan met het streven naar vrij verkeer van personen en naar grotere arbeidsmobiliteit. Bovendien moet rekening worden gehouden met bestaande bilaterale belastingverdragen. De raad beveelt aan de beleidsinzet vooral te richten op het in bilaterale verdragen overeenkomen van een verrekenbare bronheffing op pensioenuitbetalingen en op vastlegging van deze systematiek in een EG-verordening.

Gelet op de wezenlijke vragen rond de praktische implementatie ziet de raad af van een afgerond oordeel over de pensioenparaplu.

Doorrekeningen

De door de raad geschetste contouren voor de tariefstructuur van de inkomstenbelasting moeten de komende jaren nader worden ingevuld. De finale afwegingen kunnen pas over enkele jaren, bij de besluitvorming over de belastingherziening, worden gemaakt.

Voor de gedachtevorming in de komende jaren bevat het advies een viertal doorrekeningen (zie bijlage 3). Deze doorrekeningen – die passen binnen een behoedzaam scenario voor de komende kabinetsperiode – tonen meer concreet hoe de tariefstructuur van de inkomstenbelasting binnen de gestelde randvoorwaarden kan worden verbeterd. Zij hebben niet de bedoeling het standpunt van de raad preciezer vast te leggen; zij geven de raad wel voldoende vertrouwen in de realiteitswaarde van de eerder geschetste contouren van een nieuwe tariefstructuur voor de inkomstenbelasting om over de hoofdlijnen van de belastingherziening een richtinggevend oordeel uit te kunnen spreken.

1. Inleiding

1.1 De adviesaanvraag

De Minister en Staatssecretaris van Financiën hebben de Sociaal-Economische Raad (SER) op 11 december 1997 verzocht advies uit te brengen over de bevindingen van de op diezelfde dag verschenen nota *Belastingen in de 21e eeuw: een verkenning*¹. “Punten van aandacht daarbij kunnen onder meer zijn een verbreding van de heffingsgrondslag, een vergroening van het fiscale stelsel, een verschuiving van directe naar indirecte belastingen en de mogelijkheden voor de vormgeving van instrumenten om de werkgelegenheid te bevorderen.” Gevraagd wordt het advies zo mogelijk voor 1 mei 1998 uit te brengen².

Gelet op het karakter van de kabinetsnota – een verkenning voor de langere termijn – en gezien de krappe adviestertermijn voor een zo brede en complexe materie heeft de raad gekozen voor advisering op een aantal hoofdlijnen. Daaronder zijn begrepen de in de adviesaanvraag genoemde aandachtspunten. Daarbij heeft de raad ook een aantal openstaande punten uit zijn recente advies *Werken aan zekerheid* (publicatienr. 97/05) in de beschouwingen betrokken. Die openstaande punten betreffen de economische zelfstandigheid, de verschuiving van de heffingsgrondslagen van de sociale verzekering, de bestrijding van de armoede- en werkloosheidsval en de financiering van de AOW. Voor de internationale dimensie van het advies kon worden voortgebouwd op de (ongepubliceerde) rapportage *Fiscale aspecten van de interne markt*, die een werkgroep ad hoc op verzoek van het dagelijks bestuur van de SER in maart 1997 heeft uitgebracht.

De advisering over deze verkenning heeft voorts duidelijke raakvlakken met andere (lopende) adviesprojecten, in het bijzonder de adviezen over het in de komende kabinetsperiode (1998-2002) te voeren sociaal-economisch beleid, over de kabinetsnota *Kansen op combineren: arbeid, zorg en economische zelfstandigheid* en over het *Nationaal Milieubeleidsplan 3*.

1 Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 810, nr. 2.

2 De adviesaanvraag is opgenomen in bijlage 1.

1.2 Opzet van het advies

Het advies is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 geeft een korte samenvatting van de voorstellen in de nota *Belastingen in de 21e eeuw: een verkenning* (verder aan te duiden als: de Verkenning). In hoofdstuk 3 wordt vervolgens een algemeen beoordelingskader voor de komende belastingherziening ontwikkeld. De volgende vier hoofdstukken gaan in op afzonderlijke onderdelen van de belastingherziening. Hoofdstuk 4 behandelt de belasting op arbeidsinkomen. De fiscale behandeling van de oudedagsvoorziening is het onderwerp van hoofdstuk 5. De mogelijkheden voor verschuiving en vergroening van de belastingheffing door consumptie zwaarder te belasten worden in hoofdstuk 6 besproken. Het voorstel voor invoering van een vermogensrendementsheffing is in hoofdstuk 7 aan de orde.

Het advies besluit met een standpuntbepaling (hoofdstuk 8). Daarin spreekt de raad zich uit over een samenhangend pakket van belastingherzieningen.

Het advies is voorbereid door de Commissie Fiscaal Stelsel 21e eeuw. De samenstelling van de commissie is opgenomen in bijlage 2.

In het kader van de adviesvoorbereiding heeft de commissie op 23 december 1997 overleg gevoerd met minister Zalm over de hoofdlijnen van de Verkenning en over de aandachtspunten voor de advisering. Vervolgens heeft de directeur-generaal voor Fiscale Zaken, de heer Witteveen, op 13 februari 1998 bij wijze van omgeving voor de nationale belastingherziening een aantal internationale scenario's geschetst.

Voor het advies heeft de directie Algemene Fiscale Politiek van het Ministerie van Financiën een aantal uitwerkingen doorgerekend (zie bijlage 3). Daarnaast is dank verschuldigd aan medewerkers van het Centraal Planbureau en aan dr. K. Caminada (Rijksuniversiteit Leiden) voor het maken van berekeningen en analyses. Bij de berekeningen is steeds uitgegaan van de tariefstructuur zoals opgenomen in het Belastingplan 1998 en de Verkenning. Latere wijzigingen zijn buiten beschouwing gebleven.

De raad heeft dit advies besproken en vastgesteld in zijn openbare vergadering van 17 april 1998. Het verslag van die vergadering is verkrijgbaar bij het secretariaat van de raad.

2. Korte weergave van enkele hoofdlijnen van de Verkenning

In de Verkenning stelt het kabinet dat ons fiscale stelsel op onderdelen om “herbezinning en aanpassing” vraagt. Naast de kapitaals- en de vermogensbelasting worden in het bijzonder genoemd “de zware lastendruk op arbeid, met name de hoge wig aan de onderkant van het loongebouw” en “het hoge toptarief van de loon- en inkomstenbelasting” (p. 7 van de Verkenning). In samenhang hiermee wijst de Verkenning (p. 32) op een toenemende uitholling van de heffingsgrondslag door belastingarbitrage.

De kabinetsnota richt zich op een verkenning van mogelijke aanpassingen en bevat geen afgerond geheel van voorstellen. De verkenningen zijn niettemin gericht dan bijvoorbeeld in de *Bouwstenennotitie*¹ van het vorige kabinet uit 1994.

De Verkenning zet een verdere stap op weg naar een *analytisch* systeem van belastingheffing, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende inkomensbronnen². De Verkenning (p. 63) stelt drie gescheiden (onderling niet verrekenbare) boxen voor:

- box I: winst uit onderneming, inkomsten uit arbeid, inkomsten in de vorm van bepaalde periodieke uitkeringen en verstrekkingen alsmede inkomsten met betrekking tot de eigen woning (belast met oplopend schijventarief);
- box II: winst uit aanmerkelijk belang (vast 25 procenttarief);
- box III: (forfaitaire) opbrengst van vermogensbestanddelen die niet tot box I of box II behoren (vast tarief: voorgesteld wordt rond de 25 procent).

De huidige vermogensbelasting komt in deze opzet te vervallen.

De tariefstructuur voor box I wordt met het schetsen van een drietal opties en achttien varianten vrij open gelaten. De opties zijn mede gebaseerd op een verkenning van de mogelijkheden om door lastenverschuiving en grondslagverbreding middelen vrij te maken voor tariefverlaging in de inkomstenbelasting (IB). Verder worden (in bijlage I van de Verkenning) mogelijkheden verkend om door aanvullende lastenverlichting de fiscale prikkels aan de onderkant van de arbeidsmarkt te versterken.

1 Ministerie van Financiën, *Bouwstenennotitie – Materiaal voor onderhoud en aanpassing van de loon- en inkomstenbelasting op weg naar 2000*, juli 1994.

2 In de huidige synthetische inkomstenbelasting worden de verschillende inkomenscomponenten gezamenlijk naar in beginsel één (progressief) tarief belast.

De Verkenning voorziet in een ruimte voor IB-tariefverlaging ter grootte van ruim f 10 miljard via lastenverschuiving. De kabinetsnota spreekt in dit verband over *verbreding*, *verschuiving* en *vergroening*. Circa driekwart van bovengenoemd bedrag betreft verschuiving en vergroening door verhoging van indirecte belastingen (BTW, energie- en milieubelastingen); het restant wordt gevonden in grondslagverbreding binnen de IB-sfeer. Een onderdeel van die verbreding is de beperking van de aftrek van lijfrentepremies door de invoering van een fiscale *oudedagsparaplu* (als een fiscaal plafond voor het totaal van de oudedagsvoorzieningen).

Tabel 2.1 geeft de opbouw van het totaalbedrag van de verbreding, verschuiving en vergroening weer (zie ook box 9.1 in de Verkenning).

Hoofdstuk 9 van de Verkenning schetst vervolgens drie opties voor een budgettair-neutrale aanpassing van de tariefstructuur:

Beperking van de voetoverheveling (inclusief de eventuele baten daarvan) blijft in deze opties buiten beschouwing, evenals de inzet van (en keuze tussen) fiscale arbeidsfaciliteiten.

2. handhaving van de belastingvrije sommen;
3. vervanging van de systematiek van belastingvrije sommen door die van heffingskortingen;
4. afschaffing van de basisaftrek (voor alleenverdieners geleidelijk).

Tabel 2.2 geeft de in de drie opties gepresenteerde tariefstructuren (voor alleenverdieners) weer³.

De Verkenning stelt vast dat geen van deze drie opties voldoet aan de randvoorwaarden met betrekking tot werkgelegenheid (vergelijk tabel 9.9) en evenwichtige inkomenseffecten (vergelijk tabellen 9.2, 9.5 en 9.7). Daarvoor is de inzet van additionele middelen noodzakelijk. In dat verband zijn combinaties gemaakt van de drie hoofdopties met vier verschillende technieken ter versterking van de werkgelegenheid (arbeidstoelage/arbeidsaftrek) ten bedrage van f 2½ respectievelijk f 5 miljard (zie bijlagen I en II van de Verkenning).

3 In de vergelijking met 1998 is uitgegaan van de IB-tarieven zoals opgenomen in het Belastingplan 1998 en de Verkenning. Door de wet Inkomensmaatregelen 1998 zijn deze tarieven inmiddels gewijzigd. Het tarief van de eerste schijf is nu opgebouwd uit 7,1 procent belastingen en 29,25 procent premies.

Tabel 2.1 – De netto-opbrengsten van verbreding/verschuiving/vergroening (in miljarden gulden)

Afzonderlijke posten (verwijzing naar de Verkenning)	derving	opbrengst
1. Schrappen werkelijke aftrek arbeidskosten (§ 4.2)		0,5
2. Schrappen reiskostenforfait (§ 4.3)		0,5
3. Beperking aftrek buitengewone lasten (§ 4.5)		p.m.
4. Invoering fictief rendement vermogensinkomsten (§ 6.4.3.3), afschaffing vermogensbelasting (§ 6.5), vervallen progressieve heffing op vermogensinkomsten (§ 6.1)	1,3 4,2	4,1*
5. Beperking aftrek rente als persoonlijke verplichting (§ 6.6.3), beperking aftrek lijfrentepremies (§ 6.6.2), aanpassing spaarloonregeling (§ 6.6.1)		1,2 1,5 0,5
6. Subtotaal directe belastingen (excl. tariefstructuur IB)	5,5	8,2
7. Verhoging BTW-tarief naar 19% (§ 7.4.1)		3,9
8. Verhoging energiebelastingen (§ 7.4.2)		3,4
9. Wijziging van overige milieubelastingen, waarvan: Andere milieubelastingen (§ 7.4.3) Indexering milieubelastingen (§ 7.4.4) Effect verhoging BTW energie- en milieubelastingen (§ 7.4.4)		0,7 0,4 0,6
10. Compensatie bedrijven voor energiebelastingen	0,9	
11. Positieve prikkels voor energiebesparing	0,5	
12. Subtotaal indirecte belastingen	1,4	9
13. Totaal beschikbaar voor tariefstructuur IB (saldo regel 6+12)		10,3

* De mogelijke opbrengst van de vermogensrendementsheffing wordt in de Verkenning behoedzaam geraamd, mede doordat is uitgegaan van de grondslag van de huidige vermogensbelasting.

NB In de Verkenning worden het subtotaal grondslagverbreding van directe belastingen (per saldo ruim f 2½ miljard) en het totaal beschikbaar voor tariefstructuur IB (ruim f 10 miljard) meer globaal aangeduid dan in deze tabel.

Tabel 2.2 – De drie opties: tariefstructuren (in guldens, tenzij anders aangegeven)

	tarieven1998	optie 1	optie 2	optie 3
belastingvrije voet alleenstaanden (en tweeverdieners)	8.617	9.417		
belastingvrije voet alleenverdieners	16.824	18.424		9.500
heffingskorting alleenstaanden (ouderen)			3.211 (1.657)	
heffingskorting alleenverdieners (ouderen)			6.282 (3.242)	
ingangsinkomen eerste schijf ^a	16.824	18.424	0	9.500
tarief eerste schijf (in %) (ouderen)	36,35 ^b (19,85)	34,1 ^c (17,6)	34,1 ^c (17,6)	20,35 ^c (20,35)
ingangsinkomen tweede schijf ^a	64.008	65.608	52.184	36.000
tarief tweede schijf (in %)	50	48,4	43,9	35
ingangsinkomen derde schijf ^a	120.598	122.198	108.774	62.500
tarief derde schijf (in %)	60	58,2	56,2	50

a Voor alleenverdieners.

b Waarvan 8,85 % belastingen en 27,5 % premies (inmiddels gewijzigd in 7,1% resp. 29,25 %).

c De premies AOW zijn in opties 1 en 2 op 16,5% gehouden; in optie 3 zijn premies gefiscaliseerd.

Bron: Verkenning, tabellen 9.1, 9.4 en 9.6.

Deze alternatieve vormen zijn:

1. Een arbeidstoelage in de vorm van een arbeidsaftrek (in opzet gelijk aan het huidige arbeidskostenforfait).
2. Een arbeidstoelage in de vorm van een heffingskorting.
3. Een zodanige combinatie van een arbeidsaftrek met een tariefverhoging in (resp. inkorting van) de eerste schijf dat het voordeel wordt afgebouwd in de eerste schijf (zie box 8.10 van de Verkenning voor een toelichting).
5. Als 3, maar dan vormgegeven als heffingskorting (bij de variant met *f* 2½ miljard lastenverlichting) respectievelijk een inkomensafhankelijke arbeidstoelage (Earned Income Tax Credit) bij de variant met *f* 5 miljard lastenverlichting.

3. Algemeen beoordelingskader

3.1 Inleiding

Het Nederlandse belastingstelsel moet functioneren in een dynamische omgeving. Maatschappelijke en economische ontwikkelingen als individualisering, vergrijzing, globalisering en ‘digitalisering’ (de oprukkende informatie- en communicatietechnologie) stellen nieuwe uitdagingen aan de inrichting van de nationale belastingen. Op een aantal van die uitdagingen wordt in dit hoofdstuk, bij het opbouwen van het beoordelingskader, nader ingegaan. In paragraaf 3.2 wordt de fiscale positie van Nederland in internationaal verband verkend. Daarbij wordt ook enige aandacht gegeven aan de gevolgen van de digitalisering. De externe omgeving voor het fiscale beleid wordt thans in belangrijke mate door beleidsconcurrentie gekenmerkt. In die context moet ook de beschouwing over doeleinden van en randvoorwaarden voor belastingheffing (paragraaf 3.3) worden gezien.

Behalve bekostigingsinstrument voor overheidsuitgaven is belastingheffing ook een instrument ten dienste van het sociaal-economisch beleid. Op de spanningen die dat kan veroorzaken gaat paragraaf 3.4 in. Paragraaf 3.5 beziet in dit verband meer in het bijzonder het streven naar meer economische zelfstandigheid.

Paragraaf 3.6 formuleert bij wijze van afronding van deze beschouwingen een algemeen beoordelingskader voor de komende belastingherziening.

3.2 Het Nederlandse belastingstelsel in internationaal verband

3.2.1 Grensoverschrijdende mobiliteit, fiscale beleidsconcurrentie en -coördinatie

Voor de toekomstige inrichting van ons belastingstelsel is een goede oriëntatie op internationale ontwikkelingen, niet alleen binnen Europa maar ook in de wereldeconomie, van groot belang¹. Door vrijmaking van markten en door technologische ontwikkelingen is de mobiliteit van belangrijke grondslagen voor de belastingheffing flink toegenomen. Het gaat daarbij om de grensover-

1 De navolgende beschouwing is mede gebaseerd op: SER-werkgroep ad hoc, *Rapportage Fiscale Aspecten van de Interne Markt*, maart 1997, hoofdstuk 2.

schrijdende mobiliteit van productiefactoren (vooral kapitaal, maar ook (hooggekwalificeerde) arbeid), van onderdelen van productieprocessen (delocatie) en van consumptie (aankopen over de grens). Bovendien doet zich 'pensioenemigratie' voor, waarbij burgers zich na hun werkzame leven in een ander land, met een gunstiger (fiscaal) klimaat, vestigen.

Over het algemeen behoort (financieel) kapitaal tot de meest mobiele heffingsgrondslagen. De mobiliteit van arbeid varieert naargelang het opleidingsniveau, de opleidingsrichting en de beroepsgroep. Door de moderne communicatietechnologie wordt het grensoverschrijdend leveren van bepaalde diensten vergemakkelijkt en wordt het voor de omzetbelasting (alsmede de inkomsten- en vennootschapsbelasting) moeilijker de vestigingsplaats van een onderneming vast te stellen (zie kader). Daardoor neemt, bij onvoldoende internationale afstemming van heffingsystemen, de kans op dubbel heffen of op het ontbreken van belastingheffing toe.

Digitalisering en omzetbelasting

De nieuwe informatie- en communicatietechnologie heeft geleid tot de opkomst van electronic commerce. In relatie met belastingheffing kunnen drie soorten worden onderscheiden:

1. varianten op reeds bestaande vormen van 'postorderverkoop';
2. de levering van diensten (zoals verzekeringen en het organiseren van veilingen);
3. het leveren van gedigitaliseerde informatie (teksten, geluid, programma-tuur enz.).

De eerste soort, de 'postorderverkoop', levert voor de huidige omzetbelasting geen additionele problemen op: de prestatie zelf geschiedt immers in fysieke vorm (off-line).

De twee andere vormen van electronic

commerce passen binnen de huidige btw-regels, voorzover het gaat om leveringen tussen btw-plichtige ondernemers.

Problemen kunnen rijzen bij leveringen van on-line diensten aan particulieren of niet-aftrekgerechtigde ondernemers.

Dergelijke afnemers zullen geneigd zijn een dienstverlener te kiezen die opereert vanuit een land met een laag btw-tarief. Vanuit het bestemmingslandbeginsel van de btw ligt het voor de hand deze diensten te belasten in het land waar de (niet tot aftrekgerechtigde) afnemer is gevestigd. Als de dienstverlener niet in dat land voor de btw is geregistreerd, zou de btw wellicht via het (elektronische) 'be-taalpad' kunnen worden geheven.

Bron: H.A. Kogels, notitie voor de rondetafelgesprekken met de vaste Kamercommissie voor Financiën over de belastingverkenning, februari 1998.

De toenemende mobiliteit van de heffingsgrondslagen beperkt de ruimte van nationale overheden om naar eigen inzicht doelmatig en rechtvaardig belasting te heffen. De fiscaliteit wordt, zeker in Europees verband, ook steeds be-

langrijker als instrument van beleidsconcurrentie tussen overheden. De Economische en Monetaire Unie (EMU) beperkt aan de ene kant door het wegvallen van het wisselkoersinstrument het beleidsinstrumentarium van de lidstaten; aan de andere kant versterkt deze het belang van vestigingsplaatsfactoren voor de sociaal-economische ontwikkeling van afzonderlijke landen en regio's. Daardoor neemt het belang van de resterende nationale beleidsinstrumenten, waaronder de fiscaliteit, verder toe. Door de invoering van de euro worden verschillen tussen fiscale stelsels ook duidelijker zichtbaar. Lidstaten met relatief lage tarieven (respectievelijk een relatief lage effectieve lastendruk) zullen hun aantrekkelijkheid voor mobiel kapitaal, mobiele (hooggeschoolde) arbeid en grensoverschrijdende aankopen nog beter over het voetlicht kunnen brengen².

Ook in het kader van de Europese integratie blijven landen de fiscaliteit tot de kern van de nationale soevereiniteit rekenen. Tekenend is dat tot nu toe voor de besluitvorming in de Europese Unie (EU) over belastingen het unanimitetsvereiste onverkort gehandhaafd is. Niettegenstaande deze formele bescherming van de fiscale beleidsautonomie is er door de mobiliteit van heffingsgrondslagen en door de fiscale beleidsconcurrentie sprake van een geleidelijke uitholling van de materiële beleidsautonomie. Lidstaten zien zich steeds vaker voor opgelegde keuzen geplaatst. De Europese Commissie wijst in dit verband op de (ongewilde) verschuiving van lastendruk naar arbeid door een voortgaande erosie van belastinginkomsten op kapitaal (door kapitaalvlucht en door in beleidsconcurrentie 'afgedwongen' lastenverlichting op kapitaal)³.

Tegen deze achtergrond rijst de vraag hoe in Europees verband de fiscale beleidsconcurrentie in goede banen kan worden geleid, teneinde een *tax race to the bottom* te voorkomen (met als risico dat uiteindelijk alle directe belastingen op arbeid komen te rusten) en binnen de interne markt een gelijkwaardige fiscale behandeling te bevorderen. Volledige harmonisatie in EU-verband is daarbij misschien ideaal vanuit een oogpunt van vrijmaking van het onderlinge verkeer, maar biedt geen oplossing voor het verkeer met landen buiten de EU en vormt bovendien geen reële optie. De lidstaten lijken immers niet bereid zoveel beleidsvrijheid op te geven (met alle risico's voor de eigen belastinginkomsten) en kunnen daartoe op basis van de bestaande besluitvormingsregels ook niet worden gedwongen.

2 De vestigingsplaatskeuze van bedrijven en personen wordt uiteraard niet alleen bepaald door de lastendruk, maar ook door het niveau van collectieve voorzieningen. Dat betekent dat voor (mobiele) arbeid vooral de prijs-kwaliteitsverhouding van de collectieve sector van belang is; voor mobiel kapitaal en grensoverschrijdende aankopen is dit niet of nauwelijks het geval.

3 Europese Commissie, *Taxation in the European Union - Report on the Development of Tax Systems* (Tweede Monti-memorandum), 22 oktober 1996.

Convergentie en een zekere mate van coördinatie, toegespitst op het oplossen van concrete knelpunten, geven meer uitzicht op het effectief aanpakken van schadelijke vormen van beleidsconcurrentie en van belemmeringen voor het vrije verkeer. Onlangs hebben de lidstaten van de Europese Unie overeenstemming bereikt over een gedragscode inzake belastingen op ondernemingen en hebben de Europese Commissie verzocht een ontwerprichtlijn op te stellen voor de belastingheffing op spaargelden⁴. Andere belangrijke onderwerpen voor coördinatie in Europees verband zijn de heffing van belastingen en premies op inkomen van grensarbeiders en de fiscale behandeling van pensioenen (inclusief de omkeerregel). De coördinatie zal naast beleidsafstemming ook zeker een goede informatie-uitwisseling tussen de fiscale autoriteiten van de lidstaten, wederzijdse bijstand bij invordering en een Europese rechtsbasis voor het opleggen van aanslagen moeten inhouden. Voorts is voor ondernemingen een snelle en adequate arbitrageregeling bij dubbele heffing van belang.

In verband met de interne markt is er ten aanzien van de indirecte belastingen reeds sprake van een harmonisatie van grondslagen en van minimumtarieven. Daarbij zet Nederland zich in voor verhoging van minimumaccijnstarieven voor brandstoffen (als instrumenten van milieu- en mobiliteitsbeleid⁵ en om lastenverschuiving mogelijk te maken) en voor overplaatsing van arbeidsintensieve diensten (van bijvoorbeeld schoenmakers en kappers) naar het lage btw-tarief. Door het vereiste van unanimiteit zijn deze inspanningen tot nu toe echter zonder resultaat gebleven.

3.2.2 Het Nederlandse belasting- en premiepeil in internationaal perspectief

Het Nederlandse macro-belastingpeil exclusief premies spoort met het gemiddelde in de OESO-landen en ligt wat onder het EU-gemiddelde; inclusief premies maakt ons land echter deel uit van een kopgroep van landen met een hoog macroheffingenpeil (zie grafiek 2.1, p. 7 van de Verkenning). De stijging van het totale belasting- en premiepeil die zich in de afgelopen vijftien jaar in veel landen heeft voltrokken, moet vooral worden gezocht in een stijging van de lasten op arbeid en, in mindere mate, op consumptie.

4 Conclusies van de Raad (ECOFIN) van 1 december 1997 inzake het belastingbeleid, *Publicatieblad EG*, C 2 van 6 januari 1998, pp. 1-6.

5 De SER heeft zich eerder uitgesproken voor een belangrijke verhoging van de EU-minimumaccijnstarieven voor brandstoffen en aanbevolen deze tarieven ten minste voor inflatie te indexeren. Zie: SER-advies *Groenboeken Europees verkeers- en vervoerbeleid*, publicatienr. 96/07, p. 33.

Tabel 3.1 geeft de ontwikkeling van de lastendruk in Nederland sinds 1980 weer.

Tabel 3.1 – Ontwikkeling van de lastendruk in Nederland, 1980-1995^a

	1980	1985	1990	1993	1994	1995
Collectieve lasten in % BBP:						
indirecte belastingen	12,1	12,1	12,3	12,9	12,9	13,0
directe belastingen	15,9	12,9	13,5	14,8	14,0	13,0
sociale premies	18,1	20,5	19,8	20,7	19,6	19,5
totaal	46,1	45,5	45,6	48,4	46,4	45,5
waarvan:						
op consumptie ^b	10,0	9,9	9,9	10,0	9,9	10,0
op arbeid ^c	23,7	22,1	20,8	22,1	20,8	20,7
op kapitaal ^d	5,7	5,5	5,3	5,8	5,6	5,1
op overig ^c	6,7	8,0	9,6	10,5	10,1	9,7
Impliciete lastendruk:						
op consumptie ^e	11,5	11,8	11,8	11,9	11,9	11,9
op arbeid	42,3	45,0	44,6	46,1	43,5	42,6
op kapitaal ^f	34,3	25,7	26,1	33,8	30,5	29,1

- a De verdeling over belastingen en sociale premies is gecorrigeerd voor financieringsverschuivingen (tijdelijke fiscalisering van bepaalde premies, nabetalings tussen fiscus en sociale fondsen).
- b Een deel van de indirecte belastingen wordt geacht niet te drukken op consumptie.
- c De lasten op arbeid zijn de uit het looninkomen van werknemers betaalde loonbelasting en premies; loonbelasting en premies betaald door uitkeringsgerechtigden vallen onder de categorie overig.
- d Bij de lastendruk op kapitaal zijn alleen belastingen en premies meegenomen die op het winstinkomen drukken; dit zijn de vennootschapsbelasting, de inkomstenbelasting, de dividendbelasting en de sociale premies betaald door zelfstandigen. Hierbij moet wel worden bedacht dat de inkomstenbelasting niet alleen winstinkomen van zelfstandigen bevat, maar ook bepaalde aftrekposten van particulieren. Daardoor wordt de hier berekende lastendruk op kapitaal neerwaarts vertekend.
- e Als grondslag voor de consumptie is genomen het totaal van gezinsconsumptie, materiële overheidsconsumptie en investeringen in vaste activa.
- f De grondslag is gecorrigeerd voor niet belastingplichtige bedrijfstakken (openbaar nut en exploitatie van woningen).

Bron: Centraal Planbureau, berekeningen op basis van Europese Commissie, *Taxation in the European Union, Report on the development of tax systems*, 22 oktober 1996.

Deze tabel laat zien dat de door de Europese Commissie gesignaleerde trends – in casu een stijgende (impliciete) lastendruk op de factor arbeid in combinatie met een afname van de lastendruk op kapitaal – zich in Nederland ook hebben voorgedaan als wordt gekeken naar de jaren tachtig. Niettemin is enige relativering op zijn plaats. Na 1993 is de lastendruk op arbeid in belangrijke mate gedaald. De lastendruk op kapitaal heeft sterk gefluctueerd: in 1995 was de druk op kapitaal weliswaar lager dan in 1980, maar een eenduidige trend kan niet worden gesignaleerd.

In weerwil van deze relativering kunnen ontwikkelingen uit een voorbije periode niet zonder meer worden geëxtrapoleerd naar de toekomst. De mobiliteit van de heffingsgrondslagen zal immers onder invloed van structurele ontwikkelingen in de (wereld)economie verder in betekenis toenemen. Bij de herziening van het belastingstelsel moet met dat gegeven rekening worden gehouden.

3.2.3 Belangrijke kwetsbaarheden van het Nederlandse belastingstelsel ten opzichte van het buitenland

De Verkenning stelt vast dat het Nederlandse belastingstelsel de internationale beleidsconcurrentie in een aantal opzichten goed aankan (p. 6). Daarbij gaat het zeker om de vennootschapsbelasting (Vpb). Door de bepaling van de belastbare winst volgens ‘goed koopmansgebruik’ en het internationaal concurrerende tarief ziet de Verkenning hier geen knelpunten. Het Centraal Planbureau (CPB) bevestigt dat niet alleen het statutaire (35 procent) maar ook het effectieve (20 procent) Vpb-tarief van Nederland er in internationaal verband goed uitspringt⁶. Verder noemt de Verkenning als pluspunten de ruime fiscale tegemoetkomingen voor zelfstandige ondernemers, de ruime faciliteiten voor pensioenbesparingen en het vooroplopen bij de vergroening van het fiscale stelsel.

Op andere punten vraagt het belastingstelsel, zo stelt het kabinet in de Verkenning, om herbezinning en aanpassing (p. 7). In de internationale vergelijking komen als zwakke punten van de Nederlandse fiscaliteit (inclusief sociale premies) naar voren:

- de zware lastendruk op arbeid, vooral de hoge wig aan de onderkant van het loongebouw;
- het hoge toptarief van de loon- en inkomstenbelasting;

⁶ CPB, *Economische verkenning voor de volgende kabinetsperiode*, Den Haag 1997, p. 54. De vergelijking betreft België, Duitsland, het VK en de VS.

- de kapitaalsbelasting⁷;
- de vermogensbelasting.

De *Toets op het concurrentievermogen 1997* noemt in aanvulling op deze zwakke punten de hoge wig op rente-inkomsten en op uitgekeerde winst, waardoor winsthouding wordt gestimuleerd⁸.

3.3 Doeleinden van en randvoorwaarden voor belastingheffing

De Verkenning

“De klassieke doelstelling van belastingheffing is financiële middelen voor de overheid te vergaren”, zo stelt het kabinet in de Verkenning (p. 34). Ook in de toekomst zal op deze kernfunctie de nadruk moeten liggen. “Daarnaast kan belastingheffing worden gebruikt als middel om andere doelstellingen van het overheidsbeleid te realiseren”, zo vervolgt de Verkenning.

De Verkenning wijst erop dat die inzet van belastingen als sturingsinstrument juist in de periode vanaf 1994 is geïntensiveerd, vooral voor het bevorderen van duurzame economische groei en werkgelegenheid⁹.

De Verkenning (p. 35) stelt aan een herziening van het belastingstelsel om te beginnen de volgende “eisen”:

- het genereren van stabiele belastingontvangsten;
- het bevorderen van werkgelegenheid en het versterken van de economische structuur;
- het verhogen van de (ecologische) duurzaamheid van de economische ontwikkeling.

Voorts zal het belastingstelsel, zo stelt de Verkenning (pp. 35 en 36), moeten:

- voldoen aan rechtsbeginselen en aansluiten bij de normen en waarden van de samenleving (dit houdt onder meer een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van de belastingdruk in);
- passen binnen de juridische en economische begrenzingen die de internationale verhoudingen stellen;

7 Bij het storten van kapitaal in een onderneming met een in aandelen verdeeld kapitaal is 1 procent kapitaalsbelasting verschuldigd.

8 Ministerie van Economische Zaken, *Toets op het concurrentievermogen 1997 - Klaar voor de toekomst?*, Den Haag 1997, pp. 47-66. Volgens deze toets scoort Nederland bovengemiddeld wat het effectieve tarief betreft voor pensioenbesparingen en de internationale oriëntatie van de winstbelastingstructuur; gemiddelde scores zijn er voor de Vpb-tarieven, de wig op consumptie, de bevordering van vreemd vermogen, successierechten alsmede de belasting op eigendom en kapitaalbezit.

9 Voetnoot 1 op p. 34 van de Verkenning geeft een (kennelijk niet uitputtende) opsomming van daartoe getroffen maatregelen.

- beantwoorden aan de eis van kenbaarheid door in opzet, toepassing en uitvoering zo eenvoudig mogelijk te zijn.

Commentaar

De eerste opsomming (van 'eisen') kan worden beschouwd als een overzicht van de *doeleinden* van belastingheffing; de tweede heeft meer het karakter van *randvoorwaarden*. Tezamen vormen zij criteria voor de beoordeling van afzonderlijke maatregelen en van bredere hervormingen.

Bij de doeleinden staat het verzekeren van een stabiele ontwikkeling van de overheidsontvangsten logischerwijze voorop. Daarnaast staat belastingheffing als instrument in dienst van het algemene sociaal-economische beleid¹⁰.

Principieel is deze combinatie van functies niet verwerpelijk (al was het maar omdat de overheid via belastingheffing hoe dan ook in het sociaal-economische leven intervenueert); zij behoeft ook niet bij voorbaat bezwaarlijk te zijn. Dat neemt niet weg dat in de praktijk nogal eens sprake is van een spanningsvolle relatie tussen de bekostigingsfunctie en de maatschappelijke sturingsfunctie. Daarom moet van geval tot geval (vooraf en achteraf) worden bezien of er sprake is van een juiste toepassing van het belastinginstrument.

De Verkenning noemt voor het juiste gebruik als belangrijkste criteria doeltreffendheid, doelmatigheid, inpasbaarheid in de fiscale structuur en in de Europese regelgeving alsmede praktische uitvoerbaarheid en wijst op de wenselijkheid van het bewaken van de budgettaire effecten¹¹. De beoordeling van de inpasbaarheid in de fiscale structuur heeft een praktische, technische kant, maar ook meer fundamentele aspecten. Deze laatste komen in paragraaf 3.4.2 (over instrumentaliteit en instrumentalisme) van dit advies afzonderlijk aan de orde.

De praktische kant van de inpasbaarheid heeft betrekking op elementen van uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, controleerbaarheid en fraudebestendigheid. Hierbij is steeds een dubbele afweging aan de orde: van het fiscale instrument ten opzichte van het belang van het doel (proportionaliteit) en van het fiscale instrument ten opzichte van alternatieve beleidsinstrumenten. Een probleem is dat deze laatste vergelijking gemakkelijk wordt vertekend, omdat

10 Tot de doelstellingen van het nationale sociaal-economisch beleid rekent de raad de bevordering van:

- een evenwichtige economische groei, binnen het kader van het streven naar duurzame ontwikkeling;
- een zo groot mogelijke arbeidsparticipatie;
- de totstandkoming van een redelijke inkomensverdeling.

De doelstelling van prijsstabiliteit is in het EG-verdrag en in de diverse overeenkomsten tot invoering van de EMU vastgelegd. Zie: SER-advies *Convergentie en overlegeconomie*, publicatienr. 92/15, pp. 76-79.

11 Deze criteria worden verder uitgewerkt in: W.A. Vermeend, Instrumentalisering van het belastingrecht, *Weekblad Fiscaal Recht*, 1996/6158, pp. 209-213.

de budgettaire lasten van fiscale faciliteiten (de omvang van de zogenoemde belastinguitgaven) in het begrotingsproces minder expliciet in beeld komen (en vooral blijven) dan die van directe, op de begroting verantwoorde uitgaven (zie verder paragraaf 3.4.3).

3.4 Maatschappelijke sturing door belastingheffing

3.4.1 Bedoelde en onbedoelde effecten van belastingheffing

Belastingheffing leidt tot veranderingen van prijzen en kosten. Deze roepen naast inkomenseffecten ook substitutie-effecten op. Burgers en bedrijven passen hun beslissingen aan de vormgeving van de belastingheffing aan. Die gedragsaanpassing kan door de overheid bedoeld en gewenst zijn. Dan is sprake van een instrumenteel gebruik van de belastingheffing. Wanneer de gedragsreactie niet bedoeld is, kan deze in beginsel ofwel aanvaardbaar ofwel ongewenst zijn.

De gedragsreacties van marktpartijen op belastingheffing worden meer en meer in termen van fiscale arbitrage aangeduid (tot voor kort was deze term gereserveerd voor keuzevraagstukken met een internationale dimensie)¹². Het begrip fiscale arbitrage heeft op zich geen normatieve lading; de maatschappelijke waardering van een bepaalde vorm van arbitrage kan, conform het hierboven gestelde, variëren van gewenst tot ongewenst. Uiteraard kan de maatschappelijke waardering van een bepaalde vorm van fiscale arbitrage in de loop der tijden verschuiven, mede onder invloed van de sociaal-economische effecten ervan.

Van belastingen kunnen economische verstoringen uitgaan. Als echter niet op een goede marktwerking mag worden vertrouwd, bijvoorbeeld vanwege het optreden van externe effecten, kan belastingheffing juist een instrument zijn om die marktwerking te verbeteren. Een heffing die gericht is op het in de prijsvorming incorporeren van als kosten meetbare negatieve externe effecten (bijvoorbeeld in de sfeer van het milieu) helpt de individuele besluitvorming te baseren op maatschappelijke kosten. Dan wordt de fiscaliteit ingezet als ordeningsinstrument, *to get the prices right*. Als daarbij het internationale concurrentievermogen in het oog wordt gehouden, kan door inzet van het fiscale instrument de allocatie worden verbeterd en welvaartswinst worden geboekt.

12 H.A. Kogels, Neutraliteit en fiscale arbitrage, *Weekblad Fiscaal Recht*, 1998/6283, pp. 379 en 380.

Belastingen vormen in beginsel een belangrijk instrument van sociaal-economisch beleid. Van geval tot geval moet echter worden afgewogen of het belastinginstrument inderdaad het meest geschikte is en zo ja, in welke vorm. Daarnaast is het belangrijk te leren van ervaringen, door periodiek de doelmatigheid en doeltreffendheid van afzonderlijke fiscale instrumenten te evalueren.

In het vervolg van deze paragraaf wordt een aantal vraagstukken rond het instrumentele gebruik van belastingen en de versturende werking van het belastingstelsel nader uitgewerkt. Om te beginnen gaat paragraaf 3.4.2 in op enige fundamentele aspecten van de instrumentele inzet van het belastinginstrument. Paragraaf 3.4.3 behandelt een specifieke vorm van dit instrumentele gebruik: de belastinguitgave, een impliciete subsidie in de gedaante van een fiscale faciliteit.

3.4.2 Instrumentaliteit en instrumentalisme

De meer fundamentele aspecten van de inpasbaarheid in de fiscale structuur betreffen de gevolgen van een instrumentele inzet van belastingen voor de waarden die aan het belastingstelsel ten grondslag liggen en voor de daarin belichaamde rechtsbeginselen. Gribnau maakt in dit verband onderscheid tussen 'instrumentaliteit' en 'instrumentalisme'¹³. Van *instrumentaliteit* spreekt hij wanneer het instrumentele gebruik van de fiscaliteit de intrinsieke waarde van het recht en zijn beginselen, waaronder de rechtsgelijkheid, de rechtszekerheid en de proportionaliteit, respecteert. Het *instrumentalisme* daarentegen ziet het (fiscale) recht als niet meer dan een specifieke techniek en laat inbreuken op de rechtsbescherming toe.

Met het afwijzen van het aldus omschreven instrumentalisme is de zaak echter nog niet helemaal helder. Binnen de instrumentaliteit komt steeds weer de vraag terug hoe het gelijkheidsbeginsel (en in het voetspoor ervan, voor de behandeling van ongelijke gevallen, het draagkrachtbeginsel) in samenhang met de beginselen van rechtszekerheid en proportionaliteit¹⁴ concreet in fiscale regelingen moet worden vertaald, rekening houdend met veranderingen in de samenleving, in economische verhoudingen en in maatschappelijke opvattingen over normen en waarden. Met enige regelmaat is op dit vlak een her-

13 J.L.M. Gribnau, Grenzen aan instrumentalisering, *Weekblad Fiscaal Recht*, 1997/6248, pp. 807-818. Zie ook: R.E.C.M. Niessen, Instrumentalisme en belastingrecht, *Weekblad Fiscaal Recht*, 1997/6244, pp. 653-662.

14 Zie L.G.M. Stevens, Platvloers gelijkheidsbeginsel, *Weekblad Fiscaal Recht*, 1996/6219, pp. 1573 en 1574.

ijking van het belastingstelsel aan verschuivende normen en verhoudingen nodig.

Bij die periodieke herijking ontkomt men niet aan afwegingen tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid, tussen doorzichtigheid van het stelsel en verfijning van het gelijkheidsbeginsel¹⁵. De commissie-Stevens stelde in 1991 vast¹⁶:

“Fiscale wetgeving is altijd een compromis tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid, waarbij in het verleden aan de doelmatigheid herhaaldelijk te weinig aandacht is gegeven. Het laten vervallen van ingewikkelde rechtsverfijningen is de onvermijdelijke prijs voor het belangrijke doel van een kenbare, uitvoerbare en minder fraudegevoelige inkomstenbelasting.”

De afweging tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid is voor economen een klassieke: inkomensherverdeling kan gepaard gaan met een verlies aan efficiëntie¹⁷. Dat komt in wezen door een informatieprobleem: de overheid heeft onvoldoende objectief inzicht in wie van de herverdeling zou moeten profiteren ('de stakkers') en wie deze zou moeten opbrengen ('de geluksvogels'). De overheid is daarbij namelijk afhankelijk van informatie op basis van geobserveerd marktgedrag. Dat is informatie die individuen kunnen beïnvloeden door hun economische beslissingen aan te passen: degenen die de herverdeling zouden moeten financieren kunnen zich voordoen als hulpbehoevend door hun arbeid(sinkomen) neerwaarts aan te passen. Voor de overheid is dan een verstandige strategie zoveel mogelijk bronnen van informatie te gebruiken. Zo'n bron van extra informatie is het consumptiepatroon: het verlies aan doelmatigheid wordt geminimaliseerd door goederen en diensten die complementair zijn aan vrije tijd (en andere onbelastbare activiteiten) relatief zwaar te belasten.

Een alternatieve manier om het informatieprobleem te verminderen is de delegatie van bevoegdheden aan decentrale instituties. Deze staan dicht bij de burger en kunnen daardoor beschikken over aanvullende informatie. De aard van deze informatie laat vaak echter geen objectieve verificatie toe. Bovenberg en Teulings stellen op grond hiervan vast dat het klassieke economische dilemma van doelmatigheid versus rechtvaardigheid zich laat ontbinden in vier doelstellingen die met elkaar op gespannen voet staan: doelmatigheid, rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en bescherming van privacy. Het toekennen van

15 Bij die afwegingen is van belang dat kennis van het belastingstelsel ongelijk verdeeld is over de heffingsplichtigen. In de praktijk maken niet alle gerechtigden gebruik van de bestaande fiscale faciliteiten. Een toenemende complexiteit vergroot daardoor op zich (los van de strekking van de desbetreffende fiscale faciliteiten) de ongelijkheid.

16 *Graag of niet*, Rapport van de Commissie voor de Belastingherziening, Den Haag 1991, p. 115.

17 Zie: A.M. Okun, *Equality versus Efficiency, the Big Trade Off*, Washington DC, 1975. De volgende passage is gebaseerd op: A.L. Bovenberg en C. Teulings, Doelmatigheid, rechtvaardigheid, rechtsgelijkheid en privacy, *ESB*, 11 december 1996, pp. 1008-1012.

een absolute waarde aan de twee laatste doelstellingen houdt een aanzienlijke beperking van de bijbehorende afwegingsmogelijkheden in¹⁸.

3.4.3 Belastinguitgaven

Onder een belastinguitgave wordt in Nederland verstaan “een overheidsuitgave in de vorm van een derving of een uitstel van belastingontvangsten die voortvloeit uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet”¹⁹. Deze afbakening is in de praktijk niet altijd helder. Er blijven gevallen waarbij niet eenduidig kan worden vastgesteld of een fiscale voorziening al dan niet tot de primaire heffingsstructuur behoort.

Verder is het mogelijk dat een aftrekpost als zodanig past in de primaire structuur, maar dat de hoogte ervan niet (meer) louter fiscaal kan worden gerechtvaardigd. Een voorbeeld is het arbeidskostenforfait. Door verhogingen van dit forfait in de afgelopen jaren – die waren ingegeven door arbeidsmarktpolitieke overwegingen – is de relatie met de werkelijke verwervingskosten voor het gros van de heffingplichtigen verwaterd (zie de Verkenning, pp. 38 en 39).

Ten slotte kunnen maatschappelijke ontwikkelingen de opvattingen over de primaire belastingstructuur doen verschuiven. Dat geldt bijvoorbeeld in het algemeen voor de vertaling van het draagkrachtbeginsel naar de fiscale behandeling van verschillende leefvormen. Of meer specifiek voor de aftrekbaarheid van reiskosten woonwerkverkeer: deze worden tegen de achtergrond van het verdwijnen van het kwantitatieve woningtekort, waardoor de woonplaats een vrije persoonlijke – zij het voor het groeiende aantal tweeverdieners soms lastige – keuze is, niet meer ten volle als verwervingskosten beschouwd²⁰.

Belastinguitgaven zijn een vorm van impliciete subsidiëring, waaraan een aantal bezwaren is verbonden. Een daarvan is de geringere zichtbaarheid (in vergelijking met het alternatief van de directe subsidie). Weliswaar moet bij instelling of wijziging van een belastinguitgave inzicht gegeven worden in het budgettaire beslag ervan, maar er bestaat geen noodzaak voor een regelmatige rapportage zoals bij normale begrotingsuitgaven. Daardoor ontbreekt een periodieke parlementaire controle. Met veel subsidies hebben belastinguitgaven hun openeinde-karakter gemeen. Het beheersbaarheidsprobleem is door de geringe zichtbaarheid nog groter.

18 Daarbij kan nog worden aangetekend dat een absolute bescherming van de privacy geen aangifteplicht zou toelaten.

19 Ministerie van Financiën, *Belastinguitgaven in de Nederlandse inkomstenbelasting en de loonbelasting*, Den Haag 1987, p. 16.

20 SER-advies *Herziening belasting- en premieheffing*, publicatienr. 92/09, pp. 53 en 54.

Door belastinguitgaven kan de complexiteit van het fiscale stelsel toenemen, met als gevolg het ontstaan van nieuwe mogelijkheden voor ontwijking en ontduiking van belastingen. Daar zou op zijn minst een aanzienlijke besparing op de uitvoeringskosten door benutting van de fiscale infrastructuur tegenover moeten staan. In vergelijking met een directe subsidie treedt bovendien vaak een omgekeerde inkomensafhankelijkheid op: door de tariefprogressie van de IB is het profijt van een bepaalde belastinguitgave groter naarmate het inkomen hoger is; bij een laag of negatief inkomen levert een belastinguitgave geen voordeel op.

Gezien deze bezwaren is een terughoudend gebruik van belastinguitgaven op zijn plaats. De toepassing ervan zou moeten berusten op een gedegen, tweeledige afweging van belastinguitgaven: ten opzichte van zowel alternatieve directe overheidsuitgaven als alternatieve lastenverlichtende maatregelen. Zoals bij iedere vorm van instrumenteel gebruik van belastingen zouden ook de effecten van belastinguitgaven periodiek moeten worden geëvalueerd. De politieke besluitvorming staat echter bloot aan de verleidingen van de onzichtbaarheid van belastinguitgaven, ook omdat deze een omzeiling van het uitgavenplafond van de huidige begrotingnormering mogelijk maakt.²¹ Daarom heeft de Studiegroep Begrotingsruimte geadviseerd om althans nieuwe belastinguitgaven onder het uitgavenplafond te brengen en jaarlijks in de Miljoenennota een overzicht te geven van (autonome mutaties in) bestaande regelingen en van nieuwe regelingen²².

3.5 Naar meer economische zelfstandigheid

In zijn recente advies over de kabinetsnota *Werken aan zekerheid* heeft de raad moeten constateren dat die nota onvoldoende aandacht geeft aan majeure maatschappelijke en economische trends die nopen tot een meer fundamentele bezinning op de toekomstige inrichting van het stelsel van sociale zekerheid²³. Een belangrijk vraagstuk in dat verband is dat van de economische zelfstandigheid. Bij dit vraagstuk zijn, in samenhang, de sociale zekerheid, het fiscale stelsel en het beloningsstelsel in het geding. Daarnaast heeft economische zelfstandigheid betrekking op het vermogen om zelf een oudedagsvoorziening op te bouwen.

21 E. Langeveld, Belastinguitgaven: een gat in de uitgavennorm, *ESB*, 30 augustus 1995, pp. 765-767.

22 Studiegroep Begrotingsruimte, *Op weg naar begrotingsevenwicht; Tiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*, Den Haag 1997, pp. 74-76.

23 SER-advies *Werken aan zekerheid*, publicatienr. 97/05, Den Haag 1997, hoofdstuk 3.

Economische zelfstandigheid: keuzemomenten en beleidsopties

In bovengenoemd advies plaatst de raad het vraagstuk van economische zelfstandigheid tegen de achtergrond van het emancipatieproces van vrouwen in samenhang met de meer algemene trend van individualisering. Hieronder verstaat de raad het bewuste streven naar een grotere economische en sociale zelfstandigheid van mannen en vrouwen ten opzichte van elkaar alsook het proces waarbij het individu steeds meer de maat en de basiseenheid voor wetgeving en beleid wordt²⁴. Een en ander uit zich in een toenemende diversiteit aan primaire leefvormen, een toenemende frequentie van het alleen staan, en een toenemende symmetrie van rollen tussen man en vrouw binnen het gezin. In samenhang hiermee is ook sprake van een toenemende pluriformiteit op het terrein van de arbeidsdeelname, zowel wat arbeidsvormen en arbeidsverhoudingen als wat loopbaanpatronen betreft. Standaardpatronen voor levensloop en huishoudensvorming zijn daardoor thans minder dominant dan enkele decennia geleden.

Een belangrijke vraag is dan in hoeverre via de sociale en fiscale wetgeving hiertoe kan en moet worden bijgedragen, vooral ook in samenhang met de doelstelling de arbeidsdeelname van vrouwen te stimuleren. Een andere vraag is in hoeverre via sociale en fiscale wetgeving kan en moet worden bevorderd dat ook in geval van (vrijwillige of onvrijwillige) non-participatie economische zelfstandigheid zoveel en zolang mogelijk is gewaarborgd.

Beantwoording van deze vragen vergt een fundamentele afweging en impliceert belangrijke keuzemomenten voor de toekomstige inrichting van het sociale en fiscale stelsel. In dat verband zijn in het advies *Werken aan zekerheid*, niet uitputtend, drie verschillende beleidsrichtingen onderscheiden:

- Verdere verbetering van de *combineerbaarheid van arbeid en zorg*. Deze beleidsrichting haakt aan bij wat ook door de raad als hoofdroute naar meer economische zelfstandigheid wordt beschouwd, te weten een bevordering van de arbeidsdeelname van vrouwen door een evenwichtiger verdeling van arbeid- en zorgtaken tussen mannen en vrouwen. Concreet kan het gaan om het wegnemen van bestaande belemmeringen en drempels in de sociale en fiscale wetgeving om betaalde arbeid te verrichten (prikkels tot non-participatie zoals de mogelijkheid tot overheveling van de belastingvrije som), om het uitbreiden van bestaande fiscale faciliteiten (kinderopvang) of het introduceren van nieuwe faciliteiten (zoals voor verlof-sparen²⁵) voor het kunnen combineren van arbeid en zorg.

24 SER-advies *Werken aan zekerheid*, op.cit., p. 56.

25 Zie: Stichting van de Arbeid, *Advies Arbeid en Zorg*, 18 maart 1997 (publicatienr. 1/97); dit element is weergegeven in box 2.7 van de Verkenning (p. 28). Dit onderwerp is aan de orde bij de behandeling van de adviesaanvraag over de kabinetsnota *Kansen op combineren: Arbeid, Zorg en Economische Zelfstandigheid*.

- Verdere *verzelfstandiging en individualisering in sociale en fiscale wetgeving*. Deze beleidsrichting veronderstelt dat het sociale en fiscale systeem ook bij non-participatie moet bijdragen aan het realiseren van meer economische zelfstandigheid. In de sociale zekerheid kan worden gedacht aan het toegankelijker maken van het recht op en het verlengen van de duur van de loondervingsuitkering dan wel aan het invoeren van een geïndividualiseerd recht op bijstand. In de fiscale sfeer kan het gaan om de vervanging van de systematiek van belastingvrije voeten door die van heffingskortingen als stap op weg naar een volledige individualisering daarvan (negatieve inkomstenbelasting)²⁶. In de beloningssfeer is ten slotte een pendant van dergelijke aanpassingen gelegen in een individualisering van het wettelijk minimumloon (eliminatie van het behoefte-element).
- Invoering van *kinderafhankelijke minimumuitkeringen in de sociale zekerheid*. Deze beleidsrichting beoogt meer economische zelfstandigheid te waarborgen voor huishoudens met kinderen, die een beroep moeten doen op een uitkeringsregeling. Het kan dan gaan om een extra toeslag op de minimumuitkering in verband met de kosten van onderhoud en verzorging van kinderen.

Kabinetsnota's: stelselwijzigingen in teken van participatie

In de eind september 1997 voor advies aan de raad voorgelegde nota *Kansen op combineren: Arbeid, Zorg en Economische Zelfstandigheid* werkt het kabinet het streven naar meer economische zelfstandigheid vooral uit langs het spoor van een evenwichtiger deelname van mannen en vrouwen aan betaalde arbeid. Beleidsopties tot individualisering van het belastingstelsel worden in bijlage 2 van de nota wel kort in beschouwing genomen maar nadere keuzen worden niet gemaakt²⁷. Het kabinet verwijst daartoe naar de bredere discussie over het belastingstelsel in de 21e eeuw.

In de Verkenning geeft het kabinet een beschrijving van een aantal maatschappelijke en economische trends die van invloed zijn op de effectiviteit van het fiscale stelsel en tot modernisering daarvan nopen. Opmerkelijk genoeg komen individualisering en economische zelfstandigheid daarbij niet aan de orde. Wel wordt aandacht besteed aan de effecten van de overdraagbaarheid van de basisaftrek op de arbeidsparticipatie van partners en wordt bezien welke mogelijkheden er zijn om via wijzigingen in de (horizontale) tariefstructuur dit effect weg te nemen of te mitigeren. Sommige van de hierbij in beeld gebrachte opties impliceren, zo geeft het kabinet ook aan, een verdergaande individualisering van de belastingheffing. Een *volledige* individualisering lijkt

26 Het SER-advies *Werken aan zekerheid* (p. 83) schetst daartoe een viertal modaliteiten.

27 Verzelfstandiging van het recht op bijstand wijst het kabinet in genoemde bijlage van de nota wel met zoveel woorden op voorhand af.

voor het kabinet echter niet aan de orde omdat deze zou inhouden dat op geen enkele wijze rekening wordt gehouden met de aanwezigheid van een partner²⁸.

Aanknopingspunten voor beleidsontwikkeling op langere termijn

De kabinetsnota's overziende kan worden vastgesteld dat het kabinet met een fiscale stelselwijziging vooral een hogere participatiegraad van vrouwen op het oog heeft teneinde langs die weg bij te dragen tot een grotere economische zelfstandigheid. Het gaat daarbij om het elimineren van mogelijke drempels voor dan wel het introduceren van prikkels tot arbeidsdeelname. De vraag van economische zelfstandigheid in geval van (onvrijwillige) non-participatie vormt geen zelfstandige invalshoek. Dit neemt niet weg dat in beide nota's toch fiscale beleidsopties (met betrekking tot de belastingvrije som) aan de orde komen die op zich voldoende aanknopingspunten bevatten voor het lange-retermijnbeleid voor meer economische zelfstandigheid, zowel langs de weg van arbeidsdeelname als bij non-participatie.

3.6 Conclusie: een algemeen beoordelingskader voor de komende belastingherziening

De beschouwingen in dit hoofdstuk monden uit in het volgende kader van doelstellingen en randvoorwaarden dat de SER wil hanteren bij de beoordeling van de voorstellen in de Verkenning. In de volgende hoofdstukken, die op afzonderlijke onderdelen van de Verkenning ingaan, wordt dit beoordelingskader op bepaalde punten nog nader uitgewerkt en toegespitst.

Doelinden van de belastingherziening

Heel algemeen geformuleerd gaat het er bij de komende herziening om een robuust belastingstelsel neer te zetten voor de eerste decennia van de 21e eeuw. Robuust betekent onder meer toekomstbestendig, in internationaal verband en gelet op maatschappelijke en economische ontwikkelingen als individualisering, vergrijzing, globalisering en digitalisering. De soliditeit van de constructie moet vooropstaan; als de architectuur deugt, kan de inrichting in de loop van de volgende eeuw geleidelijk worden aangepast aan veranderende opvattingen en omstandigheden.

Meer concreet verwacht de SER van de komende belastingherziening vooral op de volgende punten – die fiscaal dan wel breder sociaal-economisch van belang zijn – vooruitgang:

28 Dit zou volgens het kabinet niet alleen gevolgen hebben voor de horizontale tariefstructuur maar ook voor de toerekening van thans niet verzelfstandigde inkomensbestanddelen, zoals inkomsten uit vermogen, en niet-verzelfstandigde aftrekposten (de Verkenning, p. 119).

- waarborgen voor een stabiele inkomstenstroom voor de overheid;
- versterken van de economische structuur van ons land, ook in internationaal perspectief, onder meer door een betere werking van de arbeidsmarkt (zie de verdere uitwerking hierna) en het bevorderen van zelfstandig ondernemerschap;
- kosteneffectiviteit van het inkomenspolitieke instrumentarium, waardoor het belastingstelsel een doelmatige bijdrage aan rechtvaardige inkomensverhoudingen kan leveren;
- bijdragen aan meer individuele economische zelfstandigheid voor mannen en vrouwen;
- een kosteneffectieve inzet van het belastinginstrumentarium voor het, waar mogelijk, internaliseren van negatieve externe effecten (vooral in de sfeer van het milieugebruik);
- het tegengaan van ongewenste fiscale arbitrage;
- vereenvoudiging en een grotere doelmatigheid (voor inhoudingsplichtigen, heffingsplichtigen en de belastingdienst).

Vanuit een sociaal-economische invalshoek vraagt vooral het bevorderen van de werking van de arbeidsmarkt aandacht. Bewegingen naar en op de arbeidsmarkt worden door drie 'drempels' belemmerd:

1. *De overgang van een uitkering naar betaald werk*: voor kostwinners op het sociale minimumniveau is het financieel vaak nauwelijks lonend om vanuit een uitkeringssituatie aan het werk te gaan. Men spreekt in dit verband van de zogenoemde werkloosheidsval. Een belangrijke maatstaf in dit verband is de *replacement rate* (de netto-(werkloosheids)uitkering als percentage van het nettoloon dat de werkloze kan verdienen door aanvaarding van betaalde arbeid).
2. *De (blijvende) toegang van partners tot de arbeidsmarkt*. Door de fiscale behandeling van de alleenverdiener wordt de arbeidsparticipatie van de partners (vaak de vrouw) afgeremd. De hoogte van deze drempel wordt bepaald door de vormgeving van de kostwinnersfaciliteiten en van de arbeidsfaciliteiten alsmede door het marginale tarief op deeltijdarbeid.
3. *De stimulansen voor doorstroming op de arbeidsmarkt en versterking van de emplooibaarheid*: door de interactie van de belasting- en premieheffing en inkomensafhankelijke subsidies raken bepaalde groepen werknemers beklemd in een zogenoemde armoedeval. Extra (scholings)inspanningen worden dan niet of nauwelijks beloond. Bepalend voor deze drempel zijn de marginale belasting- en premiedruk op arbeidsinkomen en de doorwerking van inkomensafhankelijke subsidies.

Randvoorwaarden

Bij het nastreven van bovenstaande doeleinden in een belastingherziening dienen de volgende randvoorwaarden in acht te worden genomen:

- respect voor de intrinsieke waarde van het recht en zijn beginselen (waaronder rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en proportionaliteit);
- consistentie van het belastingstelsel;
- internationale inpasbaarheid, zowel juridisch (vooral gelet op het Gemeenschapsrecht) als economisch;
- budgettaire neutraliteit respectievelijk inpasbaarheid in een bepaald budgettair kader voor het begin van de 21e eeuw;
- inkomensneutraliteit.

De laatste twee punten verdienen een nadere toelichting.

Budgettaire neutraliteit

De Verkenning gaat bij de vormgeving van de belastingherziening in eerste instantie uit van twee randvoorwaarden: inkomensneutraliteit (althans het vermijden van significante inkomenseffecten) en budgettaire neutraliteit. Aan het eind van hoofdstuk 9 moet het kabinet echter vaststellen dat geen van de budgettair-neutrale opties “in voldoende mate tegemoet komt aan de randvoorwaarden en doelstellingen van een belastingherziening met betrekking tot werkgelegenheid en evenwichtige inkomenseffecten. Daarvoor is de inzet van additionele middelen noodzakelijk” (p. 134). De randvoorwaarde van de budgettaire neutraliteit wordt vervolgens opgerekt door in bijlage I van de Verkenning varianten uit te werken waarbij f 2½ respectievelijk f 5 miljard additioneel wordt ingezet “voor bevordering werkgelegenheid”.

Deze afzwakking van de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit is begrijpelijk. Bij een majeure belastingherziening kan van een strikte budgettaire neutraliteit niet goed sprake zijn. Dit geldt te meer als de herziening mede een sociaal-economische doelstelling (het bevorderen van de werkgelegenheid en de werking van de arbeidsmarkt) heeft. De desbetreffende lastenverlichting fungeert dan als een investering in toekomstige welvaart respectievelijk belastingopbrengsten.

De daarvoor beschikbare budgettaire ruimte is uiteraard mede afhankelijk van de economische groei in de komende jaren. In de herziening van het belastingstelsel kunnen bovendien naast eventuele besparingen door een efficiëntere uitvoering ook de meerinkomsten door een effectievere belastingheffing en beperking van ongewenste fiscale arbitragemogelijkheden²⁹ worden ingebracht.

29 Daarbij valt te denken aan de voorgestelde maatregelen met betrekking tot vermogensinkomsten. Negatieve koopkrachteffecten uit dien hoofde worden zichtbaar in de ‘niet-standaard’-inkomenseffecten.

Inkomensneutraliteit

De randvoorwaarde van inkomensneutraliteit houdt in dat het pakket van belastingmaatregelen zodanig moet worden gekozen dat daarvan per saldo voor de verschillende sociaal-economische groepen geen significante koopkrachteffecten uitgaan. Voor de inkomens op het niveau van het sociaal minimum geldt meer in het bijzonder dat elk koopkrachtverlies moet worden voorkomen. Bij een lastenverschuiving moet de inkomensneutraliteit van de gehele operatie zodanig herkenbaar zijn, dat afwenteling van door hogere indirecte belastingen veroorzaakte prijsverhogingen in de loonvorming wordt voorkomen. In het kader van de lastenverschuiving wordt voor die prijsverhogingen immers al compensatie geboden door lagere directe belastingen.

De belastingherziening beoogt dus globaal gezien noch nivellerend, noch de-nivellerend uit te werken. Afgezien van de drempelverlagende maatregelen moeten ook positieve koopkrachteffecten zoveel mogelijk worden beperkt, omdat deze – uitgaande van budgettaire neutraliteit – noodzakelijkerwijs gepaard gaan met negatieve koopkrachteffecten elders. Die samenhang geldt althans in statische zin. Dynamisch gezien zijn van belang de mogelijkheden door verbetering van de fiscale incentive-structuur de arbeidsparticipatie te bevorderen en de werkgelegenheid te vergroten. Daardoor kunnen de individuele inkomenseffecten gunstiger zijn dan de statische koopkrachtplaatjes aangeven en kan bovendien geleidelijk steeds meer budgettaire ruimte ontstaan die beschikbaar is voor (onder meer) lastenverlichting. Zekere koopkrachteffecten (buiten de sfeer van de sociale minima) zijn daarom beter aanvaardbaar naarmate daarvan meer positieve dynamische effecten zijn te verwachten.

In verband daarmee ligt het niet voor de hand om aan te sturen op positieve koopkrachteffecten voor ouderen. Dat helpt immers niet de arbeidsparticipatie te bevorderen.

De randvoorwaarde van inkomensneutraliteit kan niet inhouden dat *binnen* de verschillende inkomensgroepen alle (negatieve) niet-standaardeffecten worden weggewerkt. Dit geldt temeer indien deze het gevolg zijn van het terugdringen van een ruim gebruik van juridische constructies om belasting te ontgaan. Beperking van ongewenste fiscale arbitragemogelijkheden is immers nodig om beter recht te doen aan de bedoelingen van de wetgever, waaronder het draagkrachtbeginsel.

Zekere afwijkingen van inkomensneutraliteit *binnen* sociaal-economische groepen kunnen bovendien aanvaardbaar zijn als deze voortvloeien uit een consequentere toepassing van het principe ‘de vervuiler betaalt’. Voorwaarde is dan wel dat deze afwijkingen – die een bovengemiddeld milieubeslag weerspiegelen – niet in belangrijke mate voortvloeien uit een gebrek aan financiële

middelen om het gedrag in de gewenste richting aan te passen³⁰ of uit het ontbreken van milieuvriendelijke alternatieven.

Bij de vormgeving van de herziening ligt het in de rede om rekening te houden met in het verleden gewekte verwachtingen. In verband met de gevolgen die bepaalde elementen van de belastingherziening kunnen hebben voor individuen dienen tevoren goede overgangsmaatregelen te worden getroffen. Dat is van belang voor de rechtszekerheid. Burgers hebben in het verleden beslissingen genomen en zijn (langetermijn)verplichtingen aangegaan op basis van de geldende fiscale wetgeving. Zij moeten ook de tijd krijgen deze beslissingen en verplichtingen aan nieuwe fiscale regels aan te passen.

30 Daarvan kan bijvoorbeeld bij energieverbruik (door slechte woningisolatie) sprake zijn.

4. Belasting op arbeidsinkomen

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk onderzoekt de mogelijkheden om in het kader van een samenhangend pakket waarvan ook verschuiving en vergroening deel uitmaken, de belastingheffing op arbeidsinkomen te verbeteren. Die verbetering wordt in twee richtingen gezocht: in de fiscale incentivestructuur met betrekking tot arbeid, en in de doelmatigheid van fiscale instrumenten voor werkgelegenheids- en inkomensbeleid. Zo komen afwegingen aan de orde rond de vormgeving van een algemene basisfaciliteit, fiscale faciliteiten voor arbeid, en algemene tariefstelling. Het gaat hier om concurrerende mogelijkheden (wat wordt besteed aan een basisfaciliteit of een arbeidsfaciliteit kan niet worden besteed aan lagere tarieven). De mogelijkheden kunnen echter worden vergroot door verdere grondslagverbreding van de inkomstenbelasting (IB).

Het hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Paragraaf 4.2 bespreekt aan de hand van de Verkenning de motieven en mogelijkheden voor verlaging van de lastendruk op arbeid en brengt de grondslagverbreding die in de Verkenning ligt besloten in kaart. In paragraaf 4.3 wordt, voortbordurend op paragraaf 3.6, een beoordelingskader ontwikkeld aan de hand van de doelstellingen van vergroting van de arbeidsparticipatie, verbetering van de effectiviteit van instrumenten voor fiscaal inkomens- en werkgelegenheidsbeleid, en de randvoorwaarde van inkomensneutraliteit.

Paragraaf 4.4 behandelt de verschillende afwegingen die aan de keuze van de tariefstructuur van de IB ten grondslag liggen. Daarbij wordt aan de vormgeving van zowel de algemene basisfaciliteit als de arbeidsfaciliteit aandacht gegeven. Paragraaf 4.5 beziet, tegen de achtergrond van de grondslagversmalling van de IB in de jaren negentig, de mogelijkheden voor grondslagverbreding in aanvulling op het pakket van de Verkenning. In paragraaf 4.6 volgen enkele conclusies.

4.2 Lastenverlichting op arbeidsinkomen: de Verkenning

4.2.1 Motieven voor lastenverlichting

Ten aanzien van de belasting van arbeidsinkomen (waarvan de premieheffing sociale verzekeringen, economisch gezien, een belangrijk bestanddeel uitmaakt) wijst de Verkenning op een te hoge (gemiddelde en marginale) druk. Voorts wordt er op gewezen dat de netto inkomensvoortgang bij aanvaarding van werk gering is. Deze voortgang is met gebruikmaking van het gangbare fiscale instrumentarium (zoals het arbeidskostenforfait) niet substantieel te vergroten. De Verkenning stelt dat extra stimulansen nodig zijn voor het creëren van (vooral eenvoudig) werk.

In aansluiting hierop kan worden gewezen op de ontmoediging die van een hoge marginale wig uitgaat op de werknemer om, bijvoorbeeld via scholing, te investeren in positieverbetering. Door maatregelen als de verhoging van de belastingvrije voet en het arbeidskostenforfait, en meer recentelijk de invoering van de SPAK (specifieke afdrachtskorting lage lonen – voor werkgevers), is de gemiddelde wig op en net boven het minimuminkomensniveau in de laatste tien jaar aanzienlijk gedaald. De keerzijde daarvan is dat aan de onderkant van de arbeidsmarkt een hogere marginale druk is ontstaan. Het CPB ziet hierin risico's in de vorm van meer (gedeeltelijk) zwart uitbetalen van loon en een afname van scholingsinspanningen gericht op doorstroming op de arbeidsmarkt¹. Dit wijst op een fundamenteel dilemma: hoe kan, door lastenverlichting, de werkgelegenheid van laagbetaalden worden vergroot zonder dat de employability en de doorstroming op de arbeidsmarkt worden belemmerd?

De problematiek wordt nog verscherpt door de interactie met inkomensafhankelijke regelingen (zoals de individuele huursubsidie). Een vrij grote groep huishoudens wordt geconfronteerd met de zogenoemde armoedeval: een geïntegreerde marginale druk van 70 tot 80 procent, voor sommige uitkeringsgerechtigden zelfs oplopend tot bijna 100 procent². Het is bijzonder lastig deze armoedeval te verminderen. Dat onderkent ook de SER. Volgens de raad kunnen een betere afstemming van de verschillende inkomensafhankelijke regelingen waar sprake is van cumulatie, en een meer geleidelijke vermindering van de inkomensondersteuning, tot enige verlichting van de problematiek leiden³.

1 CPB, *Economische verkenning voor de volgende kabinetsperiode*, Den Haag, november 1997, p. 259.

2 *Armoede en armoedeval, de rol van inkomensafhankelijke regelingen*, rapport van de Interdepartementale commissie Harmonisatie Inkomensafhankelijke Regelingen, augustus 1997, bijlage 2.

3 SER-advies *Werken aan zekerheid*, publicatienr. 97/05, paragraaf 5.4.2.

4.2.2 Mogelijkheden in het kader van lastenverschuiving

Waar de Verkenning veel gewicht toekent aan de doelstelling van verlaging van de marginale druk op arbeid, moet wel in overweging worden genomen dat op dit vlak weinig kan worden bereikt in een kader van een volledig inkomens- en budgetneutrale lastenverschuiving. Dat geldt zowel voor de marginale druk in algemene zin (voorzover die wordt bepaald door de tariefopbouw van de IB) als voor de *replacement rate* en de drempel voor partners.

Analytisch zijn er drie mogelijkheden voor lastenverschuiving van arbeid naar andere heffingsgrondslagen, te weten naar consumptie, naar kapitaalinkomen en naar het inkomen van inactieven. De Verkenning stelt een verschuiving naar consumptie voor ten bedrage van f 7,5 miljard. Hoewel belastingen op consumptie niet zonder meer kunnen worden beschouwd als (impliciete) belastingen op arbeid, is het effect op de arbeidsmarkt van zo'n verschuiving beperkt (zie paragraaf 6.3 van dit advies).

De Verkenning stelt tevens een verschuiving naar kapitaalinkomen voor van – per saldo – f 1,75 miljard (enerzijds door invoering van een vermogensrendementsheffing, afschaffing van de vermogensbelasting en het vervallen van de progressieve heffing op vermogensinkomsten en anderzijds door beperking van aftrekbaarheid van lijfrentepremies en van rente consumptief krediet alsmede door beperking van de spaarloonregeling). De ruimte voor verdere verschuiving in deze richting is beperkt. In het algemeen is kapitaal internationaal mobieler dan arbeid, zodat een lastenverschuiving van arbeid naar kapitaal uiteindelijk door de productiefactor arbeid wordt gedragen in de vorm van een lagere arbeidsproductiviteit. Daarnaast is een deel van het kapitaalinkomen in zekere zin (uitgesteld) looninkomen (men denke aan de spaarloonregeling).

De Verkenning wijst (impliciet) een verschuiving van de lastendruk van arbeid naar het inkomen van inactieven af, op grond van de inkomenseffecten van zo'n verschuiving.

Concluderend kan worden gesteld dat de mogelijkheden om de lastendruk op arbeid te verlichten door verschuiving naar andere heffingsgrondslagen beperkt zijn, waarbij ook positieve werkgelegenheidseffecten van zo'n verschuiving bescheiden zullen blijven.

4.2.3 Tariefverlaging door grondslagverbreding

Zoals in hoofdstuk 2 van dit advies beschreven (zie tabel 2.2) presenteert de Verkenning drie opties voor tariefverlaging in de IB. De financiering voor deze tariefverlaging wordt gedeeltelijk gevonden in grondslagverbreding van de IB.

Het basispakket van de Verkenning bevat per saldo ruim f 2½ miljard aan grondslagverbreding voor de loon- en inkomensheffing. Deze grondslagverbreding is als volgt opgebouwd:

- schrappen van de werkelijke aftrek van arbeidskosten f 0,5 miljard
- schrappen van het reiskostenforfait f 0,5 ..
- invoering van de vermogensrendementsheffing, afschaffing van de vermogensbelasting, beperking van de aftrek van rente als persoonlijke verplichting en van lijfrentepremies, beperking spaarloonregeling f 1,75 ..

Bij de twee eerstgenoemde aftrekposten kan worden aangetekend dat deze in de huidige IB worden beschouwd als arbeidskosten. De afschaffing van beide aftrekposten wordt in verband gebracht met de invoering van een algemene arbeidstoeslag (in de vorm van een inkomensaftrek of een belastingkorting). De voorgestelde afschaffing van de aftrek van werkelijke arbeidskosten wordt gepresenteerd als een vereenvoudiging met bescheiden negatieve effecten. Dankzij de eerdere verhogingen volstaan inmiddels vrijwel alle werknemers (98 procent) met het forfait.

De afschaffing van het reiskostenforfait wordt vooral gemotiveerd door vereenvoudigingswinst. Vanuit milieuoogpunt is het voordeel beperkt, mede omdat de huidige structuur van het forfait een (extra) mogelijkheid biedt de vervoerwijze in het woon-werkverkeer te beïnvloeden. Met het afschaffen van het reiskostenforfait vervalt deze beïnvloedingsmogelijkheid, zodat het in de rede ligt te bezien hoe het gebruik van milieuvriendelijk vervoer (openbaar vervoer, carpoolen en fietsen) alsdan kan worden gestimuleerd.

De laatstgenoemde post (invoering van de vermogensrendementsheffing enzovoort) is een saldo van enkele grondslagverbredingen en een versmalling (de afschaffing van de huidige vermogensbelasting). Daarbij kan de aftrek rente als persoonlijke verplichting (renten van schulden die géén verband houden met de verwerving van inkomen) als een belastinguitgave worden beschouwd, met uitzondering van het deel van de rente die verschuldigd is terzake van leningen "met een dringend sociaal karakter" (omdat daarbij ook de draagkracht in het geding is). Voor het overige is de consumptieve rente immers de prijs die men dient te betalen om bestedingen (consumptie of beleggingen) in de tijd naar voren te halen.

De Verkenning (p. 78) geeft in overweging de aftrek van rente als persoonlijke verplichting te schrappen dan wel te verlagen (tot f 1000 per persoon) of te beperken tot rente over schulden die met een bepaald doel zijn aangegaan. Met de aftrek van consumptieve rente is thans een budgettair belang van f 1,2 miljard gemoeid.

De beperking van de aftrek van lijfrentepremies vloeit voort uit het idee van de ‘oudedagsparaplu’ als integraal fiscaal plafond voor alle vormen van oudedagsvoorziening. Het budgettaire belang van deze aftrek bedraagt f 2,4 miljard. De bestaande vrijstellingen voor rente en dividend (budgettair belang: f 1,3 miljard) kunnen mede de vrijstellingen aan de voet van de vermogensrendementsheffing motiveren. Daarbij zij wel bedacht dat de vrijstellingen voor rente en dividend primair eenvoud van wetsuitvoering tot doel hebben. Ten aanzien van de spaarloonregeling geeft de Verkenning ter overweging de automatische deblokkering na vier jaar te vervangen door een belastingvrije deblokkering voor een beperkt aantal doeleinden. Daardoor zou het budgettaire beslag met rond f 0,5 miljard kunnen afnemen.

4.3. Een toegespitst beoordelingskader

4.3.1 Verbetering van het inkomenspolitieke en arbeidsmarktpolitieke instrumentarium

Uitgaande van het in paragraaf 3.6 geschetste beoordelingskader worden in deze paragraaf enkele criteria geschetst voor de beoordeling van de voorstellen met betrekking tot de tariefstructuur van de IB. Deze wordt bezien vanuit twee invalshoeken:

- verbetering van het inkomenspolitieke instrumentarium;
- vergroting van de arbeidsparticipatie.

Een overweging bij de inzet van middelen uit lastenverschuiving voor de IB-tariefstructuur is de wenselijkheid om te komen tot doelmatige en doelgerichte instrumenten voor fiscaal *inkomensbeleid*. Hier gaat het niet zozeer om algemene tariefverlaging als wel om de vormgeving van basisfaciliteiten, in het bijzonder de belastingvrije sommen. De waarde van deze faciliteiten voor het individu neemt toe naarmate het desbetreffende marginale tarief hoger is. De waarde van een basisfaciliteit in de vorm van een heffingskorting is daarentegen niet afhankelijk van het marginale tarief respectievelijk van het inkomen van het individu.

De doelstelling van *vergroting van de arbeidsparticipatie* is een belangrijke overweging bij de keuze van zowel een algemene tariefstructuur als een basis- en een arbeidsfaciliteit. Daarmee doen zich drie verschillende – en tot op zekere hoogte concurrerende – toetsingspunten voor:

1. Leiden de maatregelen ertoe dat het meer lonend wordt om, vanuit een uitkeringssituatie, aan het werk te gaan? Een – ook in de Verkenning gebruikt – criterium daarvoor is de *replacement rate* van het sociaal minimum. In 1998 bedraagt deze voor alleenverdieners op het niveau van het wettelijk minimumloon (wml) 97,1 procent (Verkenning, tabel 2.4). Een verlaging daarvan kan worden bereikt door vergroting van fiscale arbeidsfaciliteiten, vooral wanneer deze worden gericht op de lagere lonen. Daarnaast verdienen vanuit dit gezichtspunt ook inkomensafhankelijke subsidies en de koopkrachteffecten van algemene tariefverlaging op het sociaal minimum aandacht.
2. Leiden de maatregelen ertoe dat voor partners fiscale drempels om betaald werk te zoeken, respectievelijk te behouden worden gereduceerd? Vanuit dit gezichtspunt gaat de aandacht uit naar alleenverdienersfaciliteiten, naar het marginale tarief op deeltijdarbeid, en naar de inzet van arbeidsfaciliteiten.
3. Bevorderen de maatregelen de dynamiek van de arbeidsmarkt in algemene zin; met andere woorden wordt het voor werkenden meer lonend om hun inkomenspositie te verbeteren door extra mobiliteits- en scholingsinspanningen? Hier gaat het in de eerste plaats om algemene matiging van de marginale druk op looninkomen, voorzover die wordt bepaald door de IB.

De Verkenning hanteert, min of meer expliciet, de drie bovengenoemde toetsingspunten (*replacement rate*, kostwinnersvoordeel en algemene tariefstelling) bij de beoordeling van de drie opties van hoofdstuk 9. Een rechtstreekse toetsing kan echter bedrieglijk zijn. Een belangrijk deel van de financiering voor tariefverlaging van de IB komt immers voort uit verhoging van de indirecte belastingen. Hoewel deze belastingen niet direct aangrijpen bij de arbeidsaanbodbeslissing, dient de drukverzwaring in deze sfeer wel mede te worden betrokken in de beoordeling vanwege de mogelijke effecten op de loonvorming, de werkgelegenheid en het investeringsklimaat. Uiteindelijk is de vraag immers, in hoeverre een daling van IB-tarieven, gelet op de wijze waarop deze wordt gefinancierd, ook een werkelijke daling van de marginale druk op arbeid oplevert.

Van een lastenverschuiving ten bate van IB-tariefverlaging mag geen substantieel positief effect op de werkgelegenheid worden verwacht – en de Verkenning doet dat ook niet.

4.3.2 Ontwikkeling van belastingvrije voet en arbeidskostenforfait sinds 1990

Sinds 1990 zijn de belastingvrije voet en het arbeidskostenforfait intensief gebruikt als instrumenten van fiscaal inkomens- en werkgelegenheidsbeleid. Doel van dit beleid was zowel de koopkracht van de lagere inkomens te beschermen als de *replacement rate* te verlagen. Volgens het CPB heeft verhoging van het arbeidskostenforfait een belangrijk positief effect op de werkgelegenheid, terwijl het effect van verhoging van de belastingvrije voet juist negatief is. In feite was de drastische verhoging van het (maximumbedrag van het) arbeidskostenforfait voornamelijk nodig om ervoor te zorgen dat de verhoging van de belastingvrije voet in elk geval niet zou leiden tot een *verhoging* van de *replacement rate*. Veel meer dan dat is ook niet bereikt – althans niet langs fiscale weg (zie p. 16 en tabel 2.4 van de Verkenning). De *replacement rate* voor alleenstaanden (niet opgenomen in genoemde tabel) is sinds 1990 zelfs gestegen. Men bedenke hierbij dat rond het sociaal-minimumniveau verhoudingsgewijs veel alleenstaanden te vinden zijn.

De beleidsmatige verhoging van de belastingvrije voet en het arbeidskostenforfait verklaart de helft van de erosie van de IB-grondslag sinds 1990. Voorts geldt dat de nettowaarde van verhogingen van de belastingvrije voet en van het (maximumbedrag van het) arbeidskostenforfait door de progressie in de tariefstructuur van de IB voor hogere inkomens groter is dan voor lagere inkomens. Alleen al dit progressie-effect heeft rond f 1,5 miljard aan belastingderving opgeleverd. Dit bedrag had – gezien de beleidsdoelstellingen – kunnen worden ingezet voor verdere reductie van de wig bij lage looninkomens, of – indien lastenverlichting voor hogere inkomens inderdaad was beoogd – voor verlaging van de hogere IB-tarieven dan wel verlenging van de tariefschijven⁴. Overigens behoeft ook de ontwikkeling van het kostenforfait voor vroegere arbeid (het inactievenforfait) in dit kader aandacht. Dit forfait is recentelijk verhoogd tot ruim f 1000. Los van de inkomenspolitieke overwegingen die daaraan ten grondslag kunnen liggen, moet worden vastgesteld dat een verhoging van het inactievenforfait de effectiviteit van de verhoging van het arbeidskostenforfait, als instrument ter bevordering van laagbetaalde arbeid, vermindert.

Er is dus behoefte aan goedkopere instrumenten voor fiscaal inkomensbeleid, die beter zijn te richten op de onderzijde van de arbeidsmarkt. Vervanging van de systematiek van belastingvrije voeten en van (een deel van) het arbeidskostenforfait door die van heffingskortingen verdient daarom aandacht.

⁴ Voor een bedrag van f 1,5 miljard kunnen het tweede- en het derdeschijftarief elk met rond 2½ punten worden verlaagd.

De verhoging van de belastingvrije voet heeft er tevens toe geleid dat het fiscale alleenverdienersvoordeel is toegenomen. De verhoging van het arbeidskostenforfait heeft dit alleenverdienersvoordeel daarentegen gereduceerd.

Tabel 4.1 laat zien hoe het saldo van deze twee effecten sinds 1990 is veranderd.

Tabel 4.1 – Nettovoordeel van fiscale basisfaciliteiten (belastingvrije voet, arbeidskostenforfait) bij inkomensverwerving van de partner (1990 en 1998; bedragen in guldens)^a.

Hoofdverdiener belast in schijf:		1	2	3
<i>belastbaar inkomen partner</i>	jaar			
<i>f 10.000</i>	1990	140	-541	- 997
	1998	585	-535	-1356
<i>f 30.000</i>	1990	356	-325	- 782
	1998	1279	158	- 662

a. Berekend is het netto-inkomensvoordeel voor het huishouden door het verlies van voetoverheveling, gesaldeerd met de waarde van de belastingvrije voet voor de partner plus de waarde van het arbeidskostenforfait voor de partner. Er is geen rekening gehouden met situaties waar het inkomen van de partner zo laag is dat het onbelast blijft terwijl de alleenverdiener toch de voetoverheveling kan gebruiken.

De tabel laat zien dat een huishouden waarvan de partner ging werken en daarmee *f 10.000* verdiende, terwijl de hoofdverdiener in de eerste schijf werd belast, in 1990 per saldo *f 140* overhield aan de verschuiving van het (voorheen overgehevelde) bedrag van de belastingvrije voet naar de partner plus het gebruik van het arbeidskostenforfait door de partner⁵. In 1998 bedroeg dit voordeel *f 585*.

Wanneer het inkomen van de (voormalige) alleenverdiener in de *eerste schijf* wordt belast, levert inkomensverwerving door de partner altijd een extra fiscaal voordeel op voor het huishouden. Dan krijgt ook de partner immers een arbeidskostenforfait toegekend, terwijl de belastingvrije voet van de partner tegen het zelfde tarief wordt afgerekend als voorheen bij de alleenverdiener. Bij een laag looninkomen is het arbeidskostenforfait overigens nog niet het maximumbedrag, maar respectievelijk 4 procent (1990) en 12 procent (1998) van het loon. Daarnaast is sinds 1998 een deel van de belastingvrije voet niet overdraagbaar: als de partner gaat werken verliest de (voormalige) alleenverdiener dit deel niet en krijgt de partner het er wel bij. Per saldo is voor deze groep huishoudens eigen inkomensverwerving door de partner sinds 1990 aantrekkelijker geworden.

⁵ Dit bedrag heeft dus *niet* betrekking op de totale inkomensverbetering van het huishouden.

Wanneer het inkomen van de (voormalige) alleenverdiener in de *tweede* of de *derde schijf* wordt belast, levert eigen inkomensverwerving door de partner wel een inkomensverbetering voor het huishouden op maar treedt, zo lang dit partnerinkomen onder de bovengrens van de eerste schijf blijft, fiscaal gezien een nadeel op. De belastingvrije voet van de partner wordt immers tegen een lager tarief afgerekend dan bij voetoverheveling het geval is.

Aangezien de belastingvrije voet sinds 1990 flink is verhoogd, is dit negatieve progressie-effect groter geworden. Daar staat tegenover dat een klein deel van de belastingvrije voet thans niet meer overdraagbaar is, en vooral dat het arbeidskostenforfait aanzienlijk is gestegen. Per saldo is het, sinds 1990, voor partners van werkenden in de tweede of derde schijf aantrekkelijker geworden om te gaan werken, behalve in situaties waar de (voormalige) alleenverdiener tegen het toptarief wordt belast en de partner een zodanig laag inkomen verwerft dat het maximum van het arbeidskostenforfait niet wordt bereikt⁶.

Deze analyse biedt aanknopingspunten voor verdere verbetering van de fiscale incentivestructuur voor partners.

Ten eerste kan de fiscale arbeidsfaciliteit verder worden verhoogd, al dan niet in combinatie met een betere afstemming op de onderzijde van de arbeidsmarkt.

Ten tweede zou een matiging van de tariefprogressie ertoe leiden dat het positieve progressie-effect van voetoverheveling vermindert.

Ten derde zou vervanging van de systematiek van de belastingvrije voeten door die van heffingskortingen ertoe leiden dat de arbeidsaanbodbeslissing van partners niet langer wordt beïnvloed door het inkomen van de hoofdverdiener, aannemend dat de overdraagbare heffingskorting gelijk is aan de algemene heffingskorting. In dat geval levert aanvaarding van betaald werk door de partner altijd een fiscaal voordeel op dat per saldo gelijk is aan de (netto-waarde van de) arbeidsfaciliteit.

In alle gevallen zou het arbeidsaanbod van partners (verder) worden bevorderd wanneer de overdraagbaarheid van de basisfaciliteit wordt gebonden aan nadere voorwaarden, zoals beschikbaarheid van de partner voor de arbeidsmarkt of de vervulling van zorgtaken door de partner.

4.3.3 Tussenconclusie: doelstellingen van herziening

Hoewel vergroting van de arbeidsparticipatie, ook in het fiscale beleid, een belangrijk motief is, zijn er weinig redenen om van een lastenverschuiving be-

⁶ In 1995 waren er ruim 1,4 miljoen partners met een inkomen uit economische activiteit, van wie bijna 300.000 een jaarinkomen hadden van minder dan f 30.000. CBS, Inkomen van een- en twee-verdieners, *Sociaal-Economische Maandstatistiek*, juli 1997, pp. 49-55.

langrijke positieve effecten op de werkgelegenheid te verwachten. De in paragraaf 4.3.1 genoemde ijkpunten voor het effect van maatregelen in de IB-sfeer op de arbeidsparticipatie leveren daarom vooral een marginale toets op – mogelijkheden voor verbetering zijn beperkt, maar een verslechtering van de fiscale incentives op de arbeidsmarkt ware in elk geval te vermijden.

Wel lijkt het zinvol om, in de context van een herziening van de IB-tariefstructuur, aandacht te besteden aan de omvang en vormgeving van fiscale basisfaciliteiten.

Vervanging van de systematiek van de belastingvrije voet door die van een heffingskorting en invoering van een arbeidskorting kunnen de doelmatigheid van het fiscale werkgelegenheids- en inkomensbeleid verbeteren en de economische zelfstandigheid van partners bevorderen.

Motieven voor tariefverlaging moeten vooral worden gezocht in de resulterende beperking van ongewenste fiscale arbitrage. De hogere IB-tarieven leiden tot hoge arbeidskosten voor in Nederland gevestigde ondernemingen die een beroep doen op kwalitatief hoogwaardige arbeid. Daarnaast geven zij aanleiding tot het ontgaan van de heffing, op legitieme wijze bijvoorbeeld door het gebruik van aftrekposten en door (pensioen)emigratie. Ook de toenemende mobiliteit van hoogbetaalde arbeid dwingt tot een afstemming van het toptarief op dat van omringende landen⁷.

De mitigering van bovengenoemde problemen wordt tot nu toe vooral gezocht in het repareren van ongewenste effecten door specifieke regelingen. Daarmee raakt men in een vicieuze cirkel van relatief hoge IB-tarieven en grondslagver-smalling (in belangrijke mate veroorzaakt door instrumenteel overheidsbeleid en daarnaast door ontwijkingsgedrag van belastingplichtigen). In die vicieuze cirkel gaat niet alleen de eenvoud maar ook de materiële belastingprogressie verloren.

Een verlaging van de hogere IB-tarieven kan dit proces tot staan brengen doordat het gebruik van aftrekposten minder aantrekkelijk wordt. Bij een toptarief van 60 procent draagt de fiscus het grootste deel van bijvoorbeeld de hypotheeklasten. Verlaging van dat tarief naar bijvoorbeeld 50 procent leidt, voor de betrokken belastingplichtigen, tot een stijging van hun nettorentelast met 25 procent (van 40 naar 50 cent per gulden in aftrek gebrachte hypotheekrente). Daarvan mag – zeker binnen de context van een inkomensneutrale operatie – een matigend effect op het gebruik van deze aftrekpost worden verwacht. Voorzover de keuze van de rechtsvorm voor een onderneming wordt beïnvloed door fiscale overwegingen, zal dit in mindere mate het geval zijn

7 Bij emigratiebeslissingen is overigens niet de marginale druk op het inkomen relevant, maar de gemiddelde druk. Verlaging van het toptarief kan echter wel de internationale 'uitstraling' van de Nederlandse IB verbeteren. Zie: SER-advies *Herziening belasting- en premiedruk*, publicatienr. 92/09, p. 197.

wanneer de hogere IB-tarieven en het Vpb-tarief dicht bij elkaar komen te liggen.

4.3.4 De betekenis van inkomensneutraliteit als randvoorwaarde

Bij de afbakening van keuzemogelijkheden leggen uiteraard de randvoorwaarden van inkomens- en budgettaire neutraliteit grenzen op. Wanneer deze voorwaarden absoluut worden opgevat, blijven er slechts geringe marges over voor het bereiken van de genoemde doelstellingen. Dat geldt zowel ten aanzien van algemene verlaging van IB-tarieven (waar in samenhang met grondslagverbreding in de sfeer van de belastingvrije voet onvermijdelijk inkomenseffecten optreden), als ten aanzien van de bevordering van de arbeidsparticipatie van werklozen en partners (waar inkomensneutraliteit, zonder lastenverlichting, vanzelf impliceert dat er weinig verandert).

In het kader van de komende belastingherziening moet het criterium van inkomensneutraliteit worden gehanteerd in relatie tot het totale pakket van voorstellen. Daarvan maken de verschuiving/vergroening, de grondslagverbreding van de IB en de overige voorstellen met betrekking tot vermogen(sinkomsten) deel uit.

Statische inkomensneutraliteit en economische dynamiek

Het is van belang om, meer dan de Verkenning doet, statische en dynamische koopkrachteffecten te onderscheiden. De Verkenning presenteert wel de statische effecten (de 'koopkrachtplaatjes' bij invoering); van de dynamische effecten (d.w.z. de gedragsreacties op het nieuwe fiscale stelsel) wordt slechts impliciet verondersteld dat ze per saldo positief zullen zijn. Wanneer het criterium van inkomensneutraliteit uitsluitend statisch wordt opgevat, kunnen mogelijkheden voor verbetering van de fiscale incentivestructuur onderbelicht blijven. De thans bestaande (netto)inkomensverdeling weerspiegelt mede de barrières die het huidige fiscale stelsel opwerpt tegen inkomensverbetering. Om vermindering van zulke barrières is het nu juist te doen: een lastenverschuiving die in statische zin inkomensneutraal is en geen positieve dynamische effecten oproept, heeft geen economische betekenis.

Om het belang van dit onderscheid tussen statische en dynamische effecten toe te lichten enkele voorbeelden:

1. Lastenverschuiving kan leiden tot extra arbeidsaanbod indien het aanvaarden van werk fiscaal meer wordt beloond. Doordat extra arbeidsaanbod loonmatiging oproept, zal ook de werkgelegenheid toenemen, terwijl de overheid bespaart op sociale uitkeringen en meer belastingen en premies ontvangt.

2. Afschaffing of beperking van het fiscale alleenverdienersvoordeel (de overdraagbaarheid van de belastingvrije voet) levert een initieel inkomensna-deel op voor huishoudens met één verdienende partner; op termijn levert extra arbeidsaanbod van voorheen niet-werkende partners extra werkgele-genheid en budgettaire ruimte voor lastenverlichting op.
3. Ook ten aanzien van de beperking van aftrekposten van de IB doet zich een onderscheid tussen statische en dynamische effecten voor. Een negatief sta-tisch koopkrachteffect kan hier aanvaardbaar zijn wanneer dit volgt uit een meer effectieve belastingheffing en beperking van ongewenste fiscale arbi-tragemogelijkheden⁸. Het gaat hier immers om ‘reparatie’ gericht op betere wetstoepassing. Een beperking van (sterk) inkomensafhankelijke aftrekpos-ten leidt echter (ook indien deze in statische zin ongeveer inkomensneu-traal wordt verwerkt in tariefverlaging) op termijn tot een verhoging van de marginale druk. Belastingplichtigen verliezen immers mogelijkheden om de hogere IB-tarieven te ontgaan via aftrekposten. Deze verhoging van de marginale druk kan op zichzelf ongunstig uitwerken voor de arbeidsmarkt, maar levert ook extra budgettaire ruimte op voor tariefverlaging. Beperking van ongewenste fiscale arbitragemogelijkheden is overigens een doel op zichzelf en moet daarom niet alleen worden afgemeten aan eventuele ar-beidsmarkteffecten.

Begrenzing van positieve koopkrachteffecten

Uiteraard begrenst het criterium van inkomensneutraliteit niet alleen de mo-gelijkheden om negatieve koopkrachteffecten op te leggen, maar vereist dit cri-terium eveneens dat aandacht wordt besteed aan onevenwichtige koopkracht-effecten in positieve zin. Daarmee wordt bedoeld op positieve koopkrachtefec-ten die niet bijdragen aan de doelstelling om de arbeidsparticipatie te vergro-ten.

In het bijzonder gaat het hier om twee groepen:

1. *Ouderen*. Uit de Verkenning komt naar voren dat de indicatieve niet-standaardinkomenseffecten van de belastingherziening (die voortvloeien uit de grondslagverbreding van de IB) juist – en uitsluitend – voor ouderen met hogere inkomens positief zijn⁹. Daardoor zijn de totale koopkrachteffecten voor ouderen met een aanvullend pensioen ronduit positief. Van deze inko-

8 Men denke aan de gevolgen van de voorgestelde maatregelen met betrekking tot vermogensinkom-
sten. Terugdringing van ontwijkgedrag op dat terrein wordt zichtbaar in de ‘niet-standaard’-koop-
krachteffecten.

9 Dat komt doordat ouderen gemiddeld genomen vrij conventioneel en risicomijdend beleggen. Voor
hen daalt het belastingtarief op beleggingsinkomen dus effectief van 50 of 60 naar 25 procent (over
een forfaitair rendement), waarbij tevens de Vermogensbelasting komt te vervallen. Van de voorge-
stelde aftrekbeperking met betrekking tot premies voor lijfrenten zal deze groep voorts weinig ge-
volgen ondervinden.

menseffecten mag uiteraard geen invloed op de arbeidsparticipatie worden verwacht.

2. *Hoge inkomens*. Een bijzondere afweging is nodig ten aanzien van het toptarief van de IB. Elke punt verlaging daarvan leidt – voor zeer hoge inkomens – tot een koopkrachtwinst van 1 procent. Bij een beperking van aftrekposten zoals in de Verkenning voorgelegd resulteert al snel een scheef inkomensbeeld aan de top. Het is overigens aannemelijk dat zich bij de toptinkomens ook belangrijke negatieve niet-standaardeffecten voordoen (de Verkenning geeft over het een, noch over het ander informatie). Er zij op gewezen dat een verlaging van het toptarief een positief effect heeft op de werkgelegenheid. Volgens CPB-ramingen met het vernieuwde MIMIC-model is dit effect praktisch gelijk aan dat van een (in budgettaire inzet gelijke) verlaging van het eerste- of tweedeschijftarief¹⁰.

4.4 Keuzen ten aanzien van de tariefstructuur van de inkomstenbelasting

4.4.1 Inleiding

In deze paragraaf komen nadere keuzen aan de orde ten aanzien van de vormgeving van de algemene tariefstructuur van de IB.

Paragraaf 4.4.2 bevat een globale toetsing van de drie opties van de Verkenning. In paragraaf 4.4.3 komt de vormgeving van een basisfaciliteit aan de orde, terwijl paragraaf 4.4.4 de vormgeving van arbeidsfaciliteiten behandelt. In paragraaf 4.4.5 worden vervolgens de mogelijkheden besproken om, binnen het door de Verkenning geboden kader, te komen tot een inkomensneutrale verlaging van IB-tarieven. Paragraaf 4.4.6 bevat de voornaamste conclusies terzake.

4.4.2 Een globale toetsing van de drie opties

De Verkenning presenteert drie opties voor herziening van de tariefstructuur van de IB, waarbij *f* 10 miljard aan middelen (beschikbaar uit verschuiving, vergroening en verbreding) wordt ingezet. Optie 1 blijft dicht bij de bestaande tariefstructuur. Hier wordt de belastingvrije voet verhoogd en worden de IB-tarieven elk met ongeveer twee punten verlaagd. Optie 2 gaat verder: hier wordt de belastingvrije voet vervangen door een heffingskorting, die overigens overdraagbaar blijft. Het resulterende nadeel voor hogere inkomens wordt om-

10 J.J. Graafland en R.A. de Mooij, Arbeidsmarkteffecten van belastingverlaging, *ESB*, 27-2-1998, pp. 172-176.

gezet in een verlaging van de tweede- en derdeschijftarieven, en in een verlenging van de eerste tariefschijf. Optie 3 zet nadrukkelijk in op tariefverlaging. Hier verdwijnt de basisfaciliteit, zij het dat alleenverdieners, bij wijze van overgangsregeling, het thans overdraagbare deel van de belastingvrije voet behouden. Op deze wijze ontstaat veel ruimte voor tariefverlaging, hoewel bij de tarieflijn (20-35-50 procent) meteen moet worden aangetekend dat de lengte van de tariefschijven drastisch wordt ingekort.

De drie opties onderscheiden zich dus vooral door de relatie tussen het niveau en de vormgeving van de basisfaciliteit (belastingvrije voet of heffingskorting) en de tarieflijn. Hoe soberder de basisfaciliteit, des te meer ruimte blijft er over voor tariefverlaging. Een uitruil van basisfaciliteiten tegen tariefverlaging vindt echter een praktische begrenzing in de resulterende koopkrachteffecten voor lagere inkomens en alleenverdieners.

Ten aanzien van de drie in paragraaf 4.3.1 genoemde toetsingspunten met betrekking tot de arbeidsparticipatie verschillen de drie opties duidelijk.

Dat geldt niet zozeer voor de *replacement rates*, waarop alle opties weinig effect hebben. Dat ligt ook in de rede, gelet op het feit dat, binnen een context van budgettaire neutraliteit, naar zo beperkt mogelijke inkomenseffecten is gestreefd. Een substantiële verlaging van *replacement rates* is dan ook alleen mogelijk door extra budgettaire middelen in te zetten voor bijvoorbeeld een arbeidskorting, dan wel door een grotere bandbreedte van (negatieve) inkomenseffecten te aanvaarden.

Wel zijn er duidelijke verschillen met betrekking tot *bevordering van het arbeidsaanbod van partners*. In optie 1 blijft de belemmerende werking van overdraagbaarheid van de belastingvrije voet intact. In optie 2 verdwijnt die belemmering, althans wat het progressie-effect betreft: het fiscale voordeel van overdraagbaarheid is immers niet langer afhankelijk van het belastbaar inkomen van de alleenverdiener. Optie 3 is in dit opzicht moeilijker te beoordelen. Het voortbestaan van (uitsluitend) een alleenverdienersfaciliteit kan een substantiële drempel opwerpen voor arbeidsaanbod van partners, echter afhankelijk van de reikwijdte van deze faciliteit en de duur van de overgangperiode naar volledige afschaffing. Tegenover dit nadeel staat dat het IB-tarief op lagere (deeltijd)looninkomens met 16 punten daalt van 36,35 naar 20,35 procent. Ten aanzien van *bevordering van de doorstroming op de arbeidsmarkt* is de algemene tariefstructuur relevant, waarbij niet alleen aandacht moet worden besteed aan de tarieven maar ook aan de lengte van de tariefschijven. Optie 1 omvat een (ook in het licht van de verhoging van de indirecte belastingen) heel bescheiden algemene tariefverlaging. De opties 2 en 3 voldoen in dit opzicht beter. In optie 2 wordt een tariefverlaging gepresenteerd die, althans voor de tweede en derde schijf, omvangrijker is dan in optie 1. Wel treedt hier

een knelpunt op aan de bovenzijde van de eerste schijf. Daar worden belastingplichtigen (en vooral alleenverdieners) die thans tegen een marginaal tarief van 36,35 procent worden belast, geconfronteerd met een tarief van 43,9 procent.

Optie 3 is aantrekkelijk vanwege het lage eersteschijftarief voor lage (deeltijd-) inkomens (dat mogelijk wordt door fiscalisering van de premieheffing AOW) en het toptarief van 50 procent. Voor een zeer grote groep belastingplichtigen, in het traject tussen minimum en tweemaal modaal, verandert het marginale tarief echter nauwelijks of niet. Zij gaan van 36,35 naar 35 procent, of blijven onder een tarief van 50 procent vallen.

Ten aanzien van de vormgeving van basisfaciliteiten stellen de drie opties onderscheiden mogelijkheden aan de orde. Optie 1 handhaaft de belastingvrije voet (inclusief de overdraagbaarheid daarvan) en opent daarmee geen mogelijkheden voor verbetering van het inkomenspolitieke instrumentarium.

Optie 2 doet dat wel: daar wordt immers voorzien in de introductie van een algemene (overdraagbare) heffingskorting.

Optie 3 voldoet in dit opzicht weer wat minder. In die optie blijft alleen, bij wijze van overgangsregeling, een alleenverdienersfaciliteit bestaan in de vorm van een belastingvrije voet. De fiscale inkomenspolitiek (voorzover gericht op de lagere inkomens) kan dan alleen gebruikmaken van het eersteschijftarief.

4.4.3 Afwegingen rond de basisfaciliteit

Een afschaffing van de belastingvrije voet schept een omvangrijke ruimte voor tariefverlaging en/of vormgeving van een alternatieve basisfaciliteit in de vorm van een heffingskorting. De vraag is dan welke argumenten het inzetten van algemene basisfaciliteiten rechtvaardigen, gelet op het feit dat zulke faciliteiten de ruimte voor tariefverlaging beperken.

In feite doen zich twee, in beginsel te onderscheiden, vragen voor:

- Moet, gezien de randvoorwaarde van inkomensneutraliteit, een faciliteit voor *alleenverdieners* worden gecontinueerd?
- Is daarnaast, gelet op diezelfde randvoorwaarde, een algemene *basisfaciliteit* noodzakelijk?

Aan deze vragen gaan uiteraard meer fundamentele vragen vooraf naar de fiscaal-inhoudelijke ratio van een basisfaciliteit en naar de mate waarin binnen het fiscale stelsel rekening moet worden gehouden met zogenoemde horizontale draagkrachtverschillen.

Een alleenverdienersfaciliteit

Door de mogelijkheid van overheveling biedt de huidige belastingvrije voet een substantiële tegemoetkoming aan alleenverdieners. Los van de vraag welke betekenis moet worden toegekend aan de notie van 'gezinsdraagkracht' kan in elk geval worden vastgesteld dat het volledig doen vervallen van een basisfaciliteit grote negatieve inkomenseffecten zou hebben voor alleenverdieners. Daaraan zij toegevoegd dat vervanging van de belastingvrije voet – inclusief het overdraagbare deel daarvan – door een heffingskorting op zichzelf reeds leidt tot een inkomensnadeel voor alleenverdieners met hogere inkomens. Gegeven de randvoorwaarde van inkomensneutraliteit is er dus geen ruimte om het alleenverdienersvoordeel zonder meer te schrappen.

Een algemene basisfaciliteit

Vervanging van de systematiek van de belastingvrije voet door die van een heffingskorting heeft, bij volledige omzetting tegen het eersteschijsftarief, geen effect op de lagere inkomens. Wordt de heffingskorting lager vastgesteld, dan treden negatieve inkomenseffecten op. Het criterium van inkomensneutraliteit lijkt daarmee een duidelijke grens te stellen aan de mogelijkheden om de algemene basisfaciliteit te beperken. Toch lijkt hier wel ruimte voor nadere afwegingen, zoals kan blijken uit een nadere vergelijking van de opties 2 en 3. Waar optie 2, bij een eersteschijsftarief van 34,1 procent, inkomensneutraliteit rond het niveau van het sociaal minimum bereikt via een algemene heffingskorting, laat optie 3 zien dat het (bij benadering) mogelijk is om hetzelfde te bereiken door over een kort inkomenstraject een tarief van 20,35 procent in te zetten. Dat is echter wel te danken aan de resterende alleenverdienersfaciliteit, die – doordat het sociaal minimum voor alleenstaanden rechtstreeks wordt afgeleid van dat voor gezinnen – de inkomenspositie van alle sociale minima beschermt. Wanneer deze faciliteit, na een overgangperiode, komt te vervallen moet daarvoor compensatie worden geboden aan alle sociale minima.

De AOW-uitkering van gehuwden zorgt voor een extra complicatie. In optie 3 wordt de AOW-uitkering gedefiscaliseerd (in verband met de fiscalisering van de premieheffing). Dat wordt juist in de tariefstructuur van die optie op een inkomensneutrale wijze mogelijk, maar is ook juist daar noodzakelijk (zie kader).

Optie 3 en defiscalisering van de AOW

Optie 3 omvat, anders dan de opties 1 en 2, mede een fiscalisering van de premieheffing volksverzekeringen (waarvan ech-

ter de premie AWBZ wordt uitgezonderd). Het belangrijkste materiële effect van fiscalisering van de premieheffing volksverzekeringen is dat ouderen ook meebetalen aan de uitgaven van de

AOW. Voor de AOW is dit overigens impliciet reeds het geval door de werking van de netto-nettokoppeling. In beginsel kan langs deze weg lastenverlichting op de arbeidsmarkt tot stand komen. De keerzijde is uiteraard dat het lagere eersteschijftarief voor ouderen vervalt. Dat levert een inkomensnadeel op dat boven in de eerste schijf zijn maximum bereikt. De Verkenning stelt een defiscalisering van de AOW-uitkeringen voor om dit nadeel te compenseren (fiscalisering levert dan uiteraard ook geen middelen meer op voor lastenverlichting op de arbeidsmarkt). Dit houdt in dat de netto (=bruto) AOW-uitkering zodanig wordt vastgesteld, dat het bedrag gelijk is aan dat van de huidige netto AOW-uitkering. Dit is vergelijkbaar met een inkomensafhankelijke toeslag op het inkomen van bejaarden. Aangezien het inkomensnadeel, tot de bovengrens van de eerste schijf, wel inkomensafhankelijk is, kan het resultaat niet inkomensneutraal zijn. In optie 3 zijn de inkomenseffecten (voor ouderen) van fiscalisering/defiscalisering desondanks heel beperkt. Dat komt door-

dat het eersteschijftarief in die optie (20,35 procent) vrijwel gelijk is aan het huidige ouderenttarief (19,85 procent), terwijl de lengte van die schijf, opgeteld bij de gedefiscaliseerde AOW, in de buurt komt van de huidige eersteschijfgrens. Bij een andere keuze van tarieven en schijflengten dan in optie 3 heeft een fiscalisering van de premieheffing volksverzekeringen al snel omvangrijke negatieve inkomensgevolgen voor ouderen, die niet kunnen worden gerepareerd met defiscalisering van de AOW-uitkering. Maar andersom is, bij een keuze voor optie 3, een ingrijpende wijziging in de fiscale behandeling van de AOW-uitkering (zoals een defiscalisering) vrijwel onvermijdelijk. Doordat de AOW-uitkering is geïndividualiseerd, ontnemen ouderen geen inkomensvoordeel aan het voortbestaan van een alleenverdienersfaciliteit. Anders dan de sociale minima zouden zij, zonder nadere maatregelen, dus een (aanmerkelijk) inkomensnadeel oplopen door het verdwijnen van de basisfaciliteit.

Afschaffing van basisfaciliteiten roept dus, mede door de combinatie met fiscalisering van de AOW-premieheffing, een aantal complicaties op met betrekking tot de inkomenspositie van sociale minima en ouderen. Die complicaties zijn wellicht oplosbaar, maar dan moet al snel worden gedacht aan (nieuwe) basisfaciliteiten voor de genoemde groepen.

Een volgend punt van overweging is de bevordering van economische zelfstandigheid van partners. Waar het binnen de randvoorwaarde van inkomensneutraliteit nodig is een alleenverdienersfaciliteit te handhaven, bestaat er een belangrijke drempel voor het arbeidsaanbod van partners. Die drempel kan overigens wel worden gereduceerd, niet alleen door de reikwijdte van de alleenverdienersfaciliteit te beperken, maar ook door een substantiële fiscale arbeidsfaciliteit te hanteren. Zou bijvoorbeeld de fiscale arbeidsfaciliteit even hoog zijn als de alleenverdienersfaciliteit, dan is er per saldo geen fiscale drempel meer voor arbeidsaanbod door partners (het verlies van de alleenverdie-

nersfaciliteit wordt dan immers gecompenseerd door de eigen arbeidsfaciliteit van de partner die gaat werken).

Het verdient dus om verschillende redenen de voorkeur om de systematiek van belastingvrije sommen te vervangen door die van algemene heffingskortingen. Invoering van een algemene heffingskorting biedt overigens aanknopingspunten voor een eventuele ontwikkeling in de richting van een negatieve inkomstenbelasting.

4.4.4 De vormgeving van een arbeidsfaciliteit

Thans wordt arbeid fiscaal gestimuleerd via het arbeidskostenforfait. De bedoeling van dit forfait is werkenden een aftrek te geven voor arbeidskosten (waarbij uit doelmatigheidsoverwegingen is gekozen voor een forfaitaire regeling met mogelijkheid van een aanvullende aftrek voor werkelijke kosten). In de afgelopen jaren is dit forfait evenwel ook gebruikt als arbeidsmarktinstrument (om de overgang naar werken te bevorderen). Het bedrag van het forfait is in dat verband zodanig verhoogd (van 4 procent van het loon met een maximum van f 1015 in 1990 tot 12 procent met een maximum van f 3108 in 1998) dat de relatie met de werkelijke arbeidskosten voor het gros van de belastingplichtigen sterk is verwaterd.

De Verkenning doet de suggestie een algemene arbeidstoelage in te voeren, naast het forfait voor werkenden, ofwel in de vorm van een inkomensaftrek (eventueel met het forfait te integreren), ofwel in een andere vorm (zoals een vaste heffingskorting). Een dergelijke loskoppeling van arbeidskostenforfait en arbeidsmarkttoelage kan een substantieel fiscaal voordeel opleveren voor lage looninkomens (tot vlak onder het wml-niveau)¹¹. Deze kunnen thans niet het maximum van het arbeidskostenforfait benutten, maar zullen wel in aanmerking komen voor het volledige bedrag van de arbeidskorting. De laagste looninkomens zullen – nog los van de werking van de algemene heffingskorting – belastingvrij genoten kunnen worden.

Door de arbeidsmarkttoelage te geven in de vorm van een korting kan voorts de *replacement rate* aan de onderzijde van de arbeidsmarkt tegen lagere kosten worden verbeterd dan bij een aftrek (omdat een aftrek een positief progressie-effect heeft).

Bij de omvorming van het arbeidskostenforfait is het, zolang wordt uitgegaan van een reëel inkomensbegrip, nodig dat er sprake blijft van een voor belastingplichtigen herkenbare tegemoetkoming voor arbeidskosten. Dat geldt ze-

11 Dit zal, afhankelijk van de vormgeving, in beperktere mate ook het geval zijn indien de arbeidskorting wordt verstrekt naar rato van het aantal gewerkte uren.

ker bij de door de Verkenning voorgestelde integratie van het (afgeknotte) reiskostenforfait en de aftrek voor werkelijke arbeidskosten (boven het forfait) in een algemene arbeidstoelage. Als die herkenbaarheid verdwijnt, dreigt afwenteling in de loonvorming.

De Verkenning stelt voor om de aftrek van werkelijke arbeidskosten te doen vervallen, op grond van de overweging dat deze aftrekmogelijkheid, gelet op het huidige niveau van het arbeidskostenforfait, nog slechts voor weinig werknemers van belang is. Deze overweging zou echter even goed tot de conclusie kunnen leiden dat de huidige drempel voor aftrekbaarheid van werkelijke arbeidskosten te hoog is om in de belastingheffing recht te kunnen doen aan reële verschillen in kosten tussen werknemers¹². Nadien door het Ministerie van Financiën verstrekte gegevens laten het volgende beeld zien:

Gebruik van de werkelijke kostenaftrek, naar belastingschijf (raming 1998)

	Schijf 1	Schijf 2	Schijf 3
Aantal belastingplichtigen (in duizenden)	75	90	30
Gemiddeld aftrekbedrag (in f)	6720	7160	10.090

Deze gegevens laten zien dat het aantal gebruikers van deze aftrekpost inderdaad niet groot is, maar ook dat de gemiddeld in aftrek gebrachte kosten aanmerkelijk hoger zijn dan de huidige drempel voor aftrekbaarheid (f 3108, het maximum van het arbeidskostenforfait). Afschaffing van deze aftrekmogelijkheid zou voor een kleine groep belastingplichtigen een omvangrijk inkomensnadeel opleveren.

Een tweede reden om vast te blijven houden aan aftrekbaarheid van werkelijke kosten is dat vergoeding van kosten door werkgevers in veel gevallen onbelast kan geschieden. Het gaat hier onder meer om studiereizen, cursussen en congressen (inclusief reis- en verblijfkosten), vakliteratuur en pc's¹³. Een deel van deze kosten is reeds thans niet of slechts beperkt aftrekbaar voor de werknemer. Wanneer zulke kosten in het geheel niet meer aftrekbaar zouden zijn voor de werknemer, valt te verwachten dat de werkgever vaker een vergoeding zal (moeten) verstrekken, die (afhankelijk van de aard van de kosten) in een aantal gevallen onbelast zal zijn.

Deze overwegingen leiden tot de conclusie dat het doen vervallen van de mogelijkheid van werkelijke kostenaftrek geen aanbeveling verdient.

12 Ter illustratie: in 1994 konden, bij een arbeidskostenforfait van (maximaal) 2086 gulden, nog 439.000 werknemers werkelijke kosten aftrekken. Zie Ministerie van Financiën, *Bouwstenennotitie*, op.cit., bijlage 6.

13 Ministerie van Financiën, *Bouwstenennotitie*, op.cit., p. 153.

Vervolgens is de vraag boven welke drempel werkelijke kostenaftrek mogelijk dient te zijn binnen de systematiek van een arbeidskorting. Er zijn dan in beginsel drie mogelijkheden:

1. Kostenaftrek is mogelijk boven een grens gelijk aan het gebruteerde bedrag van de arbeidskorting, dat wil zeggen het bedrag van de korting gedeeld door het tarief van de eerste schijf.
2. Kostenaftrek is mogelijk boven een nader te bepalen grens die is losgekoppeld van de arbeidskorting.
3. Naast de arbeidskorting blijft een arbeidskostenforfait bestaan, tot een bedrag gelijk aan dat van 1990 (gecorrigeerd voor inflatie). Werkelijke kosten zijn boven dit bedrag aftrekbaar.

Het voordeel van de tweede en de derde benadering is dat de hoogte van de arbeidskorting geheel kan worden bepaald op grond van arbeidsmarkt- en budgettaire overwegingen (waarbij de derde benadering het meest in overeenstemming is met het fiscale inkomensbegrip). De drempel voor aftrekbaarheid van werkelijke kosten kan worden vastgesteld op grond van eigen overwegingen, zoals honorering van reële verschillen in kosten tussen werknemers alsmede de effecten van aftrekbaarheid van dergelijke kosten op de employebaarheid van werknemers.

Earned Income Tax Credit (EITC)

Het is mogelijk de arbeidskorting nog verder toe te spitsen op de onderkant van de arbeidsmarkt. Dat kan bijvoorbeeld door deze de vorm te geven van een EITC. Dit is een toeslag (in de vorm van een belasting- en/of premiereductie) voor lage lonen, die na een bepaald maximum wordt afgebouwd waardoor hoger betaalde werknemers niet meer in aanmerking komen.

De Verkenning legt twee varianten van een EITC voor (pp. 146, 147 en 159). Beide beginnen met het verstrekken van een toeslag op het bruto arbeidsinkomen vanaf nul. De maximale toeslag (respectievelijk f 1450 en f 1500 gulden) wordt bereikt op het niveau van het minimumloon. Vervolgens wordt het bedrag afgebouwd in het traject 115 - 190 procent wml, respectievelijk 115 - 150 procent wml. De volledige toeslag wordt slechts verstrekt aan voltijders; voor deeltijders vindt korting naar rato plaats¹⁴.

De positieve effecten van een EITC in de voorgestelde vormen treden op in het loontraject tot juist boven het wml. Daar daalt de marginale druk met ongeveer zes punten. Voor een werkloze met een uitkering op sociaal minimumniveau ontstaat een inkomensverbetering van maximaal f 1500 per jaar; de re-

14 Alle werknemers met een laag (uur)loon komen voor deze faciliteit in aanmerking - bijvoorbeeld ook vakantiewerkers. Parttimers met een hoger uurloon (denk aan hoger opgeleide partners) komen echter niet in aanmerking.

placement rate voor alleenverdieners op minimumniveau daalt van 97 naar 93 procent.

De keerzijde is een verhoging van de marginale druk in het afbouwtraject. Een EITC met een maximumbedrag van f 1500 die wordt afgebouwd in het traject 115 - 150 procent wml (p. 159) heeft tot gevolg dat de marginale druk in dat traject stijgt met 14,4 punten¹⁵. Daarmee wordt een knelpunt op de arbeidsmarkt verschoven van het sociaal-minimumniveau naar het traject tussen minimum en modaal¹⁶.

Meer in het algemeen geldt dat het scheppen van een gerichte (maar niet op een specifieke doelgroep gerichte) arbeidstoelage van substantiële omvang leidt tot een verhoging van de marginale druk in een hoger gelegen loontraject. Hoe korter dit traject, hoe groter het negatieve effect. Daarmee is er een duidelijk verband tussen de keuze voor een fiscaal arbeidsmarktinstrument en de keuze voor een bepaalde algemene tariefstructuur. De Verkenning stelt dan ook dat bij invoering van een EITC “een vlakkere tariefstructuur hogerop in het loongebouw” gewenst kan zijn (p. 114). Andersom gezegd: de keuze voor een algemene, niet-inkomensafhankelijke arbeidsfaciliteit geeft meer vrijheidsgraden voor de tariefstelling.

De genoemde argumenten afwegend, lijkt het om te beginnen goed het arbeidskostenforfait weer te ontdoen van zijn arbeidsmarktpolitieke elementen. Het arbeidskostenforfait kan dan lager worden vastgesteld (bijvoorbeeld aansluitend op het niveau van 1990). Daarboven blijft aftrek van werkelijke arbeidskosten mogelijk. Naast het arbeidskostenforfait is er dan plaats voor een afzonderlijke arbeidsmarkttoelage. Deze is het meest doelmatig vorm te geven als een heffingskorting. Aan de meer gerichte vormgeving als een EITC is een aantal complicaties verbonden. De systematiek van een heffingskorting biedt overigens meer aanknopingspunten voor een eventuele latere overgang op een EITC dan een arbeidsmarktaftrek.

4.4.5 Inkomensneutrale wijziging van de tariefstructuur

Zoals opgemerkt in paragraaf 4.4.2 openen de opties 2 en 3 in beginsel aantrekkelijke mogelijkheden voor een algemene tariefverlaging via een beperking van basisfaciliteiten, waarbij echter het criterium van inkomensneutraliteit

15 Het gaat hier om de werknemersdruk op het uurloon. Een parttimer die meer gaat verdienen door meer uren te werken ondervindt dus geen effect zolang zijn inkomen, op voltijdbasis, niet hoger zou zijn dan 115 procent wml.

16 Uit onderzoek blijkt dat de doorstroom van laagbetaalde werknemers naar een hoger loonniveau beperkt is. Na vijf jaar is rond 35 procent doorgestroomd naar een loon boven 115 procent wml, en 25 procent naar een loon boven 130 procent wml. Zie J. de Koning, P.J. van Nes en E. van Dongen, *Het financiële carrièrepad van laagbetaalde werknemers*, NEI, januari 1997.

grenzen stelt aan de afruilmogelijkheden. In deze paragraaf worden de grenzen nader in beeld gebracht.

De vervanging van de systematiek van belastingvrije voeten door die van heffingskortingen heeft tot gevolg dat de nettowaarde van de basisfaciliteit voortaan niet meer oploopt met het inkomen, maar voor iedereen gelijk is.

Daarmee verdwijnt ook de belemmerende werking van het progressie-effect in de voetoverheveling op het arbeidsaanbod van partners.

Wanneer het bedrag van de heffingskorting wordt bepaald op de nettowaarde van de belastingvrije voet in de eerste tariefschijf, werkt deze vervanging inkomensneutraal uit voor lagere inkomens. De budgettaire baten van deze vervanging bedragen circa f 5 miljard, ten laste van:

1. Belastingplichtigen met een inkomen bovenin de eerste schijf, die door de afschaffing van de belastingvrije voet in de tweede schijf terechtkomen.
2. Belastingplichtigen met een inkomen dat reikt tot in de tweede en/of derde schijf, voor wie de heffingskorting een geringer fiscaal voordeel oplevert dan de huidige belastingvrije voet.

In beide gevallen geldt dat het inkomensnadeel voor alleenverdieners groter is dan voor alleenstaanden en tweeverdieners. De eerste groep verliest immers het progressie-effect van (bijna) tweemaal (bij zeer lage partnerinkomens zelfs bijna driemaal) de belastingvrije voet.

Een inkomensneutrale compensatie voor de vervanging van de belastingvrije voet door een heffingskorting – berekend zoals hierboven omschreven – zou verlenging van de eerste schijf vergen met een bedrag gelijk aan de belastingvrije voet. Het ‘doorzakken’ van de schijfgrenzen wordt daarmee voorkomen, waarbij de schijfverlenging voor belastingplichtigen in de tweede en derde schijf een fiscaal voordeel oplevert dat precies gelijk is aan het fiscale nadeel van de vervanging van de belastingvrije voet door een heffingskorting.

Overigens is nauwkeurige inkomensneutraliteit niet mogelijk. Voor alleenstaanden en tweeverdieners volstaat immers een verlenging van de eerste schijf met een bedrag gelijk aan de algemene belastingvrije voet, terwijl alleenverdieners pas volledig worden gecompenseerd bij een verlenging met het bedrag van de algemene belastingvrije voet plus de overdraagbare belastingvrije voet. In dat laatste geval worden alleenstaanden en tweeverdieners overgecompenseerd. Een budgettaire-neutrale schijfverlenging zal dus altijd een zeker inkomensvoordeel opleveren voor alleenstaanden en tweeverdieners, en een zeker inkomensnadeel voor alleenverdieners¹⁷.

17 Dit geldt uiteraard alleen wanneer de overdraagbare heffingskorting niet hoger kan zijn dan de algemene heffingskorting. Zou dat wel het geval zijn, dan kan een verlenging van de eerste schijf met een bedrag gelijk aan de algemene belastingvrije voet voor alleenverdieners worden gecompenseerd met een verhoging van de overdraagbare heffingskorting.

Bij een minder strikte hantering van het criterium van inkomensneutraliteit kunnen de middelen die vrijkomen door vervanging van de belastingvrije voet door een heffingskorting tegen het tarief van de eerste schijf worden ingezet voor een combinatie van verlaging van de hogere IB-tarieven en verlenging van de eerste schijf. Belastingplichtigen met een inkomen juist onder de huidige schijfgrenzen zullen dan een inkomensnadeel en een stijging van het marginale belastingtarief ondervinden. Belastingplichtigen met een inkomen juist boven de huidige eersteschiifgrens ondervinden een daling van het marginale tarief, maar ook een negatief inkomenseffect (doordat de tariefverlaging onvoldoende compensatie biedt voor het verlies van het positieve progressie-effect van de belastingvrije voet). In het traject tussen modaal en tweemaal modaal ontstaat dan ook een wisselend beeld van inkomenseffecten.

De besteding van de middelen die vrijkomen door vervanging van de belastingvrije voet door een heffingskorting (berekend tegen het tarief van de eerste schijf) vergt derhalve een nadere afweging. Voorzover de middelen niet worden besteed aan verlenging van de eerste schijf, blijft er ruimte over voor verlaging van de hogere IB-tarieven, maar dan moet in specifieke inkomenstrajecten (rond de huidige schijfgrenzen) wel een verhoging van het marginale tarief en/of een inkomensnadeel worden aanvaard.

4.4.6 Conclusie

De hier geschetste afwegingen rond de besteding van de middelen die vrijkomen door vervanging van de belastingvrije voet en (een deel van) het arbeidskostenforfait door heffingskortingen zijn natuurlijk eenvoudiger te maken wanneer additionele middelen beschikbaar zijn. Los van de vraag op welke wijze de bedoelde vervanging wordt gecompenseerd voor hogere inkomens, kan in elk geval worden vastgesteld dat de introductie van een systematiek van heffingskortingen een verbetering inhoudt van het fiscale instrumentarium voor werkgelegenheids- en inkomensbeleid.

Als instrument voor inkomensbeleid is, bij een gegeven politieke doelstelling ten aanzien van de lagere inkomens, verhoging van de heffingskorting goedkoper dan verhoging van de belastingvrije voet, of zal, bij gegeven budgettaire inzet, een verhoging van de heffingskorting meer terecht komen bij de lagere inkomensgroepen dan een verhoging van de belastingvrije voet.

Koopkrachtverbetering op het niveau van het sociaal minimum kost per procentpunt, bij gebruik van de huidige belastingvrije voet, *f* 1,7 miljard. Bij gebruik van een heffingskorting wordt hetzelfde koopkrachteffect bereikt voor

een bedrag van f 1,5 miljard¹⁸. Gezien het zeer intensieve gebruik van de belastingvrije voet voor inkomensbeleid sinds 1990, kan hier een aanzienlijke besparing worden bereikt.

4.5 Mogelijkheden voor verdere grondslagverbreding

4.5.1 Grondslagversmalling in de jaren negentig

Tabel 4.2 geeft een beeld van de grondslagversmalling van de loon- en inkomensheffingen sinds 1990. Deze versmalling is de uitkomst van een combinatie van beleid (het verruimen van belastingvrije sommen en van belastinguitgaven) en toegenomen gebruik (mede dankzij toegenomen werkgelegenheid). Opvallend is dat de belastbare grondslag sinds 1990 nauwelijks groter is geworden (nominaal minder dan 10 procent) en in ontwikkeling sterk is achtergebleven bij het bbp (dat nominaal met 45 procent is gestegen). In dezelfde periode is het totaal van de belastingvrije sommen nominaal bijna verdubbeld. Onder de aftrekposten zijn de arbeidskosten (meer dan een verdubbeling, door het optrekken van het arbeidskostenforfait op grond van arbeidsmarktverwelingen) en de zelfstandigenaftrek (een verdubbeling) relatief het sterkst gestegen (afgezien van de in 1990 nog niet bestaande spaarloonregeling).

In het overzicht van tabel 4.2 zijn overigens de volgende grondslagversmallers niet opgenomen: het niet-actievenforfait (grondslagversmalling in 1998 ten opzichte van 1990: f 2,3 miljard), de ouderenaftrek (f 5,2 miljard) en de premies werknemersverzekeringen (f 6,5 miljard).

Voor deze grondslagversmalling moet een prijs worden betaald in de vorm van hogere IB-tarieven om een bepaald macro-belasting- en premiepeil te realiseren.

18 Verkenning, tabel 9.10, p. 133.

Tabel 4.2 – Versmalling van de grondslag van de loon- en inkomensheffingen, 1990 en 1998 (in miljarden gulden, lopende prijzen)

	1990	1998	mutatie
Totaal	105,8	188,1	82,3
<i>Belastingvrije sommen</i>	<i>51,9</i>	<i>100,8</i>	<i>48,9</i>
<i>Aftrekposten en vrijstellingen</i>	<i>53,9</i>	<i>87,3</i>	<i>33,4</i>
daarvan:			
aftrek pensioenpremies	17,7	26,0	8,3
eigen woning (saldo hypotheekrente en huurwaardeforfait)	12,3	17,6	5,3
verwervingskosten	8,2	17,7	9,5
premies lijfrente, alimentatie	3,8	5,9	2,1
spaarloonregeling	0	4,0	4,0
zelfstandigenaftrek	2,7	5,4	2,7
rente- en dividendvrijstelling	2,8	3,3	0,5
rente persoonlijke verplichtingen	2,7	2,6	-0,1
buitengewone lasten	2,2	2,7	0,5
reiskosten	0,8	1,1	0,3
aftrekbare giften	0,7	1,0	0,3
<i>bbp</i>	<i>517</i>	<i>752</i>	<i>235</i>
<i>belastbare grondslag</i>	<i>289</i>	<i>317</i>	<i>28</i>
<i>(= belastbaar inkomen minus belastingvrije sommen)</i>			

Bron: K.P. Goudswaard, K. Caminada, Belastingen in de 21e eeuw: veel v's, weinig wol, *Weekblad Fiscaal Recht*, 1998/6277, pp. 133-143.

4.5.2 Mogelijkheden voor verdere grondslagverbreding

Het basispakket van de Verkenning bevat per saldo f 2,75 miljard grondslagverbreding in de sfeer van de IB.

Hierboven is al ingegaan op:

- *Arbeidskostenforfait* (budgettair belang: f 6,4 miljard);
- *Niet-actievenforfait* (budgettair belang: f 0,6 miljard).

Mensen van 65 jaar en ouder hebben voorts recht op een *ouderenaftrek*. Het aftrekbedrag voor ouderen met een belastbaar inkomen in de eerste schijf is hoger (f 1695 per 1-1-1998) dan voor de overigen (f 500). Het budgettaire belang van de aftrek is f 1,3 miljard.

Bij een aantal aftrekposten kunnen de volgende kanttekeningen worden gemaakt.

Aftrek van buitengewone lasten

De Verkenning noemt ook (in paragraaf 4.5) de beperking van de aftrek van buitengewone lasten als mogelijkheid voor grondslagverbreding, maar verbindt daaraan geen bedrag. Het budgettaire belang van deze aftrekpost bedraagt f 0,9 miljard.

Meer dan de helft van het aftrekbedrag heeft betrekking op de kosten van ziekte, bevalling, adoptie en overlijden. Over praktische knelpunten voor gehandicapten en chronisch zieken wordt overlegd.

De Verkenning noemt de aftrek voor de kosten van levensonderhoud van naasten verwanten ouder dan 27 jaar mede door ontwikkelingen in het socialezekerheidsstelsel achterhaald. De *Bouwstenennotitie* wijst in dat verband op de Algemene Bijstandswet; als argument voor handhaving wordt genoemd dat het vanuit maatschappelijk oogpunt beter is dat de familie zich over een 'behoefte' ontfermt dan dat de gemeenschap dat moet doen (p. 184). Deze aftrek is dan ook te zien als een uitwerking van het draagkrachtbeginsel.

De Verkenning oppert de bestaande buitengewone-lastenaftrek voor studiekosten uit te bouwen tot een regeling voor alle kosten (boven een bepaalde drempel) van scholing en opleiding. Dit onderdeel van de buitengewone-lastenaftrek kan als een belastinguitgave worden aangemerkt (omdat het doel niet-fiscaal is en onvermijdelijkheid¹⁹ ontbreekt). Dat geeft veel ruimte een nieuwe regeling sterk te richten op het sociaal-economische belang van een goed opgeleide beroepsbevolking.

Voor de Verkenning is het de vraag of de regeling voor de kosten van kinderopvang past in de buitengewone-lastenaftrek. In bijlage 3 van de kabinetsnota *Kansen op combineren: Arbeid, zorg en economische zelfstandigheid* wordt een technische variant als een in overweging te nemen alternatief genoemd: het beschouwen van de kosten van kinderopvang als kosten in verband met het verwerven van inkomen. De Verkenning stelt voor de kinderopvangregeling te vereenvoudigen, door ofwel geen inkomensafhankelijke tabel meer te hanteren, ofwel de regeling om te zetten in een belastingkorting.

19 Aftrekposten die corrigeren voor buitengewone én min of meer noodzakelijke uitgaven die de draagkracht van de heffingsplichtige verminderen worden tot de primaire structuur van de LB/IB gerekend.

Alles bijeengenomen lijken de voorstellen van de Verkenning eerder te wijzen op een verschuiving binnen de aftrekpost buitengewone lasten dan op een (substantiële) vermindering ervan.

Aftrek werknemersverzekeringen (werknemersdeel)

Het budgettaire belang van deze aftrekpost bedraagt f 2,9 miljard. Deze aftrek past in de primaire structuur van de belastingheffing en beoogt dubbele heffing te voorkomen (wanneer ook de uitkeringen worden belast).

De Verkenning (pp. 44 en 45) stelt desondanks de aftrekbaarheid aan de orde, en wel vanwege de vereenvoudigingswinst die daarin voor werkgevers kan zijn gelegen door de grondslag voor de premies werknemersverzekeringen en voor de loonbelasting te uniformeren. De Verkenning signaleert naast voordelen ook bezwaren en komt niet tot een conclusie.

Die bezwaren (van dubbele heffing en fiscaal ongelijke behandeling) lijken toch zwaarder te wegen dan de voordelen²⁰. De vraag is vervolgens of ook bij verschillende heffingsgrondslagen nog substantiële winst valt te behalen in termen van uitvoeringskosten en administratieve lastenverlichting door een gecombineerde inning van loonheffing en premies werknemersverzekeringen door de belastingdienst. Hiernaar wordt thans onderzoek verricht. Bij de beoordeling van de uitkomsten dienen ook overwegingen mee te wegen op het vlak van de uitvoeringsorganisatie werknemersverzekeringen (mogelijk toekomstige wijzigingen in de organisatiewetgeving OSV 2000), de toepassing van premiedifferentiatie in de WAO en de WW en – in het kader van het kabinetsstandpunt Markt en Overheid – van het marktgericht opereren van zogenoemde OEM's (organisaties met exclusieve of bijzondere marktrechten).

Arbeidspensioenen: de omkeerregel

Belastingheffing over pensioenen vindt plaats op basis van de zogenoemde omkeerregel. Daardoor worden pensioenuitkeringen in plaats van pensioenaanspraken belast. Het budgettaire belang van de aftrek van pensioenpremies die in dat kader plaatsvindt bedraagt f 11,9 miljard.

Voor handhaving van de omkeerregel spreekt een reeks van argumenten (vergelijk de Verkenning, box 5.1, pp. 47-49): van principiële (vanwege het karakter van pensioenpremies en -aanspraken) via macro-economische (een bredere heffingsgrondslag wanneer de vergrijzing toeslaat) tot uitvoeringstechnische (de langdurige en ingrijpende overgangsproblematiek bij afschaffing van de om-

20 SER-advies *Herziening belasting- en premieheffing*, publicatienr. 92/09, pp. 59-63 en 202.

keerregel; de belasting van pensioenuitkeringen geeft een extra mogelijkheid voor correctie van inkomensverhoudingen tussen ouderen en jongeren). De SER hecht dan ook aan handhaving van de huidige omkeerregel²¹.

Er is sprake van een ongelijke fiscale behandeling van verschillende vormen van vermogensvorming voor de oude dag. De omkeerregel is daarvan echter niet de oorzaak. Wel zijn van invloed het gemiddeld lagere schijftarief van ouderen en het niet belasten van de rendementen van pensioenfondsen²². De voorgestelde pensioenparaplu helpt het verschil in behandeling tussen vrije en contractuele besparingen te verkleinen. Datzelfde geldt voor de suggestie pensioenfondsen in de Vpb te betrekken voor het deel van de winst dat zij behalen met individuele oudedagsproducten (Verkenning, pp. 55 en 56).

Hypotheekrenteaftrek/huurwaardeforfait

De fiscale behandeling van de eigen woning bestaat uit een aftrekpost (de hypotheekrente, met een budgettair belang van f 10,6 miljard) en een bijtelpost (het huurwaardeforfait, met een budgettair belang van f 2,9 miljard).

De Verkenning kiest voor het handhaven van de huidige fiscale regeling voor de eigen woning. Argumenten daarvoor zijn het respecteren van langlopende verplichtingen, het vermijden van negatieve gevolgen voor de woningmarkt en de bouwsector alsmede de bezwaren die aan een vereenvoudigingsoptie zijn verbonden. Zonder te tornen aan het principe van de aftrekbaarheid van de hypotheekrente kan het nuttig zijn de precieze vormgeving van de fiscale behandeling van de eigen woning nog eens tegen het licht te houden. Aanleiding daarvoor is vooral, naast de sterke stijging van deze omvangrijke (netto)aftrekpost, de mogelijkheid voor ongewenste fiscale arbitrage. Om te beginnen omdat het met het oog op de aftrekmogelijkheid aantrekkelijk is te kiezen voor een hypothecaire lening op de woning, ook al is de besteding van een andere aard. Daarbij is het bovendien denkbaar op deze wijze de aanschaf van vermogensobjecten te financieren die tot box III van de voorgestelde vermogensrendementsheffing behoren.

Mogelijke aangrijpingspunten voor beleid – die ook een bijdrage kunnen leveren aan een zekere grondslagverbreding – zijn:

- een scherpe toetsing van het uitgangspunt in de wet dat uitsluitend die rente in aftrek kan worden gebracht die daadwerkelijk samenhangt met de

21 SER-advies *Werken aan zekerheid*, publicatienr. 97/05, p. 574.

22 A.L. Bovenberg, *Fiscus en vergrijzing: naar een ander fiscaal systeem?*, *Weekblad Fiscaal Recht*, 1992/6038, pp. 1819-1830.

- financiering van de verwerving, het onderhoud of de verbetering van de eigen woning;
- de hoogte van het huurwaardeforfait, als instrument voor een evenwichtige behandeling van huren en kopen²³.

Faciliteiten in de winstsfeer van de IB

Het budgettaire belang (inclusief premies volksverzekeringen) van de belangrijkste tegemoetkomingen in de winstsfeer van de inkomstenbelasting bedraagt f 3,1 miljard (zie de Verkenning, tabel 4.2, p. 38). De grootste posten zijn de zelfstandigenaftrek (f 1,5 miljard), de oudedagsreserve (in de verruimde opzet, waarbij de vermogensaftrek is afgeschaft f 0,6 miljard) en de investeringsaftrek (f 0,3 miljard). Daarnaast zijn er onder meer een bos- en landbouwvrijstelling, een vrijstelling stakingswinst, een meewerkaftrek, een invoeringsvrijstelling, een energie-investeringsaftrek, een faciliteit voor kapitaalverstreking aan starters, de VAMIL (Vrije Afschrijving Milieu-investeringen) en een scholingsaftrek.

Van deze posten worden de oudedagsreserve en de meewerkaftrek als passend in de primaire structuur van de IB beschouwd. Bij de meewerkaftrek plaatst de *Bouwstenennotitie* (pp. 208 en 209) wel de kanttekening dat deze fraudegevoelige regeling in het kader van een vereenvoudiging kan worden afgeschaft, omdat voor de werkelijk meewerkende partner voldoende adequate regelingen zouden overblijven²⁴. Onduidelijk is overigens of dat per saldo tot grondslagverbreding zou leiden.

De overige bovengenoemde faciliteiten hebben het karakter van een belastinguitgave. Daarbij ligt de grond voor de zelfstandigenaftrek besloten in de diversiteit van functies van het winstinkomen bij zelfstandigen en in het grotere risico dat de zelfstandige loopt; het praktische motief is de vlucht naar de vorm van de besloten vennootschap af te remmen. Oneigenlijk gebruik is moeilijk uit te sluiten omdat het urencriterium lastig verifieerbaar is.

23 De SER heeft zich in het verleden uitdrukkelijk uitgesproken voor een evenwichtige behandeling van huren en kopen en tegen subsidiëring van het eigenwoningbezit via de fiscale behandeling (mede omdat het daaraan verbonden voordeel door de tariefprogressie toeneemt met het inkomen, hetgeen op gespannen voet staat met de doelstelling de steun meer op de lagere-inkomensgroepen te richten). Zie: SER-advies *Volkshuisvesting*, publicatienr. 89/04, pp. 36-39.

24 Genoemd worden het aangaan van een firma tussen beide echtgenoten (met doorschuiffaciliteiten) en de mogelijkheid de meewerkende echtgenoot met of zonder arbeidsovereenkomst een beloning toe te kennen die aftrekbaar is bij de een en belastbaar bij de ander (met inachtneming van een arbeidskostenforfait). De *Bouwstenennotitie* stelt vast dat de meewerkaftrek bij ondernemers die niet boven de eerste tariefschijf uitkomen, tot een ongemotiveerd fiscaal voordeel leidt.

De Verkenning (bijlage III) stelt vast dat het winstbegrip op zich geen bijstelling behoeft. Wel kan een zekere herijking van regelingen gewenst zijn wanneer de belastingherziening leidt tot grondslagverbreding en een lagere tarieflijn in de IB en tot een meer analytisch inkomensbegrip.

De Verkenning motiveert vervolgens de aanpassing, door een aangekondigd wetsvoorstel, van het ondernemersbegrip. De subjectivering ervan raakt de stakingswinstvrijstelling. De *Bouwstenennotitie* (pp. 196-198 en 200-202) zette al vraagtekens bij deze vrijstelling (principiële: het faciëren van stakende ondernemers bevordert de economische ontwikkeling niet; praktisch: een beperking – tot eenmaal in het leven – is gewenst voor een heldere afbakening van het fiscaal ondernemersbegrip). Daarnaast spreekt de Verkenning zich uit voor een meer economische benadering van het ondernemersbegrip (om feitelijke beleggers buiten te sluiten).

De Verkenning oordeelt positief over de VAMIL alsmede de faciliteiten voor speur- en ontwikkelingswerk en voor de zeescheepvaart (zie box 2.2 op pp. 185 en 186).

De Verkenning zet vraagtekens bij de vormgeving van de assurantiereserve, de vervangingsreserve en de landbouwvrijstelling²⁵.

Afdrachtverminderingen

De afdrachtverminderingen voor werkgevers (van loonbelasting en premies volksverzekeringen) hebben, zonder tot een rechtstreekse versmalling van de heffingsgrondslag te leiden, wel eenzelfde effect als een dergelijke versmalling. Het budgettaire belang ervan is f 4 miljard.

De afdrachtverminderingen gelden voor werknemers met lage lonen (SPAK) en voor voormalige langdurig werklozen (VLW), voor vormen van onderwijs (waaronder het leerlingwezen), voor kinderopvang, voor speur- en ontwikkelingswerk en voor de zeevaart (zie de Verkenning, tabel 4.3, p. 38).

Uit een simulatie-analyse met het MIMIC-model blijkt dat de werkgelegenheidseffecten bij de subsidie voor langdurig werklozen en de SPAK groter zijn dan bij een generieke werkgeverslastenverlichting²⁶.

25 Deze laatste vrijstelling laat waardevermeerderingen en -verminderingen, voorzover deze niet in de uitoefening van het landbouwbedrijf zelf zijn ontstaan, buiten de bepaling van de fiscale winst. De Verkenning wijst op het probleem dat de vrijstelling thans kan worden toegepast als de grond vrij kort na vervreemding (in de praktijk na zes jaar) buiten de agrarische sfeer wordt gebruikt. De *Bouwstenennotitie* (pp. 199 en 200) koos op dit punt een meer principiële invalshoek door de vraag te stellen of de verschillen in karakter tussen landbouwgrond en andere bedrijfsmiddelen nog een uitzonderingspositie voor op landbouwgrond behaalde vermogenswinst rechtvaardigen.

26 CPB, *Economische verkenning voor de volgende kabinetsperiode*, op.cit., pp. 256-260.

Giftenaftrek

De giftenaftrek (budgettaire belang: f 0,4 miljard) heeft een niet-fiscale doelstelling en is dus een belastinguitgave. De Verkenning stelt dat het, “gelet op het maatschappelijke belang (...) niet voor de hand (ligt) hier een beperking aan te brengen.” Bij het bepalen van het bedrag aan giften aan erkende instellingen en organisaties worden ook aantoonbare en voor onbelaste vergoeding in aanmerking komende kosten in het kader van vrijwilligerswerk, voorzover deze niet vergoed zijn door de desbetreffende instelling, in aanmerking genomen.

4.6 Conclusie

Een inkomensneutrale en budgettair-neutrale lastenverschuiving kan maar zeer beperkt bijdragen aan vergroting van de arbeidsparticipatie en verbetering van de fiscale incentives op de arbeidsmarkt. Een tweede motief voor zo'n lastenverschuiving wint dan aan gewicht: de mogelijkheid om meer efficiënte instrumenten voor fiscaal inkomens- en werkgelegenheidsbeleid te ontwikkelen. Toekomstige lastenverlichtingen in de IB-sfeer kunnen dan beter worden gericht op vergroting van de arbeidsparticipatie.

De belangrijkste conclusies die hieruit volgen zijn:

1. Het verdient aanbeveling om de systematiek van belastingvrije sommen te vervangen door die van heffingskortingen. Hetzelfde geldt voor een deel van het huidige arbeidskostenforfait. Overigens dienen daarnaast de werkelijke arbeidskosten aftrekbaar te blijven voorzover ze uitgaan boven het te handhaven deel van het arbeidskostenforfait.
2. De hieruit (bij omzetting tegen het tarief van de eerste schijf) vrijkomende middelen kunnen worden ingezet voor verlaging van de IB-tarieven, waarbij, gegeven de randvoorwaarde van inkomensneutraliteit, ook verlenging van de eerste schijf noodzakelijk is.
3. Verdere ruimte voor tariefverlaging kan worden gevonden door additionele grondslagverbreding. Elke regeling dient daarbij op zijn eigen merites te worden beoordeeld. Uit de analyse komen geen directe, aanvullende mogelijkheden voor grondslagverbreding naar voren. Wel zijn er aanwijzingen dat op onderdelen een wat strakkere afgrenzing van fiscale faciliëring overweging verdient.

5. Fiscale behandeling van de oudedagsvoorziening

5.1 Inleiding

Hoofdstuk 5 van de Verkenning staat afzonderlijk stil bij het fiscale regime voor oudedagsvoorzieningen. Gelet op de grote omvang van de pensioenbesparingen en de lange termijn waarover pensioen wordt opgebouwd, acht het kabinet het op voorhand niet verstandig om al te grote wijzigingen door te voeren. Toepassing van de omkeerregel bijvoorbeeld staat dan ook, wat het kabinet betreft, niet ter discussie¹. Wel acht het kabinet een nadere bezinning op de fiscale behandeling van oudedagsvoorzieningen noodzakelijk. Belangrijkste voorstel in dat verband vormt de introductie van een zogeheten fiscale oudedagsparaplu waardoor het totaal aan op te bouwen oudedagsvoorzieningen voortaan aan een fiscaal maximum wordt verbonden.

Daarnaast wil het kabinet een aantal knelpunten aanpakken in de sfeer van de internationale belastingheffing over pensioenen en wordt de mogelijkheid geopend om pensioenfondsen gedeeltelijk in de vennootschapsbelasting te betrekken.

In het navolgende wordt nader ingegaan op deze onderdelen uit de kabinetsnota. In paragraaf 5.2 komt de gedachte van een pensioenparaplu aan de orde. Paragraaf 5.3 wijdt vervolgens enkele nadere beschouwingen aan de kabinetsvoorstellen voor internationale belastingheffing over pensioenen. In paragraaf 5.4 wordt nader ingegaan op de suggestie om pensioenfondsen eventueel gedeeltelijk in de vennootschapsbelasting te betrekken. Paragraaf 5.5 ten slotte vat een en ander in een aantal conclusies samen.

5.2 Naar een integratie van fiscale regimes: de pensioenparaplu

Beleidscontext

De kabinetsvoorstellen met betrekking tot de fiscale begeleiding van de oudedagsvoorziening komen op een moment dat er veel in beweging is en ook ter discussie staat op het terrein van de oudedagsvoorziening. Daarbij gaat het niet alleen om de toekomst van de AOW als basisvoorziening voor de collec-

¹ In box 5.1 van de Verkenning geeft het kabinet ter onderbouwing van dit standpunt een uitvoerige inventarisatie van mogelijke voor- en nadelen van afschaffing van de omkeerregel.

tieve arbeidspensioenen en individuele oudedagsarrangementen maar ook om die arbeidspensioenen en arrangementen zelf. Een aantal majeure vraagstukken speelt daarbij een rol:

- de erosie van de AOW-premiegrondslag;
- de houdbaarheid van de AOW op lange termijn in het licht van de vergrijzing;
- de kostenontwikkeling van arbeidspensioenen in verband met arbeidskosten en werkgelegenheid alsook het fiscaal-budgettaire belang van de overheid;
- de modernisering van collectieve arbeidspensioenregelingen met het oog op individualisering en flexibilisering;
- de afbakening van het werkterrein tussen pensioenfondsen en verzekeraars (*level playing field*).

In 1997 heeft de raad zijn visie op deze vraagstukken in twee adviezen geformuleerd² (zie voor de fiscale behandeling van arbeidspensioenen het kader).

Na het verschijnen van deze adviezen zijn door partijen belangrijke stappen gezet om met het oog op het veiligstellen van een volwaardige, adequate en bijdetijdse oudedagsvoorziening, oplossingen te realiseren voor een aantal met deze vraagstukken samenhangende knelpunten. Wat de AOW betreft is sinds eind oktober 1997 een wetsvoorstel in behandeling dat de financiering daarvan op langere termijn versterkt door een deel van de lasten te financieren uit algemene middelen³. Tevens wordt met dit wetsvoorstel de vorming van een AOW-spaarfonds beoogd, waarin de komende periode middelen kunnen worden gereserveerd ten behoeve van de voorziene piek in de AOW-uitgaven na het jaar 2020.

Wat de arbeidspensioenen betreft, kan in de eerste plaats worden gewezen op het wetsvoorstel dat het kabinet begin december 1997 voor advies naar de Raad van State heeft gestuurd⁴. Het wetsvoorstel vormt de wettelijke verankering van de fiscale voorstellen van de werkgroep-Witteveen uit 1995. Enerzijds beoogt het maatwerk bij de pensioenopbouw mogelijk te maken, anderzijds geeft het wetsvoorstel de maximale ruimte aan waarbinnen keuzen mogelijk zijn. Belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de fiscale begeleiding van arbeidspensioenen ruimte moet laten voor maatschappelijke opvattingen over de gewenste inhoud daarvan. In concreto betekent dit dat in 35 jaar een pensioen

2 SER-advies *Financiering AOW op korte termijn*, publicatienr. 97/02; SER-advies *Werken aan zekerheid*, publicatienr. 97/05.

3 Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 699, nrs. 1-2.

4 *Staatscourant*, 3 december 1997.

SER-advies *Werken aan zekerheid en fiscale behandeling arbeidspensioenen*

Voor de raad dient in dit advies als uitgangspunt dat het primair de gezamenlijke verantwoordelijkheid is van sociale partners om pensioenregelingen tot stand te brengen en de inhoud daarvan te bepalen. Het belang van goede pensioenvoorzieningen staat daarbij voor de raad voorop. De raad vindt het verder belangrijk dat partijen betrokken bij pensioenregelingen deze regelingen vernieuwen en aanpassen aan de veranderingen in de samenleving. Daarbij dient tevens aandacht te worden besteed aan de noodzaak van beheersing van pensioenkosten. Inzet van het fiscale instrumentarium om deze doeleinden te bereiken, zoals door het kabinet voorgesteld, acht de raad effectief noch wenselijk. De raad roept overheid en sociale partners op een convenant af te sluiten waarin een en ander taakstellend wordt neergelegd.

Fiscale behandeling van arbeidspensioenen

Wat de fiscale behandeling betreft is de raad van oordeel dat de fiscale normering van pensioenen de maatschappelijke ontwikkelingen op pensioengebied niet mag belemmeren. Fiscale begrenzings moeten voldoende ruimte blijven bieden voor inbedding van pensioenregelingen, waarin de gewijzigde maatschappelijke opvattingen tot uiting komen.

Volgens de raad dient de fiscale begeleiding volgend te zijn ten aanzien van hetgeen in de praktijk totstandkomt. In dit verband hecht de raad ook aan handhaving van de huidige omkeerregel.

Ten slotte heeft de raad – met het oog op een consistent fiscaal beleid – aangedrongen op een spoedige implementatie van de aanbevelingen van de werkgroep-Witteveen, ervan uitgaande dat implementatie van alle aanbevelingen van de werkgroep-Witteveen budgettairneutraal zal kunnen verlopen.

van 70 procent van het eindloon kan worden opgebouwd dat ingaat op een leeftijd van op zijn vroegst 60 jaar. Individueel kan er ook voor worden gekozen om onder actuariële verrekening eerder met pensioen te gaan. Gaat men later met pensioen dan geldt een absolute opbouwgrens van 100 procent.

In de tweede plaats kan worden gewezen op het convenant dat het kabinet op 9 december 1997 heeft afgesloten met sociale partners in de Stichting van de Arbeid over de arbeidspensioenen⁵. In zijn advies *Werken aan zekerheid* had de raad hiertoe opgeroepen (zie voorgaand kader).

In het convenant erkennen partijen het belang van een volwaardige oudedagsvoorziening, bestaande uit drie elementen die ieder van belang zijn: de wettelijke basisvoorziening AOW, het arbeidspensioen zoals dat in het arbeidsvoorwaardenoverleg tussen werkgevers en werknemers tot stand komt, en de particuliere aanvullende voorzieningen buiten de arbeidsvoorwaardelijke sfeer. Het

⁵ Stichting van de Arbeid, *Convenant inzake arbeidspensioenen*, publicatienr. 12/97, Den Haag 1997.

convenant richt zich vervolgens vooral op de arbeidspensioenen. Terzake worden als gezamenlijke doelstellingen geformuleerd:

- modernisering van de arbeidspensioenregelingen;
- realisering van kostenbeheersing in het kader van een verantwoord arbeidsvoorwaardenbeleid;
- toegankelijker maken van pensioenregelingen voor meer mensen.

In het convenant komen kabinet en sociale partners overeen dat op decentraal niveau maatregelen zullen worden getroffen om deze doelstellingen simultaan en in onderlinge samenhang te realiseren. In het jaar 2001 zal aan de hand van een gezamenlijke evaluatie worden bepaald in hoeverre partijen op decentraal niveau daarin geslaagd zijn. Een negatieve uitkomst kan, zo erkennen de convenantpartijen, voor de overheid aanleiding zijn om alsnog langs fiscale weg de door haar gewenste veranderingen te bewerkstelligen. Daarbij gaat het om een eventuele beperking van de fiscale behandeling van de arbeidspensioenregelingen tot het niveau van middelloonregelingen en een eventuele beperking van de verplichte deelneming aan bedrijfspensioenfondsen tot het niveau van een middelloonregeling respectievelijk tot het maximumdagloon. Dergelijke ingrepen blijven in ieder geval achterwege tot 2001 en nadien ook indien de gezamenlijke evaluatie in 2001 uitwijst dat partijen op decentraal niveau in voldoende mate de doelstellingen uit het convenant hebben weten te verwezenlijken.

Pensioenparaplu: naar een geïntegreerde fiscale benadering van de oudedagsvoorziening

Duidelijk is dat de voorstellen primair raken aan de mogelijkheden om thans fiscaal gefacilieerd in de particuliere sfeer een deel van de oudedagsvoorziening op te bouwen. Het gaat hier dus om de derde pijler van de oudedagsvoorziening in Nederland, die naast de onderhavige lijfrentevoorzieningen vooral ook de fiscaal gefacilieerde kapitaalverzekeringen en de premievrijstelling bij arbeidsongeschiktheid omvat.

Het belang van de derde pijler is daarin gelegen dat met de genoemde voorzieningen de mogelijkheid wordt geboden om in aanvulling op de eerste en tweede pijler de oudedagsvoorziening naar eigen wensen en mogelijkheden, en dus op individuele basis, te vervolmaken. Tevens vormt de derde pijler een belangrijk reparatie-instrument voor degenen die een onvolledige AOW- dan wel pensioenopbouw hebben⁶. De vraag die dan rijst is in hoeverre de kabinetsvoorstellen voor een pensioenparaplu van invloed zullen zijn op het relatieve belang van de derde pijler binnen het totaal van de oudedagsvoorziening.

6 SER-advies *Werken aan zekerheid*, op.cit., pp. 109 en 110 en pp. 337-339.

Beantwoording van deze vraag wordt bemoeilijkt doordat de Verkenning slechts een globale duiding geeft van de beoogde pensioenparaplu. Zo beperkt de Verkenning zich in box 5.4 tot een weergave van enkele aspecten die voor de uiteindelijke vormgeving van een overkoepelend pensioenbegrip van belang kunnen zijn. Als belangrijke toetsstenen worden daarbij genoemd: solidariteitselementen, fiscale eenvoud en de ontwikkeling van de totale pensioenkosten.

Hoe de paraplu in de praktijk zal werken en welke effecten hij teweeg zal brengen is echter sterk afhankelijk van de precieze concrete vormgeving daarvan. Alvorens echter hierop verder in te gaan, eerst nog enkele kanttekeningen bij de kabinetsmotieven voor een pensioenparaplu.

Motieven van het kabinet

In de Verkenning lijkt het kabinet een aantal motieven te hanteren voor het voorstel van een pensioenparaplu.

Zo suggereert het kabinet dat het huidige systeem tot excessief sparen via de fiscus uitnodigt. Een onderbouwing voor deze suggestie wordt niet gegeven, maar verondersteld mag worden dat het kabinet doelt op lijfrenteverzekeringen die om louter fiscale motieven worden afgesloten en niet in verband staan met een reële behoefte om een adequate pensioenvoorziening op te bouwen. Dat dergelijke situaties zich voordoen lijkt inderdaad niet voor discussie vatbaar. De vraag is echter in welke mate dit het geval is en in hoeverre dat ook daadwerkelijk tot belastingderving leidt. Zo kan een lijfrenteverzekering ook worden afgesloten omdat de verzekeringnemer, in weerwil van de maatregelen die van overheidszijde worden getroffen, weinig vertrouwen heeft in de toekomst van de AOW. Ook kan een lijfrenteverzekering dienen om het mogelijke wegvallen van de VUT-regeling deels te compenseren dan wel de daarvoor in de plaats komende pre- of vroegpensioenregeling aan te vullen. Niet altijd hoeft daarbij sprake te zijn van lager tarief op het moment van uitkering. Dat is mede afhankelijk van het uiteindelijke inkomen in de post-actieve periode en van de overige aftrekposten op dat moment. Veelal zal immers ook in die levensfase de hypotheek zijn afgelost en ontbreekt derhalve ook de daaraan verbonden aftrekpost. Los hiervan is het kabinetsargument van belastingderving (als gevolg van een hoog tarief in de opbouw- dan wel aftrefase en een lager tarief in de uitkeringsfase) afhankelijk van de tariefstructuur. Naarmate deze een minder progressieve en meer proportionele tarieflijn kent zal het fiscale voordeel van belastinguitstel voor de belastingplichtige minder groot zijn.

Recent onderzoek naar de pensioensituatie van lijfrentepolishouders⁷ suggereert overigens dat 77 procent van hen een pensioentekort heeft en dat voor 60 procent dit pensioentekort de belangrijkste drijfveer was voor het afsluiten van een lijfrenteverzekeringspolis. Aangetekend zij dat de conclusies uit dit onderzoek met de nodige terughoudendheid dienen te worden behandeld, gelet op onder meer de gehanteerde definitie van pensioentekort. Zo is bij de bepaling daarvan geen rekening gehouden met eerder afgesloten lijfrenteverzekeringspolissen, waardoor het aantal belastingplichtigen met een pensioentekort kan zijn overschat.

Los hiervan sluiten de conclusies qua strekking aan bij die uit eerder onderzoek, namelijk dat het verzorgingsmotief (oudedag, nabestaanden, vervroegde uittreding) weliswaar niet het enige maar wel het belangrijkste motief is voor het afsluiten van lijfrenteverzekeringspolissen⁸.

Een ander argument van het kabinet lijkt te zijn dat Nederland tot de koplopers behoort waar het gaat om het bedrag dat jaarlijks als pensioen- en lijfrentepremie in aftrek wordt gebracht. Het kabinet brengt dit in verband met het zijns inziens 'ruimhartige' fiscale regime voor pensioenen en lijfrenten (Verkenning, p. 46). Bij dit argument kan worden aangetekend dat de omvang van de pensioen- en lijfrenteaftrek in Nederland in samenhang moet worden gezien en beoordeeld met de opbouw van het gehele stelsel van oudedagsvoorzieningen. Uitgaande van het ook in andere landen veel voorkomende driepijlersysteem blijkt Nederland een relatief beperkte eerste pijler (*flat rate*, niet-loongerelateerd) in de vorm van de wettelijke basisvoorziening AOW te hebben⁹. Logisch gevolg is dan dat de tweede en derde pijler een relatief groot aandeel innemen. Het is nu juist deze verhouding (en de onderliggende verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, sociale partners en burgers) alsook de daarin gekozen mix van omslag- en kapitaal financiering, die maakt dat het Nederlandse pensioenstelsel wereldwijd model staat voor andere landen¹⁰.

7 Centrum voor Verzekeringsstatistiek, *Pensioentekort in Nederland. De noodzaak van aanvullende oudedagsvoorzieningen*, Den Haag, januari 1998.

8 G.J.B. Dietvorst, *De drie pijlers van toekomstvoorzieningen en belastingen* (proefschrift Katholieke Universiteit Brabant), Deventer 1994, p. 76.

9 SER-studie *Verantwoordelijkheidsverdeling sociale zekerheid*, Den Haag 1994, paragraaf 7.2.6 en bijlage 4b, schema 6; Ministerie van SZW, *Old age. An overview of pension schemes in West European countries*, werkdocument, Den Haag 1995.

10 World Bank, *Averting the old age crisis. Policies to protect the old and promote growth*, Oxford 1994. In deze studie beveelt de Wereldbank een driepijlersysteem aan met een mix van omslag- en kapitaal financiering dat sterk overeenkomt met het Nederlandse stelsel. Tevens kan worden verwezen naar het recente bezoek van de minister van SZW aan China in verband met de herziening van het Chinese pensioenstelsel langs de lijnen van het door de Wereldbank aanbevolen model (bron: persbericht nr. 98/1 van het Ministerie van SZW, 6 januari 1998).

Verder voert het kabinet aan dat het huidige systeem niet neutraal is ten opzichte van de verschillende mogelijkheden voor sparen voor de oude dag. Gedoeld wordt hierbij op het feit dat contractuele besparingen (pensioenen, lijfrenten) fiscaal gunstiger worden behandeld dan vrije besparingen (spaarrekeningen, beleggingsrekeningen). Ook dit verschil echter, zo kan worden opgemerkt, vloeit voort uit het bestemmingsgebonden karakter van pensioenen en lijfrenten. Beide dienen ter verzorging van de oudedag en van nabestaanden en zijn dan ook afkoopbaar noch vervreemdbaar. Het belang dat ook de overheid als hoedster van het algemeen belang heeft bij de totstandkoming en instandhouding van dergelijke zorgvoorzieningen in de private sfeer, rechtvaardigt dan een vorm van fiscale begeleiding.

Belangrijkste motief van het kabinet voor een pensioenparaplu lijkt te zijn: "... met een oudedagsplafond wordt aansluiting gevonden bij de wens om de kosten van collectieve pensioenregelingen zo veel mogelijk te beperken". Het kabinet verwacht dat een dergelijke geïntegreerde aanpak van collectieve en individuele pensioenopbouw "... de duidelijkheid zou kunnen bieden die bij kan dragen aan afspraken tussen sociale partners en het kabinet over de totale pensioenopbouw en over een verschuiving daarbinnen van collectieve pensioenopbouw naar een meer individuele pensioenopbouw. Zo zou een dergelijk stelsel bij kunnen dragen aan een vergroting van het kostenbewustzijn op dit punt bij individuele werknemers" (p. 47 van de Verkenning).

Uit de citaten kan worden afgeleid dat het kabinet streeft naar een vergroting van het individuele element in de oudedagsvoorziening van werknemers, zowel om de kosten van collectieve pensioenregelingen zoveel mogelijk te beperken als om het kostenbewustzijn van de individuele werknemer te vergroten. Niet duidelijk wordt echter of het kabinet dit nastreeft door het terugdringen van het aandeel van collectieve pensioenregelingen in de totale pensioenopbouw ten gunste van individuele voorzieningen in de derde pijler, dan wel door het bevorderen van individuele modules en keuzevrijheid in de collectieve regelingen zelf.

Betekenis van nieuw regime: pensioen en lijfrente als communicerende vaten
Tot goed begrip van het kabinetsvoorstel voor een pensioenparaplu is het van belang vast te stellen dat daarmee de aftrekmogelijkheid voor lijfrentepremies als zodanig niet komt te vervallen. Wel worden de huidige eerste drie tranches (waaronder de geheel vrije eerste tranche) samengevoegd en, op basis van een nog nader te bepalen maximum, als geheel verbonden aan de voorwaarde dat men op een bepaalde leeftijd een tekort heeft in de opbouw van de adequate oudedagsvoorziening. Op zichzelf genomen behoeft daarmee dus de mogelijkheid om *mede* via de derde pijler fiscaal gefacilieerd aan een adequate oudedagsvoorziening te bouwen, over het geheel genomen niet in gevaar te komen.

Belangrijk daarbij is dat – zoals het kabinet in de Verkenning ook suggereert – voor de definitie van hetgeen onder een adequate oudedagsvoorziening moeten worden verstaan, wordt aangesloten bij de fiscale normering voor pensioenopbouw van de werkgroep-Witteveen, zoals neergelegd in het eind 1997 naar de Raad van State gestuurde wetsvoorstel. Als uitgangspunt geldt bij deze normering dat in 35 dienstjaren een ouderdomspensioen van 70 procent van het eindloon (individuele AOW-uitkering inbegrepen) mag worden opgebouwd. Dat betekent een opbouw van maximaal 2 procent per dienstjaar¹¹. Voor de ombouw van VUT-regelingen in prepensioenregelingen zal bij wijze van overgangsregime gelden dat in minimaal tien jaar een prepensioen mag worden opgebouwd van maximaal 85 procent van het eindloon.

Voorts komt het ook redelijk en consequent voor dat de overheid gegeven haar budgettaire belangen, bij het stellen van grenzen aan de fiscale begeleiding van de oudedagsvoorziening de verschillende onderdelen daarvan in onderlinge samenhang beziet. Een integrale fiscale benadering van de oudedagsvoorziening is wel vaker bepleit¹² en sluit aan bij de wens, die ook in de Verkenning wordt geuit, om de budgettaire beheersbaarheid van de oudedagsvoorziening ook op langere termijn te garanderen. Cruciaal bij zo'n benadering is dat voor de bepaling van de fiscale ruimte de drie pijlers in onderlinge samenhang worden gezien, waarbij met name de opgebouwde pensioenrechten van invloed zijn op de op te bouwen lijfrente *en andersom*.

Met het aldus onder één norm brengen van pensioenvoorziening en lijfrente-verzekering wordt het aandeel dat de derde pijler in de totale oudedagsvoorziening kan hebben, afhankelijk gemaakt van het aandeel van de tweede pijler. Of dit in de praktijk tot een wezenlijke verkleining van het aandeel van de derde pijler zal leiden, staat niet vast. Immers, nog steeds is het zo dat veel werknemers de vigerende fiscale norm van 70 procent van het eindloon niet zullen halen¹³. Hieraan kunnen vele redenen ten grondslag liggen, zoals onvoldoende deelnemersjaren, pensioenbreuk, loopbaanonderbreking of werkloosheid, deelname in een pensioenregeling waarbij minder dan 70 procent van het eindloon wordt opgebouwd, pensioenverevening na echtscheiding, uitsluiting, toepassing van een hoge franchise bij tweeverdieners en alleenstaanden dan wel onvolledige AOW bij allochtone ouderen.

11 Als wordt opgebouwd op basis van middelloon zal het jaarlijks opbouwpercentage op maximaal 2,25 procent worden gesteld. Voor beschikbare premiereregelingen worden nog nadere regels vastgesteld. Wie langer werkt dan 35 jaar kan meer pensioen opbouwen dan 70 procent van het eindloon met een absoluut maximum van 100 procent. Het nabestaandenpensioen mag maximaal 50 procent van het eindloon bedragen.

12 G.J.B. Dietvorst, *De drie pijlers van toekomstvoorzieningen en belastingen*, op.cit., hoofdstuk 9.

13 SER-advies *Werken aan zekerheid*, publicatienr. 97/05, pp. 509-512.

Dergelijke gevallen kunnen ook onder de beoogde pensioenparaplu een beroep blijven doen op de lijfrente-aftrekmogelijkheid, zij het dat daar voortaan in alle gevallen een 'bewijslast' bij hoort en mitsdien ook de daarmee gepaard gaande administratieve lasten.

Het overnemen en wettelijk vastleggen van de aanbevelingen van de werkgroep-Witteveen houdt overigens op zichzelf genomen al een verruiming in van de fiscale ruimte voor pensioenopbouw. Bij het opstellen van haar aanbevelingen is de werkgroep er echter van uitgegaan dat pensioenregelingen *at arm's length* totstandkomen en dat van de door haar aanbevolen verruiming van mogelijkheden voor flexibilisering en versnelde opbouw, in het arbeidsvoorwaardenoverleg een gepast gebruik zal worden gemaakt¹⁴. Als onderdeel van het arbeidsvoorwaardenoverleg worden immers inhoud en ambitieniveau van collectieve pensioenregelingen van nature en in voldoende mate geremd door de kostenconsequenties voor partijen (arbeidskosten, loonruimte)¹⁵. Het resultaat kan zijn dat, ten opzichte van de pensioenparaplu op basis van de Witteveen-norm, extra ruimte ontstaat voor individuele aanvullende arrangementen in de lijfrentesfeer. Met andere woorden: introductie van de pensioenparaplu behoeft niet per se tot minder ruimte voor individuele arrangementen in de lijfrentesfeer te leiden. Dat is mede afhankelijk van de individuele pensioensituatie en de relevante kenmerken van de actuele pensioenregeling. Van belang is overigens steeds dat het aan partijen op decentraal niveau is om binnen de gegeven ruimte van de pensioenparaplu het aandeel van de collectieve arbeidspensioenen te bepalen.

Iets anders is dat een mogelijke verschuiving van collectief naar privaat in een aantal gevallen juist ook kan leiden tot de vorming van een bovenmatige oudedagsvoorziening. Weliswaar zal ook in de privé-sfeer een afweging moeten plaatsvinden tussen reservering voor de oudedag en bijvoorbeeld aanwending voor consumptieve doeleinden op korte termijn, maar een natuurlijke rem zoals het dwingende kader van het arbeidsvoorwaardenoverleg is in die mate

14 Brief van 1 september 1995 van de staatssecretarissen van SZW en Financiën aan de Tweede Kamer inzake de voorstellen van de Werkgroep Fiscale behandeling van pensioenen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 24 328, nrs. 1-2).

15 In dat verband is bijvoorbeeld denkbaar dat partijen op decentraal niveau in het kader van het streven naar modernisering van pensioenregelingen binnen financiële randvoorwaarden (kostenbeheersing), bijvoorbeeld kiezen voor neerwaartse bijstelling van ambitieniveaus ter financiering van verbetering van de pensioenregeling op andere aspecten (verlaging franchises met het oog op tweeverdieners, wegnemen van toegangsdrempels met het oog op het tegengaan van witte vlekken).

niet aanwezig¹⁶. Ook de in de Verkenning geboden mogelijkheid om naast de traditionele verzekeringsproducten andere denkbare vormen van oudedagsvoorziening zoals spaar- en beleggingsrekeningen onder de pensioenparaplu te brengen, kan indien de nadere voorwaarden waaraan moet zijn voldaan niet adequaat zijn geformuleerd, de genoemde remwerking in de weg staan. Dit kan, ook bij een gegeven fiscaal plafond, ertoe leiden dat alle ruimte daaronder daadwerkelijk wordt benut, ook wanneer dat in de desbetreffende situatie voor een adequate pensioenvoorziening niet strikt noodzakelijk zou zijn¹⁷.

Waar thans echter de eerste tranche van het lijfrenteregime geen enkele materiële voorwaarde kent, impliceert een oudedagsparaplu *op basis van de Witteveen-normering* in ieder geval een begrenzing die tegelijkertijd ook ruimte laat aan vigerende maatschappelijke en individuele preferenties, zowel wat ambitieniveaus als wat keuzevrijheid en flexibilisering betreft.

Met verwijzing naar de beschouwingen over de voorgestelde vermogensrendementsheffing kan daarbij tevens worden overwogen dat het ook vanuit de beoogde werking van het boxen-systeem (onder meer het tegengaan van ongewenste fiscale arbitrage) van belang is dat de mogelijkheden om buiten box III fiscaal gefacilieerd vermogen op te bouwen, aan reële grenzen worden onderworpen dan wel aan nadere voorwaarden worden gebonden.

Ten slotte wordt ervan uitgegaan dat de gedachte van een pensioenparaplu niet tot een wijziging van het huidige aantal toegestane vormen van lijfrente zal leiden en dat met name de bestaande mogelijkheid van lijfrente voor meerderjarige invalide kinderen wordt gehandhaafd.

Nadere invulling

Voor een afgewogen oordeel over de uiteindelijke wenselijkheid en effectiviteit van dit kabinetsvoorstel is het nodig inzicht te hebben in de praktische gevolgen daarvan. En juist in dit opzicht laat de Verkenning veel vragen en onduide-

16 In herinnering zij gebracht dat de oorspronkelijke plannen voor de Brede Herwaardering van de veronderstelling uitgingen dat er ook in de privé-sfeer sprake is van een 'natuurlijk maximum' waardoor een wettelijke maximering van de lijfrenteaf trek niet nodig zou zijn. Dit onderdeel heeft veel kritiek gekregen en is daarom tijdens de parlementaire behandeling van het desbetreffende wetsvoorstel vervangen door een tranche-systeem (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 198, nota van wijziging, nr. 10).

17 Hierbij kan mede een rol spelen de bij veel burgers aanwezige onzekerheid over de toekomst van de AOW die hen ertoe kan aanzetten 'voor de zekerheid' een extra polis af te sluiten. Meer in het algemeen is sprake van een toegenomen pensioenbewustzijn, waardoor burgers bewuster bezig zijn met de oudedagsplanning met inbegrip van mogelijkheden om eerder dan de 65-jarige leeftijd geheel of gedeeltelijk uit het arbeidsproces te treden.

lijkheden over de praktische implementatie en operationalisering onbeantwoord¹⁸.

Een aantal van de nader uit te werken aspecten wordt ook al in de Verkenning gesignaleerd.

Zo zal jaarlijks de opbouwruimte voor oudedagsvoorziening moeten worden bepaald. Gelet op de zeer uiteenlopende pensioensystemen die zich thans voordoen betekent dit dat met diverse sleutels gewerkt moet worden teneinde voor iedereen op eenduidige wijze de jaarlijkse opbouwruimte te kunnen bepalen. Daartoe zijn op zichzelf genomen verschillende technieken denkbaar. Als 'meest eenvoudige' noemt de Verkenning de methode om vanuit het fiscale inkomen van het desbetreffende jaar terug te rekenen hoeveel het maximaal reserveerbare bedrag is. De in een jaar verkregen pensioenaanspraak op grond van een collectieve pensioenregeling moet dan, berekend naar actuariële maatstaven, worden omgerekend naar een premiebedrag. Is dat premiebedrag (vermeerderd met een eventuele dotatie uit de fiscale oudedagsreserve (FOR)) lager dan het maximaal reserveerbare bedrag dan is er ruimte voor extra aftrek. Is het hoger dan blijft de pensioenopbouw (uitgaande van een fiscaal erkende pensioenregeling) intact.

Een veel ingewikkeldere methode is om de actuele opbouw plus hetgeen in het verleden al aan pensioen, FOR, lijfrente en kapitaalverzekering is opgebouwd, in ogenschouw te nemen en deze vervolgens fictief te extrapoleren naar het *waarschijnlijk* te behalen niveau van de oudedagsvoorziening. Extra opbouw is dan alleen mogelijk als *aannemelijk* wordt gemaakt dat zonder die extra opbouw onvoldoende kan worden opgebouwd; daarbij zal aandacht moeten worden besteed aan eventuele (toekomstige) *back-service*. Deze methode is door zijn complexiteit moeilijk controleerbaar en daardoor kwetsbaar¹⁹. In dit verband kan ook worden gewezen op de ervaringen met de verfijnde wiskundige formules die thans ten grondslag liggen aan toepassing van de tweede en derde tranche van het aftrekregime. Waar door sommigen nu reeds wordt betwijfeld of de fiscus nog in staat is claims voor toepassing van deze tranches in voldoende mate op hun juistheid te controleren²⁰, betekent het kabinetsvoorstel alleen maar een aanzienlijke verdere verzwaring van deze controletaak. Zo zullen niet alleen de traditionele vormen van oudedagsvoorziening (AOW, arbeidspensioen, FOR, lijfrenten, kapitaalverzekeringen) in de berekeningen

18 Aldus ook: P. Kavelaars, Loonheffingen en pensioenen: slecht en goed nieuws, in: *Weekblad Fiscaal Recht*, 29 januari 1998, p. 152 e.v.

19 Aldus ook: P. van Yperen, Is het wel droog onder de pensioenparaplu?, in: *Weekblad Fiscaal Recht*, 26 maart 1998, pp. 451-457.

20 Bijvoorbeeld G.J.B. Dietvorst in zijn oratie aan de Katholieke Universiteit Brabant op 17 januari 1997.

moeten worden betrokken, maar ook andere spaar- en beleggingsvormen die volgens het kabinetsvoorstel voortaan ook onder voorwaarden voor fiscale begeleiding in aanmerking kunnen komen. In dit opzicht doen zich vele vragen van afbakening en omrekening voor²¹. Zo rijst de vraag of die andere vormen ook een herkenbaar verzorgings- en onderhoudselement in zich moeten hebben en of bij vooroverlijden het vrijvallende kapitaal andere erfgenamen dan de directe nabestaanden (partner en kinderen) kan toekomen (onder afrekening in de IB- en successierechtsfeer)²². Zou dit laatste wel het geval zijn, dan zou dat dergelijke oudedagsvoorzieningen een extra aantrekkingskracht kunnen geven ten opzichte van de traditionele voorzieningen in de sfeer van pensioen en lijfrente.

In de Verkenning plaatst het kabinet de verdere technische uitwerking – afgezien van een duiding van enkele aspecten in box 5.4 – buiten het bestek van de belastingverkenning. Uitgaande van een verkenning op hoofdlijnen is dat op zichzelf genomen begrijpelijk. Anderzijds had een technische exercitie als bijlage wellicht duidelijk kunnen maken of het überhaupt wel om een begaanbare weg gaat. Daarbij speelt mede een rol dat welke techniek ook gekozen wordt, toepassing van de pensioenparaplu voor alle betrokken partijen (heffingplichtige, werkgever, pensioenverzekeraar, belastingdienst) tot een, naar mag worden aangenomen, behoorlijke verzwaring van de uitvoeringspraktijk zal leiden, gelet op de noodzaak van een jaarlijkse vaststelling van de opbouwruimte. Een dergelijke implicatie is niet onbelangrijk bij een belastingherziening die mede gericht zou moeten zijn op eenvoud, doorzichtigheid en administratieve lastenverlichting, alsmede op betere uitvoerbaarheid en controleerbaarheid.

Opbrengst van de beperking lijfrenteaftrek

Het kabinet veronderstelt, zoals gezegd, dat een deel van de lijfrenteaftrek in de eerste tranche geen verband houdt met een mogelijk pensioentekort en vooral wordt ingegeven door fiscale motieven. Introductie van de pensioenparaplu zal er dan toe leiden dat een dergelijke aftrek niet langer wordt verleend. Ten opzichte van de huidige situatie leidt dit tot een besparing. De omvang van die besparing, zo geeft ook het Ministerie van Financiën in een nadere toelichting aan, is niet met zekerheid vast te stellen. Deze hangt onder

21 Kavelaars wijst in dit verband ook nog op de beroepspensioenregelingen, de stamrechtfaciliteit in de loonsfeer en VUT-rechten. Tevens gaat hij ervan uit dat ook strikt individuele spaarregelingen onder de pensioenparaplu moeten kunnen vallen (P. Kavelaars, *Loonheffingen en pensioenen*, op.cit., p. 156). Dietvorst vraagt zich af waarom kapitaalverzekeringen er nu juist buiten moeten vallen (G.J.B. Dietvorst, *Onder vaders paraplu*, in: *Pensioenmagazine*, februari 1998, p. 14).

22 In een nadere schriftelijke toelichting van het Ministerie van Financiën op dit onderdeel van de kabinetsvoorstellen sluit het ministerie een dergelijke mogelijkheid niet uit.

meer af van de precieze reikwijdte van de paraplu, de mate waarin belastingplichtigen ervoor kiezen om andere producten onder de paraplu te brengen en de toegankelijkheid van lijfrenteaf trek onder een nieuw fiscaal regime. In ieder geval gaat het ministerie ervan uit dat ook onder een nieuw fiscaal regime het instrument van de lijfrente voor bepaalde categorieën belastingplichtigen interessant en toegankelijk blijft en dat een substantieel deel van de lijfrenteaf trek in stand blijft. Waar thans de omvang van de lijfrenteaf trek circa f 5 miljard omvat met een budgettair beslag van f 2,4 miljard, luidt de raming van het ministerie dat van die aftrek circa f 2 miljard in stand blijft met een budgettair beslag van f 0,9 miljard. Het ministerie verwacht met andere woorden van de voorgenomen beperking van het lijfrenteregime in het kader van de pensioenparaplu een opbrengst van f 1,5 miljard. Onderverdeeld naar de huidige tariefschijven komt dit neer op f 0,3 miljard uit de inkomens in schijf 1; f 0,7 miljard uit de inkomens in schijf 2 en f 0,5 miljard uit de inkomens in schijf 3.

Gezien de opmerkingen in het voorgaande over de pensioensituatie en de motieven van degenen die thans gebruikmaken en hebben gemaakt van de lijfrenteaf trek, is het de vraag of het kabinet wel van de juiste veronderstelling uitgaat en of het derhalve met de voorgestelde wijziging van het lijfrenteregime de verwachte opbrengst van f 1,5 miljard kan verwezenlijken.

Intertemporele flexibiliteit

In box 5.3 van de Verkenning staat het kabinet stil bij de mogelijkheid van intertemporele flexibiliteit. Daarbij gaat het om het uitnemen van een deel van het opgebouwde pensioenvermogen omwille van andere maatschappelijk 'goede doelen', zoals studie, ouderschapsverlof, *sabbatical year* en het starten van een onderneming. Later zou eventueel weer geld kunnen worden teruggestort. Het kabinet vindt dit een uitdagende gedachte maar meent dat een dergelijke mogelijkheid niet mag leiden tot het in de kern aantasten van de pensioenvoorziening. Het ligt daarom volgens het kabinet voor de hand een dergelijke mogelijkheid in ieder geval te beperken tot het individuele (niet door de Pensioen- en Spaarfondsenwet (PSW) bestreken) deel van de fiscaal gefacilieerde oudedagsvoorziening.

Evenals voor de pensioenparaplu geldt ook hier dat het onuitgewerkte karakter van de kabinetsgedachte een afgeronde beoordeling in de weg staat. Een aantal globale kanttekeningen laat zich evenwel op voorhand plaatsen. De fiscale begeleiding van pensioenopbouw ontleent in belangrijke mate haar rechtvaardiging aan het maatschappelijke belang van goede, toereikende oudedags- en nabestaandenvoorzieningen voor burgers. Middelen die in dat verband – fiscaal gefacilieerd – zijn en worden gereserveerd, dienen die bestemming in beginsel ook te houden. In het kader van collectieve regelingen speelt

daarbij ook nog het solidariteitsaspect een grote rol, waardoor in veel gevallen een lagere premie mogelijk is dan bij individuele voorzieningen het geval zou zijn geweest. Ook dit solidariteitsaspect vergt dat de collectief bijeengebrachte middelen voor het doel (kunnen) worden aangewend waarvoor ze zijn bedoeld. Deze bestemmingsgebondenheid uit zich wat de pensioenvoorziening betreft in de voorwaarde dat het om periodieke lijfgebonden uitkeringen gaat ter verzorging van de oudedag of van nabestaanden waarbij afkoop in beginsel niet mogelijk is.

Flexibilisering van pensioenregelingen vormt overigens, zoals hiervoor reeds is aangegeven, een breed onderschreven doel. De discussie over de invulling daarvan beperkt zich evenwel tot de kaders van de collectieve pensioenregeling. Dat wil zeggen dat met inachtneming van het solidariteitskarakter, gezocht wordt naar uitruilmogelijkheden die de deelnemers in staat stellen de pensioenvoorziening beter af te stemmen op de eigen voorkeuren, behoeften en wensen. Recentelijk is daartoe ook de PSW gewijzigd (artikel 2b) en ook de in voorbereiding zijnde Witteveen-wetgeving zal een verdere flexibilisering en individualisering mogelijk maken. Steeds gaat het echter om aanwending in de pensioensfeer, en dat lijkt al aanleiding te geven tot allerlei lastige afbakeningsvragen. Zou aanwending buiten die sfeer voor bepaalde goede doelen mogelijk moeten worden, dan roept dat additionele afbakeningsvragen op.

Aan de andere kant moet het evenzeer als een groot maatschappelijk goed worden beschouwd dat mensen (financieel) in staat zijn respectievelijk worden gesteld om in zichzelf te investeren met het oog op hun emplooibaarheid of om (tijdelijk) zorgtaken uit te oefenen zonder dat dit tot een (blijvend) verlies van de band met het arbeidsproces leidt²³. Behoud en versterking van de band met het arbeidsproces langs deze weg kan immers uiteindelijk ook bijdragen aan de mogelijkheid om een adequate oudedagsvoorziening op te bouwen. Hiervan uitgaande lijkt intertemporele flexibiliteit dan inderdaad, zoals het kabinet aangeeft, een uitdagende gedachte; daarbij is de uitdaging vooral gelegen in het onderzoeken welke mogelijkheden er, onverlet het voorgaande, zijn om dit idee binnen te stellen randvoorwaarden nader vorm te geven.

Wat hiervan ook zij, in het licht van het bestemmingsgebonden karakter van pensioengelden is het begrijpelijk dat het kabinet vooralsnog terughoudend is bij de mogelijke introductie van de gedachte van intertemporele flexibiliteit. Voor het overige kan worden gewezen op de samenhang met de bredere discussie over emplooibaarheid en over het combineren van arbeid en zorg. In dat

23 Stichting van de Arbeid, *Advies 'Arbeid en zorg'*, publikatienr. 1/97, p. 21.

kader zijn bijvoorbeeld mogelijkheden aan de orde om verlofsparen ook op fiscaal terrein te ondersteunen, zoals door toepassing van de omkeerregel op het daartoe afgezonderde loon, of om verlof en kosten van studie onder de deblokkeringmogelijkheden van spaarloon te scharen²⁴. Naarmate meer voor dit soort meer voor de hand liggende maatregelen wordt gekozen, kan er minder behoefte zijn om daarnaast ook nog de pensioenvoorziening hierin te betrekken. Verwezen zij verder naar de advisering van de raad over de kabinetsnota *Kansen op combineren: arbeid, zorg en economische zelfstandigheid*.

5.3 Internationale belastingheffing: van woonland naar bronland

De kabinetsplannen met betrekking tot het in internationaal verband veiligstellen van belastingclaims over Nederlandse pensioenuitkeringen lijken vooral te zijn ingegeven door de toenemende mobiliteit van werknemers en gepensioneerden. Volgens het kabinet leidt deze ontwikkeling tot een uitholling van de heffingsgrondslag en derhalve tot belastingderving. De Verkenning bevat verder geen kwantitatieve duiding van de mogelijke omvang van deze onbelaste 'pensioenexport' en de gevolgen daarvan voor de schatkist.

Dienaangaande kan er wel op worden gewezen dat de mogelijkheden voor fiscale emigratie in de eerste helft van de jaren negentig al sterk zijn ingeperkt²⁵. Daarbij gaat het evenwel vooral om de mogelijkheden van afkoop en overdracht.

Bezien vanuit de gedachte dat toepassing van de omkeerregel neerkomt op een impliciete afspraak tot toepassing van belastinguitstel, ligt het op zichzelf genomen voor de hand dat ook bij vertrek uit Nederland gestreefd wordt naar veiligstelling van belastingclaims over hier opgebouwde pensioenuitkeringen. Evenzeer is het belangrijk dat voorkomen wordt dat als gevolg van lacunes in de internationale afstemming ofwel geen belastingheffing over pensioenuitkeringen plaatsvindt ofwel een dubbele heffing.

In de meeste bilaterale verdragen die hierover in het verleden door Nederland zijn afgesloten is, in overeenstemming met het OESO-modelverdrag terzake, gekozen voor het woonlandbeginsel als criterium voor belastingheffing. Dat wil zeggen dat het woonland de heffende instantie is en dat de revenuen daarvan de schatkist van het woonland ook ten goede komen. Achtergrond hiervan is dat de gepensioneerde op dat moment gebruikmaakt van de infrastructuur en andere faciliteiten van het woonland. Een bijdrage daaraan via de belastingheffing lijkt dan op zijn plaats. Bij internationale belastingheffing over pen-

24 Ibid., pp. 24 en 25.

25 Kavelaars vraagt zich daarom af of er nog wel sprake is van een serieus probleem (P. Kavelaars, *Loonheffingen en pensioenen: slecht en goed nieuws*, op.cit., p. 153).

sioenen komt het dus aan op een afweging van belangen, namelijk het belang van het bronland waar in het verleden de aftrek heeft plaatsgevonden tegenover het belang van het woonland waar in het heden een beroep op de algemene voorzieningen plaatsvindt.

Het kabinet kiest nu nadrukkelijk voor het bronlandbeginsel als uitgangspunt voor belastingheffing over pensioenbetalingen naar het buitenland. Reden hiervoor is de toenemende mobiliteit die zonder nadere maatregelen gepaard zal gaan met een toenemende belastingderving. Het realiseren van latente belastingclaims lijkt derhalve voor het kabinet belangrijker te worden dan het enkele voorkomen van geen of dubbele belastingheffing.

Zoals hierboven aangegeven, kan het legitiem zijn om, in een steeds mobieler wordende samenleving, mede ter bescherming van de omkeerregel een al dan niet beperkte vorm van (verrekenbare) bronheffing te introduceren op pensioenbetalingen aan het buitenland²⁶. Een bronheffing op uitgaande pensioenbetalingen zou ook aansluiten op het voor overheidspensioenen (voor Nederland de AOW-uitkering) in de meeste verdragen wel reeds vastgelegde bronlandbeginsel.

Gelet op het thans nog in veel bilaterale verdragen vastgelegde woonlandbeginsel kan een dergelijke keuze echter niet anders dan langs de weg van bilaterale heronderhandelingen worden gerealiseerd. Daarnaast zou in communautair verband getracht kunnen worden tot een evenwichtige regeling te komen, al lijkt dat gegeven de veelheid van deelnemers een proces van lange adem.

Een meer eenzijdige, nationale oplossing zoals door het kabinet gesuggereerd in de vorm van een stelsel van voorwaardelijke aftrek van premies en vrijstelling van aanspraken, roept op voorhand een aantal vragen op. Zo is het de vraag hoe een dergelijk stelsel zich verhoudt tot de communautaire doelstelling van vrij verkeer van personen en vergroting van (internationale) arbeidsmobiliteit.

Op zichzelf genomen wordt aanvaard dat er rechtvaardigingsgronden kunnen zijn voor een fiscale inbreuk op EG-Verdragsvrijheden²⁷. Verwacht mag echter worden dat het vooruitzicht van een fiscale afrekening aan de grens van opgebouwde pensioenrechten de mobiliteit sterk zal beperken. Een dergelijk effect zou haaks staan op de recente en komende beleidsinitiatieven van de Europese Commissie in het kader van het groenboek *Aanvullende pensioenen in de*

26 De wettelijke basis voor een Nederlands heffingsrecht op uitgaande pensioenbetalingen wordt in de nationale belastingwetgeving reeds geboden door artikel 49, eerste lid, onderdeel b, ten eerste Wet IB.

27 P.J. Wattel, Rechtvaardigingsgronden voor fiscale inbreuk op EG-Verdragsvrijheden, *SEW*, december 1997, pp. 424-435.

Interne Markt. In dit groenboek probeert de Commissie juist na te gaan welke specifieke gevolgen de doelstelling van het bevorderen van het vrije verkeer van werknemers binnen de EU en de voorstellen die de commissie-Veil hierover heeft gedaan, zouden moeten hebben voor de pensioenstelsels van de lidstaten. Een concreet beleidsinitiatief dat hieruit inmiddels is voortgevloeid heeft betrekking op een voorstel voor een richtlijn waarin een drietal aspecten wordt geregeld²⁸:

- behoud en bescherming van opgebouwde rechten bij wisseling van lidstaat waarin wordt gewerkt;
- verruiming van de mogelijkheden van grensoverschrijdende uitbetaling van pensioenaanspraken;
- het mogelijk maken dat bij tijdelijke detachering in een andere lidstaat de aansluiting bij de pensioenregeling in de eigen lidstaat behouden blijft.

In haar recente reactie op dit groenboek heeft de Stichting van de Arbeid met instemming en waardering kennisgenomen van de inhoud daarvan en van het voornemen tot het indienen van een richtlijnvoorstel²⁹. In aanvulling daarop bepleit de Stichting bovendien als maatregelen voor de langere termijn:

- een verruiming van de mogelijkheden voor internationale waardeoverdracht;
- het wegnemen van fiscale restricties op pensioenterrein die het vrije verkeer belemmeren;
- het wegnemen van belemmeringen voor andere werknemers dan die tijdelijk in een andere lidstaat zijn gedetacheerd.

Naast een mogelijke doorkruising van dit beleid zal een stelsel zoals door het kabinet wordt voorgestaan in het bijzonder ook aanleiding kunnen geven tot extra gecompliceerde situaties in geval van tijdelijke detachering en grensarbeid.

Eenzijdige introductie van dit voorstel zou verder door de bilaterale verdragspartners als een onzorgvuldige en onbetrouwbare opstelling kunnen worden ervaren. In voorkomende gevallen kan het bovendien tot dubbele heffing leiden indien na afrekening in Nederland ook het woonland de pensioenuitkering voluit in de belastingheffing betreft.

Los van deze meer principiële aspecten zal het ook uitvoeringstechnisch om een gecompliceerde regeling gaan. Het voorwaardelijk verlenen van belasting-

28 Concept-pensioenrichtlijn van 8 oktober 1997, nr. 98/C5/04, *Publikatieblad* EG C5 van 9 januari 1998, pp. 4-7.

29 Brief van 23 januari 1998 van de Stichting van de Arbeid aan de Europese Commissie inzake aanvullende pensioenen in de Interne Markt.

uitstel impliceert immers in geval van pensioenen dat de onderliggende contracten en gerechtigden over een zeer lange looptijd nauwgezet worden gevolgd. Dat vereist een adequaat en intensief informatie- en registratiesysteem. Alleen al deze implicatie lijkt invoering van een dergelijk stelsel behoorlijk in de weg te staan³⁰.

5.4 Pensioenfondsen en vennootschapsbelasting

Ten slotte oppert het kabinet de mogelijkheid om pensioenfondsen in de Vpb te betrekken voor dat deel van de winst dat zij behalen met individuele producten die zich verzekeringstechnisch niet onderscheiden van reguliere verzekeringsproducten. Dit voor het geval de huidige discussie over de taakafbakening van pensioenfondsen erin resulteert dat pensioenfondsen vergelijkbare producten mogen aanbieden ten opzichte van verzekeraars.

In de Verkenning laat het kabinet nog in het midden of dit laatste mogelijk zou moeten zijn. Kort na de publicatie daarvan op 11 december 1997 heeft de staatssecretaris van SZW, mede namens de minister van Financiën, de Stichting van Arbeid om advies gevraagd over een mogelijke nieuwe taakafbakening voor pensioenfondsen³¹. Daaruit komt onder meer naar voren dat het kabinet overweegt pensioenfondsen alleen producten te laten aanbieden tegen doorsneepremies voor deelnemers, terwijl de uitkeringen geslachtsonafhankelijk dienen te zijn.

Zou deze lijn gerealiseerd worden, dan lijkt de suggestie uit de Verkenning in ieder geval niet meer aan de orde. Pensioenfondsen kunnen dan immers alleen producten aanbieden waarin het solidariteitsaspect herkenbaar aanwezig is en kunnen dan niet rechtstreeks in concurrentie treden met particuliere verzekeraars. De noodzaak van een *level playing field* is dan minder aanwezig. De vraag is echter hoe dit zich verhoudt tot de breed onderschreven wens dat ook pensioenfondsen binnen het kader van de aangesloten collectiviteit tegemoetkomen aan het streven naar modernisering (flexibilisering en individualisering) van pensioenregelingen. Ook het kabinet heeft zich altijd warm voorstander betoont van modernisering van pensioenregelingen³². In dat verband moet ook de recente ruimere definiëring van het begrip pensioentoezegging en de opname van een uitruilmogelijkheid in de PSW (artikel 2b) worden gezien. Deze wetswijziging moet het mogelijk maken dat pensioenfondsen, binnen nader te stellen grenzen, in het kader van de collectieve regeling aanvul-

30 P. Kavelaars, *Loonheffingen en pensioenen: slecht en goed nieuws*, op.cit., p. 158.

31 Adviesaanvraag van 24 december 1997 van de staatssecretaris van SZW aan de Stichting van de Arbeid.

32 Kabinetsnota *Werken aan Zekerheid*, paragraaf 3.4.

lende individuele keuzemodules aanbieden aan de deelnemers aan die regeling. Daarnaast vormt zoals hiervoor is beschreven, modernisering (individualisering en flexibilisering) van pensioenregelingen, naast het element van kostenbeheersing, een belangrijke doelstelling van het recente convenant tussen overheid en sociale partners over de arbeidspensioenen.

Het kabinetsvoorstel voor een nieuwe taakafbakening lijkt hier haaks op te staan, in die zin dat het pensioenfondsen niet mogelijk zal worden gemaakt om binnen het raam van de collectieve regeling individuele keuzemodules aan te bieden aan de deelnemende werknemers.

Een en ander roept vragen op over de consistentie van het kabinetsbeleid.

Belangrijker is echter dat het streven naar modernisering van pensioenregelingen hiermee in belangrijke mate gefrustreerd dreigt te worden³³.

Voor de in de Verkenning aan de orde gestelde kwestie is het in ieder geval van belang vast te stellen dat een van de uitgangspunten van het moderniseringsbeleid is dat pensioenfondsen geen strikt individuele pensioenpolissen moeten kunnen uitvoeren. Dergelijke activiteiten verhouden zich ten enenmale niet met doelstelling en karakter van pensioenfondsen. Zou een dergelijke situatie zich wel voordoen en worden toegestaan, dan ligt het, zoals het kabinet ook in de Verkenning suggereert, voor de hand pensioenfondsen voor die activiteiten in de vennootschapsbelasting te betrekken³⁴.

Anderzijds heeft de wetgever met de recente wijziging van de PSW wel degelijk de ruimte willen creëren om *binnen het raam van de collectieve regeling*, en dus met behoud van de nodige basissolidariteit in het totaal van de regeling, individuele keuzemodules te introduceren met het oog op de gewenste flexibilisering en keuzevrijheid. Hieruit vloeit voort dat pensioenfondsen die met hun individuele keuzemodules binnen deze grenzen blijven, in de ogen van de wetgever geen inbreuk plegen op de wezenskenmerken van een pensioenfonds en de onderliggende collectieve pensioenregeling³⁵. Alsdan is het logisch dat deze fondsen ook voor die producten en activiteiten buiten de vennootschapsbelasting blijven.

33 Een dergelijke zorg klinkt ook door in de brief van de Stichting van de Arbeid van 25 februari 1998 aan de staatssecretaris van SZW, waarin de Stichting haar reactie op het kabinetsvoorstel geeft.

34 Een andere mogelijkheid is dat pensioenfondsen voor dit soort activiteiten een aparte verzekeringsmaatschappij oprichten dan wel daartoe een samenwerkingsverband aangaan met een bestaande verzekeraar.

35 Ook de Stichting van de Arbeid heeft in haar advies van 28 maart 1995 over de taakafbakening tussen pensioenfondsen en verzekeraars aangegeven erop tegen te zijn dat pensioenfondsen puur individuele pensioenproducten zouden gaan voeren. Daaraan is evenwel toegevoegd dat indien uit hoofde van een arbeidsrelatie en binnen het raam van de pensioenregeling de mogelijkheid wordt gecreëerd van een aanvullende individuele verzekering en de werkgever ook daarvoor enige financiële betrokkenheid aanvaardt, de uitvoering wel aan het desbetreffende pensioenfonds zou moeten kunnen worden opgedragen (Stichting van de Arbeid, *Advies over de afbakening van het werkterrein van pensioenfondsen en verzekeraars*, publicatienr. 4/95, Den Haag 1995).

5.5 Conclusies

Het voorgaande laat zich in de volgende voorlopige conclusies samenvatten.

Het kabinetsstandpunt dat ingrijpende wijzigingen in de fiscale begeleiding van de oudedagsvoorziening dienen te worden voorkomen sluit aan op eerdere raadsadvisering. In het bijzonder geldt dit voor het kabinetsstandpunt dat het niet wenselijk is de omkeerregel ter discussie te stellen.

Bezien vanuit de wens van de overheid om ook op langere termijn de oudedagsvoorziening budgettair beheersbaar te houden, ligt niettemin een fiscaal geïntegreerde benadering van de mogelijkheden voor pensioenopbouw zoals door het kabinet voorgesteld, voor de hand. Ook getoetst aan het belang van een goede, volwaardige oudedagsvoorziening behoeft de gedachte van een integraal pensioenplafond niet op overwegende bezwaren te stuiten. Cruciaal daarbij is wel dat dit plafond wordt afgestemd op de aanbevelingen van de werkgroep-Witteveen zoals die naar verwachting in wetgeving worden vastgelegd.

Een afgerond oordeel over dit kabinetsvoorstel is evenwel niet mogelijk zolang zicht ontbreekt op de concrete vormgeving en uitwerking. Te verwachten is dat zich daarbij tal van afbakeningsvragen en complicaties zullen voordoen die in de uiteindelijke afweging dienen te worden betrokken.

Daarbij speelt ook een rol dat realisering van dit voorstel tot een administratieve lastenverzwaring zal leiden.

Waar het gaat om de gedachte van intertemporele flexibiliteit, lijkt terughoudendheid op zijn plaats gelet op het belang van het instandhouden van een goede oudedagsvoorziening. Het verzet zich tegen het bestemmingsgebonden karakter van pensioenmiddelen dat deze voor andere doeleinden kunnen worden gebruikt. De fiscale begeleiding van andere, maatschappelijk goede doelen ware beter afzonderlijk vorm te geven. Verwezen wordt naar de advisering over de kabinetsnota *Kansen op combineren: arbeid, zorg en economische zelfstandigheid*.

Bezien vanuit de filosofie van de omkeerregel is het legitiem dat de Nederlandse fiscus ook bij pensioenbetalingen naar het buitenland zijn uitgestelde heffing wil realiseren. Dit ligt ook vast in de Wet op de inkomstenbelasting. De door het kabinet voorgestelde eenzijdige regeling in de vorm van een voorwaardelijk stelsel van premieaftrek en vrijstelling van aanspraken, stuit evenwel op belangrijke bezwaren en vormt ook overigens niet de koninklijke weg.

Het ligt meer voor de hand dat in bilaterale verdragen een verrekenbare bronheffing wordt overeengekomen en dat ook in communautair verband een daartoe strekkende verordening wordt overeengekomen.

Voorzover pensioenfondsen in de door de PSW toegestane ruimte binnen het raam van de collectieve regeling individuele keuzemodules aanbieden, behoeven zij niet in de Vpb te worden betrokken. Dit laatste ligt wel voor de hand indien het pensioenfondsen zou worden toegestaan – hetgeen evenwel niet te voorzien is – individuele pensioenverzekeringsproducten uit te voeren die buiten het kader van de collectieve regeling vallen.

6. Belastingen op consumptie: mogelijkheden voor verschuiving en vergroening

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 7 van de Verkenning staan de mogelijkheden centraal om de belastingdruk van directe belastingen naar belasting op consumptie te verschuiven. Het gaat hierbij om een verhoging van de omzetbelasting alsmede om een aantal mogelijkheden voor een verdere fiscale vergroening.

In dit hoofdstuk wordt eerst kort weergegeven welke verschuivingsopties het kabinet voorstelt (paragraaf 6.2). Vervolgens plaatst paragraaf 6.3 kanttekeningen bij een verschuiving van een belasting op arbeidsinkomen naar een belasting op consumptie. In paragraaf 6.4 worden algemene kanttekeningen geplaatst bij de voorstellen van een verdere vergroening van het fiscale stelsel; in paragraaf 6.5 spitst het commentaar zich toe op de belangrijkste vergroeningsmaatregel: een verhoging van de energiebelastingen. Tot slot bevat paragraaf 6.6 de belangrijkste conclusies.

6.2 Voorstellen voor verschuiving in de Verkenning

6.2.1 Wenselijkheid van een verschuiving

Het kabinet motiveert de wenselijkheid van zo'n verschuiving vooral vanuit de verwachting dat aldus een grotere stabiliteit van de belastingopbrengsten zal ontstaan. Daarnaast zou zo'n verschuiving enerzijds de lastendruk op arbeid moeten verminderen en anderzijds de consumptie van milieugoederen (grondstoffen, schone lucht, et cetera) zwaarder moeten belasten ("milieu in de prijzen" verwerken).

Het kabinet stelt ook dat indirecte belastingen minder gemakkelijk kunnen worden ontgaan en in het algemeen minder bijzondere regelingen kennen die zich voor belastingarbitrage lenen; verder is bij indirecte belastingen sprake van lage perceptiekosten en een goede fraudebestendigheid.

6.2.2 Omzetbelasting: verhoging van het algemeen tarief

Het kabinet geeft er de voorkeur aan alleen het algemene tarief van de omzetbelasting te verhogen. Een verhoging van het verlaagde tarief treft namelijk vooral de lagere inkomenscategorieën en zou derhalve noodzaken tot verre-gaande compenserende maatregelen; bij een verhoging van het algemene ta-rief zijn de effecten op de inkomensverdeling minder scheef.

Het kabinet vindt een verhoging met 1,5 procentpunt tot 19 procent het maximum. In de eerste plaats zou anders het verschil met Duitsland en Luxem-burg, die beide een algemeen tarief van 15 procent hebben, te groot worden¹. Het enigermate degressieve inkomenseffect vormt een tweede reden voor een niet al te forse tariefverhoging: ook door een verhoging van het algemene ta-rief worden de laagste inkomenscategorieën relatief sterk getroffen, zodat een flinke tariefsverhoging met compenserende belastingmaatregelen gepaard moet gaan. Ten derde zou een forsere verhoging tot te sterke prijsstijgingen leiden, hetgeen haaks staat op het op prijsstabiliteit gerichte monetaire beleid (EMU-criteria).

Een verhoging van het algemene btw-tarief naar 19 procent zou ongeveer f 3,9 miljard vrijmaken voor een verlaging van de LB/IB.

6.2.3 Mogelijkheden voor verdere vergroening

Bijna de helft van de door het kabinet voorgestane verschuiving van directe naar indirecte belastingen is het gevolg van een verdere vergroening van het fiscale stelsel. Deze verdere vergroening wil het kabinet bereiken door een ver-hoging van de bestaande energie- en milieubelastingen, de introductie van nieuwe milieubelastingen alsmede het doorvoeren van enkele andere vergroe-ningsmaatregelen.

Energiebelastingen

Het leeuwendeel van de voorgestane vergroening vloeit voort uit verhogingen van de vigerende energiebelastingen. Het gaat daarbij om een verhoging van de bestaande regulerende energiebelasting (reb; kleinverbruikersheffing), al dan niet in combinatie met een verhoging van de Wet Belastingen op Milieu-grondslag (WBM), die wordt geheven op grondwater, afvalstoffen, brandstoffen

1 Per 1 april 1998 heeft Duitsland het tarief naar 16 procent verhoogd.

en uranium. Zeer grote verbruikers worden daarbij ontzien (zie verder paragraaf 6.5).²

Op basis van CPB-analyses wordt er in de Verkenning van uitgegaan dat zulke verhogingen tot 3,4 miljard gulden economisch inpasbaar zijn. De macro-economische effecten en de effecten per bedrijfstak zijn klein op voorwaarde dat bedrijven voor de lastenverzwaring worden gecompenseerd én dat de terugsluizing naar burgers maatschappelijk wordt geaccepteerd zodat er geen loonprijsspiraal ontstaat. Uit de CPB-berekening komt een flinke milieuwinst naar voren: een emissiereductie van 4 à 5 Mton CO₂ in het jaar 2020. Dit effect kan nog aanzienlijk worden versterkt door een deel van de opbrengst van de hogere energiebelastingen voor positieve prikkels te gebruiken: het gecombineerde effect kan oplopen tot 7 à 10 Mton in het jaar 2020.

Van een nadere invulling van de hogere energiebelastingen wordt in de Verkenning verder afgezien. Zo wordt niet gekozen – dat gebeurt ook niet in het *Nationaal Milieubeleidsplan 3* (NMP3) – voor een van de twee CPB-varianten (zie het kader in paragraaf 6.5). Wel wordt opgemerkt dat de nadere invulling evenwichtig moet zijn, in het bijzonder betreft dit de terugsluizing naar lagere inkomenscategorieën, die verhoudingsgewijs veel uitgeven aan verwarming en verlichting.

Andere milieubelastingen

De Verkenning refereert aan mogelijkheden voor nieuwe belastingen op milieugrondslag (oppervlaktedelstoffen, bestrijdingsmiddelen), aan verhogingen van de bestaande grondwater- en afvalstoffenbelasting alsook aan enkele andere fiscale mogelijkheden met een positief milieueffect. Maximaal zouden de opties op dit terrein ongeveer f 0,7 miljard extra kunnen genereren. Voor de verdere uitwerking verwijst de Verkenning naar de bevindingen van de Werkgroep Vergroening van het fiscale stelsel (werkgroep-Van der Vaart; zie kader), die in december 1997 haar eindrapportage heeft gepubliceerd³.

Indexering milieubelastingen

Door de milieubelastingen vanaf 1 januari 1999 voor inflatie te indexeren en de btw-opbrengst over de hogere energie- en milieubelastingen naar de huishoudens terug te sluisen zou na verloop van tijd circa f 1 miljard beschikbaar komen. Deze opbrengsten zijn uiteraard direct verbonden met de uitvoering van voorgaande maatregelen.

² Zie: CPB, *Vergroening en energie*, werkdocument No 96, Den Haag 1997; integraal opgenomen in bijlage VIII van de Verkenning.

³ Werkgroep Vergroening van het fiscale stelsel, *Derde rapportage*, Den Haag, 18 december 1997.

Rapportages Werkgroep Vergroening van het fiscale stelsel

De Werkgroep Vergroening van het fiscale stelsel heeft drie keer gerapporteerd. In de eerste en tweede rapportage (van september 1995 resp. maart 1996) komen diverse vergroeningsmogelijkheden aan de orde, die voor een belangrijk deel door het kabinet zijn overgenomen in de belastingplannen 1997 en 1998.

In de derde rapportage gaat de werkgroep onder meer in op de perspectieven van vergroening van het fiscale stelsel op de langere termijn, dit mede in het licht van de kabinetsverkenning over het fiscale stelsel in de 21e eeuw.

De werkgroep heeft zich in haar derde rapportage gebogen over een zeer groot aantal fiscale aangrijpingspunten voor verdere vergroening. Een aantal hiervan blijkt perspectiefvol en is door het kabinet in zijn Verkenning overgenomen (zie hoofdstekst). Daarnaast zijn vooral ook mogelijkheden onderzocht die op korte termijn minder opportuun zijn, maar op de middellange of lange termijn wellicht wel in beeld zouden kunnen komen.

De werkgroep stelt vast dat een aantal vergroeningsopties pas inpasbaar is als daarvoor ook internationaal ruimte ontstaat (bijvoorbeeld bepaalde maatregelen op het gebied van het internationale vliegverkeer).

Bij een flink aantal vergroeningsopties zijn de mogelijke (gedrags)effecten dermate ongewis dat zij zonder nader onderzoek niet goed beoordeeld kunnen worden. De werkgroep roept dan ook op tot dergelijke studies, in het bijzonder naar de effecten op microniveau.

De werkgroep wijst ook een aantal vergroeningsmogelijkheden af. Zo komt zij tot de conclusie dat een (substantiële) uitbreiding van belastingen op milieugrondslag niet in de rede ligt.

Daarnaast constateert de werkgroep dat vergroening van het btw-stelsel maar zeer beperkt mogelijk is: de Europese wetgeving biedt daar weinig mogelijkheden toe; bovendien is de btw een te grof instrument. Wel is het mogelijk om verschillende producten naar het hoge tarief over te hevelen; de werkgroep noemt drinkwater, kunstmest en bestrijdingsmiddelen.

6.3 Kanttekeningen bij een verschuiving van belasting op arbeidsinkomen naar belasting op consumptie

In het navolgende wordt de aangegeven lastenverschuiving van een aantal kanttekeningen voorzien. Achtereenvolgens komen aan de orde de gevolgen voor de draagkracht, het risico van afwenteling, de gevolgen van een lastenverschuiving voor de werkgelegenheid (en daaraan gekoppeld de vraag of een indirecte belasting uiteindelijk toch op het arbeidsinkomen drukt), alsmede de beperkingen vanuit het buitenland voor btw-verhogingen.

Draagkracht

De verschuiving en vergroening van het belastingstelsel heeft inkomenseffecten. Deze zijn in beginsel denivellerend. De IB is immers in opzet een progressieve heffing, terwijl de btw daarentegen licht degressief tot proportioneel is in relatie tot het inkomen; energie- en milieuheffingen werken in het algemeen degressief uit⁴.

De verschuiving en vergroening lijken daarmee in strijd met het draagkrachtbeginsel. Daarbij passen echter twee kanttekeningen. In de eerste plaats is vergroening ook onderdeel van het milieubeleid, waarin grote waarde wordt toegekend aan principes, zoals 'de vervuiler betaalt' en 'de gebruiker betaalt'. In de tweede plaats wordt het draagkrachtbeginsel van de IB in de praktijk ondergraven door belastingontwijking en -ontduiking. In dat licht kan de verschuiving naar de btw worden gezien als een mogelijkheid om op een andere manier naar draagkracht te heffen. Daar staat vervolgens weer tegenover dat een hoger btw-tarief ontduiking van de omzetbelasting in de hand werkt, in het bijzonder in de dienstverlenende sfeer ('zwart' werk).

Risico van afwenteling

Door belastingheffing te verschuiven van directe belastingen naar belasting op consumptie en milieugebruik (consumptie van milieugoederen) blijven de globale macro-economische effecten in het algemeen beperkt, op voorwaarde dat de prijsverhogende indirecte belastingen niet worden afgewenteld. Van afwenteling is sprake als de prijsstijgingen worden doorberekend in de lonen, waardoor een prijs-loonspiraal zou kunnen ontstaan. Voor afwenteling is op zich geen reden: door de belastingverschuiving worden de hogere indirecte belastingen grosso modo immers gecompenseerd door lagere directe belastingen. Dit punt speelt zowel bij een verschuiving van directe belastingen naar omzetbelasting als bij een verdere vergroening door het expliciet doorrekenen van de milieukosten aan de burgers.

In zijn advies over het (eerste) *Nationaal Milieubeleidsplan* (NMP) besteedt de raad uitvoerig aandacht aan dit vraagstuk en onderschrijft daarbij de opvatting dat een verantwoorde loonvorming onder meer gebaseerd moet zijn op een geschoond indexcijfer: de prijsontwikkeling exclusief de invloed van kostprijsverhogende belastingen (met inbegrip van heffingen ter bekostiging van milieubescherpende maatregelen) en kostprijsverlagende subsidies⁵.

4 Uit de Verkenning (p. 94) blijkt de voorgestelde btw-verhoging voor de sociale minima tot een daling van 1,0 procent van het besteedbaar inkomen te leiden, terwijl dat inkomensverlies voor tweemaal modaal een fractie hoger ligt: -1,1 procent. Bij de voorgestelde vergroeningsmaatregelen is de denivellering duidelijk: respectievelijk -1,6 procent voor de sociale minima en -0,8 procent voor tweemaal modaal.

5 SER-advies *Nationaal Milieubeleidsplan*, publicatienr. 89/17, Den Haag 1989, inz. hoofdstuk 5.

Lastenverschuiving en werkgelegenheid

Een verschuiving van de lastendruk van arbeid naar andere heffingsgrondslagen wordt wel als een mogelijkheid gezien om werkgelegenheid te stimuleren. Zo wordt in de kabinetsnota *Werken aan Zekerheid* van 1996 gesteld, dat lastenverschuiving als aanvullend instrument voor het bevorderen van de werkgelegenheid kan worden gehanteerd⁶. Het kabinet geeft in *Werken aan Zekerheid* aan bij die verschuiving aan twee opties met voorrang aandacht te willen geven: de verbreding van de heffingsgrondslag naar milieu en een verhoging van de btw.

De *Macro Economische Verkenning (MEV) 1997* besteedt expliciet aandacht aan de werkgelegenheidseffecten van lastenverschuivingen van arbeid naar energie (regulerende energieheffing) en omzetbelasting (verhoging van btw-tarieven)⁷. Het CPB concludeert dat bij inkomensneutrale verschuiving de energieheffing indirect ook op arbeid drukt. Uiteindelijk maakt het direct of indirect belasten van arbeid voor de werkgelegenheid dan niet veel uit: beide zitten in de wig tussen koopkracht en loonkosten.

Een verhoging van beide btw-tarieven met twee procentpunten maakt in de CPB-berekeningen een lastenverschuiving van vijf miljard gulden mogelijk⁸. De consumptieprijzen nemen daardoor met ruim één procent toe. Hierdoor stijgen de contractlonen maar deze worden weer gematigd door de verlaging van de IB. Per saldo komen de contractlonen iets lager uit. Deze 'loonmatiging' resulteert in een klein positief werkgelegenheidseffect en moet worden toegeschreven aan de niet geheel inkomensneutrale manier van terugsluizen⁹. Bij een verschuiving (in deze omvang) naar de btw is, zo stelt het CPB, het wel of niet meedoen van het buitenland niet relevant; een btw-verhoging stimuleert wel de activiteiten in de informele sector, in het bijzonder in de dienstensector.

Deze conclusies van het CPB sporen niet geheel met de bevindingen van de Europese Commissie (zie kader). Het verschil in de modeluitkomsten tussen het CPB en de Europese Commissie kan deels worden verklaard door de specifieke vormgeving van de gekozen belastingverschuiving: in de Commissieberekeningen vindt er een verschuiving plaats van de werkgeverslasten aan de onderkant van de arbeidsmarkt naar een heffing op CO₂; deze terugsluizing is

6 *Werken aan Zekerheid*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996-1997, 25 010, nrs. 1-2. Zie ook SER-advies *Werken aan zekerheid*, publicatienr. 97/05.

7 CPB, *Macro-Economische Verkenning 1997*, Den Haag 1996, inz. pp. 105-109.

8 *MEV 1997*, op.cit.

9 Om grotere positieve werkgelegenheidseffecten te bewerkstelligen moet de randvoorwaarde van inkomensneutraliteit worden losgelaten: de verlaging van de inkomstenbelasting voor actieven moet dan groter zijn dan hun btw-verhoging. Zie: S. Cnossen en A.L. Bovenberg, *Verschuiving van lastendruk: lood om oud ijzer?*, *ESB*, 19 maart 1997, pp. 224-228, inz. p. 228.

dus niet inkomensneutraal. Daarnaast kan het verschil in uitkomsten het gevolg zijn van de gehanteerde modellen en veronderstellingen¹⁰.

Effecten van lastenverschuiving volgens de Europese Commissie

De Europese Commissie verwacht op grond van haar berekeningen positieve effecten van een energieheffing op de economische groei en werkgelegenheid. Bij deze uitkomsten wordt opgemerkt dat de efficiëntie van de CO₂-heffing verhoogd kan worden door coördinatie met niet-EU-landen.

De Europese Commissie heeft ook een budgetair-neutrale verschuiving ter

grootte van 1,1 procent van het bbp van werkgeverslasten aan de onderkant van de arbeidsmarkt naar een hogere btw laten doorrekenen. Deze berekeningen resulteren in een klein positief effect op de korte termijn; op de langere termijn zou evenwel een negatief werkgelegenheidseffect optreden doordat stijgende consumptieprijzen een prijs/loonspiraal in werking zetten.

Bron: European Economy, *1996 Broad Economic Policy Guidelines*, 1996/62, p. 45 e.v.

Voor de modeluitkomsten is de vraag relevant of een indirecte belasting al dan niet moet worden opgevat als een belasting op arbeid. In het navolgende wordt hierop nader ingegaan.

Drukt een indirecte belasting uiteindelijk toch op het arbeidsinkomen?

In navolging van de OESO wordt wel de opvatting verdedigd dat indirecte belastingen kunnen worden opgevat als een belasting op lonen. De marginale wig op arbeid wordt dan berekend als de som van directe heffingen op arbeid plus de indirecte belastingen.

Voor die visie kunnen twee argumenten worden aangevoerd. Ten eerste leidt verwerving van looninkomen uiteindelijk altijd tot consumptie, ook indien daaruit eerst besparingen plaatsvinden. Werkenden zullen daarom een belasting op bestedingen beleven als een (eventueel uitgestelde) belasting op inkomensverwerving.

Het tweede argument heeft een macro-economisch karakter. Vanuit deze invalshoek is de btw een belasting op de loonsom van ondernemingen (plus de

10 Zie in dit verband ook: G. de Wit, Belastingverschuiving en werkgelegenheid, *ESB*, 8 februari 1995, pp. 134-137. De Wit gaat in op het verschil in uitkomsten van empirische en theoretische modellen. Hij benadrukt dat er in de berekeningen geen rekening mee is gehouden dat met de heffing bepaalde milieukosten voorkomen kunnen worden die anders op een andere wijze gefinancierd moeten worden.

economic rents op geïnvesteerd kapitaal¹¹). Dit wordt duidelijk zichtbaar bij de btw-heffing over arbeidsintensieve diensten, waar de btw en de loonbelasting een vrijwel identieke grondslag hebben¹².

Er zijn echter ook redenen om een verschuiving van directe belastingen op arbeid naar belastingen op consumptie *niet* als neutraal te beschouwen. Een eerste tegenargument is dat indirecte belastingen mede worden betaald door personen en huishoudens die niet (langer) inkomen uit economische activiteit genieten. Een verschuiving van directe naar indirecte belastingen is dus mede een verschuiving van werkenden naar inactieven, uiteraard afhankelijk van de vormgeving van deze verschuiving.

Ten tweede is het denkbaar dat belastingplichtigen een beperkte tijdshorizon hanteren en zich daardoor weinig rekenschap geven van de druk van indirecte belastingen op uitgestelde consumptie. Aldus wordt dan onderscheid gemaakt tussen de beslissing om inkomen te verwerven (loonbelasting) en de beslissing om het eenmaal verworven inkomen te besteden (consumptiebelastingen) of te besparen. Een verschuiving van directe naar indirecte belastingen kan dan wel degelijk de arbeidsaanbodbeslissing – in positieve zin – beïnvloeden.

In de derde plaats kan ‘zwart’ inkomen meer in de heffing worden betrokken, doordat consumptieve uitgaven zwaarder worden belast. Daar staat overigens wel tegenover dat aldus de lasten op de factor arbeid – in het bijzonder bij arbeidsintensieve diensten – via een hogere omzetbelasting oplopen.

Een vierde punt betreft het feit dat de belastingen op arbeid wel onderdeel uitmaken van de prijs van geëxporteerde producten, terwijl dat bij btw niet het geval is.

Ten slotte is de vraag met welke druk op onmiddellijke dan wel uitgestelde consumptie individuen moeten rekenen. In Nederland kennen we twee btw-tarieven en diverse accijnstarieven. Een deel van de consumptieve bestedingen is vrij van Nederlandse btw-heffing¹³. Het macropeil van de indirecte belastingen hoeft geen getrouwe indicatie te geven van de druk die op microniveau wordt ervaren.

11 De btw belast de toegevoegde waarde van ondernemingen (abstraherend van vrijstellingen en tariefdifferentiatie) maar laat de btw op kapitaalgoederen in aftrek toe. Aangezien de prijs van een kapitaalgoed gelijk is aan het verwachte rendement (plus restwaarde) wordt alleen het onverwachte rendement meebelast. Van de toegevoegde waarde, bestaande uit de beloning van de productiefactoren arbeid en kapitaal, wordt de arbeidsbeloning dus volledig belast en de kapitaalbeloning alleen voorzover deze boven de verwachte (of normale) beloning uitgaat.

12 Beide vormen van belastingheffing worden dan ook nogal eens gezamenlijk ontdoken. Dit probleem wordt ook in de Verkenning gesignaleerd.

13 Zo zijn internationale vliegreizen vrij van btw en zijn de vakantiebestedingen in het buitenland aldaar onderworpen aan consumptiebelastingen.

Deze argumenten afwegend lijkt het onjuist om consumptiebelastingen in hun effect op de arbeidsmarkt zonder meer gelijk te stellen aan een loonbelasting; aan de andere kant zijn de verschillen ook weer niet zo groot dat van een verschuiving een substantieel effect op de werkgelegenheid mag worden verwacht. Zeker is dat afwenteling van hogere consumptiebelastingen via de loonvorming elk positief werkgelegenheidseffect teniet zal doen.

In de concrete context van de Verkenning blijkt een verschuiving van de IB naar de btw alleen een duidelijk positief werkgelegenheidseffect te hebben indien de lastenverlichting in de IB sterk op werkenden wordt gericht. Dan treedt daadwerkelijk een lastenverschuiving van actieven naar inactieven op, met – vanwege de veronderstelling van budgettaire neutraliteit – een negatief koopkrachteffect voor inactieven. Het grotere arbeidsaanbod zorgt in dat geval voor loonmatiging, zodat de btw-stijging niet leidt tot een stijging van de loonvoet.

Dit positieve effect op de werkgelegenheid wordt niet bereikt door de verschuiving van IB naar btw, maar door de vormgeving van de lastenverlichting in de IB, die leidt tot een grotere afstand tussen nettolonen en netto-uitkeringen¹⁴. Positieve werkgelegenheidseffecten mogen wel worden verwacht van een omzetting van de btw op arbeidsintensieve diensten van het algemene naar het lage tarief. De SER is er daarom een sterk voorstander van arbeidsintensieve diensten onder het lage btw-tarief te laten vallen en bepleit dat de Nederlandse regering zich daarvoor op EU-niveau blijft inzetten.

Verhoging van de indirecte belastingen en het buitenland

In paragraaf 7.1 van de Verkenning wordt ingegaan op de internationale grenzen van een btw-verhoging. Gesteld wordt dat met name het btw-tarief in Duitsland de grenzen bepaalt van een Nederlandse btw-verhoging. Een verhoging van het algemene tarief naar 19 procent lijkt het kabinet nog net mogelijk. De maatvoering van zo'n verhoging hangt in belangrijke mate af van de taxatie van de grenseffecten ('weglekeffecten'). In het verlengde hiervan past de kanttekening dat op het moment dat de prijzen in een groot aantal lidstaten in een gemeenschappelijke munt worden uitgedrukt, de verschillen in het btw-tarief duidelijker zichtbaar worden in direct vergelijkbare prijzen.

Voor de accijnzen verdient het beginsel van jaarlijkse inflatiecorrectie aanbeveling. Voor de accijnzen op brandstoffen is dit stand beleid¹⁵. Dit geldt echter

14 Zie hiervoor ook p. 83 van de Verkenning.

15 De SER heeft zich eerder voorstander betoond van een belangrijke verhoging van de minimumaccijnstarieven voor brandstoffen in Europees verband, ter ondersteuning van het streven naar variabilisatie in het verkeer en vervoer, en aanbevolen de minimumaccijnstarieven ten minste voor inflatie te indexeren. Zie: SER-advies *Groenboeken Europees verkeers- en vervoerbeleid*, publicatienr. 96/07, p. 33.

niet voor alle producten. Vooral voor de alcoholhoudende producten zou dit mechanisme kunnen voorkomen dat de reële accijnsdruk verder wordt uitgehouden¹⁶.

6.4 Verdere vergroening fiscale stelsel: algemene kanttekeningen

Plaats van financiële instrumenten in het milieubeleid

Vanuit het milieubeleid wordt al jaren bepleit om het milieu-instrumentarium in haar volle breedte te ontwikkelen en in te zetten. Vooral de mogelijkheden van financiële instrumenten (milieuheffingen/-belastingen, alsmede verhandelbare emissierechten) staan nationaal en internationaal in de belangstelling. In het milieubeleid heeft de nadruk tot voor kort vooral gelegen op administratieve voorschriften (gebods-, verbods- en contractuele bepalingen) en op sociale regulering (op overreding gerichte instrumenten). In het kader van het doelgroepenoverleg is de laatste jaren het aantal convenanten en meerjarenafspraken tussen bedrijfsleven en overheden in Nederland sterk toegenomen. En niet zonder succes, zoals in het *NMP3* wordt geconstateerd: de convenantenaanpak heeft ervoor gezorgd dat over de hele linie van het milieubeleid goede vooruitgang is geboekt¹⁷.

Een grotere rol voor financiële instrumenten past in het heersende economische klimaat, waarin een optimale marktwerking een centrale plaats inneemt. Door toepassing van financiële instrumenten kan worden bewerkstelligd dat prijzen een betere afspiegeling vormen van de werkelijke schaarsteverhoudingen – er is immers sprake van ongeprijsde schaarste van milieuwaarden¹⁸. De aldus gecorrigeerde prijzen leiden op decentraal niveau in beginsel tot economisch gezien optimale oplossingen van milieuproblemen. Gegeven de milieudoelstellingen worden de aanpassingskosten op microniveau dan tot een minimum beperkt. Van het prijsmechanisme blijft bovendien een prikkel uitgaan naar onderzoek, ontwikkeling en toepassing van minder milieubelastende technologieën (dynamische efficiëntie).

16 Zie hiervoor ook de Verkenning, p. 82.

17 *NMP3*, p. 25.

18 Dit aspect heeft steeds een belangrijke rol in de 'milieudadviezen' van de SER gespeeld. De SER heeft zich in het verleden een en ander maal uitgesproken voor het internaliseren van de milieukosten teneinde negatieve externe effecten te mitigeren en een meer duurzame economische ontwikkeling mogelijk te maken. Deze internalisering kan op verschillende wijzen plaatsvinden: door de overheid via het milieu-instrumentarium (waaronder financiële instrumenten), via onderhandelingen, of op vrijwillige basis (milieuconvenanten).

Zie voor een uitvoerige analyse hierover ook: CPB, *Economie en milieu: op zoek naar duurzaamheid*, Den Haag 1996.

Daarmee is overigens zeker niet gezegd dat financiële instrumenten altijd de beste keuze voor de aanpak van milieuproblemen vormen; bovendien zijn er diverse bezwaren en belemmeringen (internationale concurrentiepositie, vestigingsklimaat, afwentelingsrisico, afstemmingsproblemen EU-regelgeving)¹⁹. In dit verband is ook van belang dat vaak nauwelijks exact is vast te stellen hoe hoog de heffing zou moeten zijn ter compensatie van de negatieve milieueffecten.

Centrale positie van energiebelastingen

Uit nationale en internationale studies komt naar voren dat in het bijzonder het energieverbruik een belangrijk aangrijpingspunt vormt voor verdere vergroening van het fiscale stelsel²⁰. In de huidige context gaat het in hoofdzaak om de accijnzen op minerale oliën (motorbrandstoffen en andere energiedragers), waarbij het accijnsregime van de EU (minimumtarieven) richtinggevend is, en om de (nationale) energiebelastingen (WBM die op alle energiedragers rust alsmede de reb). Voor de nationale energiebelastingen is van belang dat de invoering van een EU-ecotax op energieverbruik en CO₂-uitstoot op verzet is gestuit. Ook het daaropvolgende voorstel van de Europese Commissie voor een richtlijn met betrekking tot de harmonisatie van energiebelastingen in de EU²¹ blijkt vooralsnog geen unanieme instemming van de lidstaten te verkrijgen.

Robuustheid van de opbrengst van milieuheffingen

In de Verkenning wordt een verdere vergroening van het fiscale stelsel vooral gemotiveerd vanuit de wens om de directe belastingen te verlagen en de robuustheid van het belastingstelsel te versterken. Voor dit laatste is van belang dat de opbrengst voor de schatkist stabiel blijft, ook als de resulterende prijsverhoging met (de gewenste) effecten gepaard gaat: minder verbruik en minder vervuiling. De energiebelastingen worden als voorbeeld genoemd van een milieubelasting met een robuust karakter.

Vanuit budgettair en fiscaal oogpunt moge de robuustheid van de belastingopbrengst van een milieubelasting aantrekkelijk worden gevonden, vanuit de milieuopectiek valt hierbij wel een kanttekening te plaatsen. In feite gaat het hier om de spanningsvolle relatie tussen de bekostigingsfunctie en de maatschappelijke sturingsfunctie van belastingen.

Het voorbeeld van de regulerende energiebelasting is ongelukkig omdat bij de invoering van deze belasting niet het verwerven van overheidsinkomsten cen-

19 Zie: SER-advies *Nationaal Milieubeleidsplan 2*, publicatienr. 94/04, hoofdstuk 4.

20 Zo komt het CPB tot de conclusie dat internationale energieheffingen – mits adequaat vormgegeven – het meest effectieve instrument zijn om de klimaat- en energieproblematiek aan te pakken. Zie CPB, *Economie en fysieke omgeving*, Den Haag 1997, inz. pp. 380-382.

21 COM(97) 30.

traal stond, maar juist het regulerende effect: de reb is ingevoerd met het oogmerk het milieubelastende energieverbruik terug te dringen door het verhogen van de kosten die daaraan verbonden zijn. Dit verklaart ook de heffingvrijstellingen aan de voet: over de eerste 800 m³ aardgas en over de eerste 800 kWh elektriciteit hoeft geen belasting te worden betaald. Dit is ingegeven door het karakter van een regulerende belasting, namelijk dat de belasting aangrijpt bij het elastische gedeelte van het verbruik (het beïnvloedbare of 'vermijdbare' verbruik). De opbrengsten van de reb dienen in beginsel volledig te worden teruggesluisd naar de energieverbruikende huishoudens en bedrijven. Daarbij wordt het uitgangspunt gehanteerd dat de terugsluis zoveel mogelijk terecht komt bij de categorieën energiegebruikers die de belastingen hebben gegenereerd. Dit veronderstelt een vrij specifiek terugsluisregime. Zo moet bijvoorbeeld worden bewerkstelligd dat de kleinere ondernemingen voldoende worden gecompenseerd, opdat zij in hun energieconsumptie verhoudingsgewijs niet hoger worden aangeslagen dan de grootverbruikende bedrijven. In de jaarlijkse rapportage over de reb wordt expliciet nagegaan in hoeverre de maatvoering van de terugsluizing adequaat is²². In juni 1997 verscheen de eerste rapportage, maar deze bevat, zo meldt het *NMP3*, nog geen gedetailleerde gegevens doordat de waarnemingsperiode te kort was. De rapportage geeft wel aan dat er aanwijzingen zijn dat de reb zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde van energie positieve effecten heeft.

Uit de Verkenning kan worden afgeleid dat de reb thans in belangrijke mate als een algemene milieubelasting (of eco-tax) wordt beschouwd. Het bekostigingsprincipe (het verwerven van overheidsinkomsten) blijkt zwaarder te wegen dan het regulerende karakter (gedragsverandering). Het effect van een milieubelasting wordt niet bepaald door het oogmerk, maar door het tarief en de grondslag van de heffing, door de aanwezigheid van alternatieven, door de prijselasticiteit van het belaste product, alsook door de bestemming van de opbrengst. Pogingen om het regulerende karakter van dergelijke belastingen te versterken, betekenen in beginsel een risico voor de robuustheid van de opbrengst daarvan.

Het proces van vergroening

Het aandeel van 'groene' belastingen is de afgelopen kabinetsperiode gestegen van 11 naar 14 procent van de totale opbrengsten van de rijksbelasting; in 1998 wordt de opbrengst van groene belastingen op ruim f 24 miljard geschat. Groene belastingen worden door het kabinet overigens zeer breed gedefinieerd en omvatten onder meer de accijnzen op motorbrandstoffen, de belastingen

22 De reb is op 1 januari 1996 in werking getreden. Zie voor de eerste evaluatie: Ministerie van Financiën, *Jaarrapportage regulerende energieheffing*, Den Haag 1997.

op de aanschaf en het bezit van motorvoertuigen en de belastingen op milieu-grondslag. Het gaat hierbij dus niet uitsluitend om belastingen die zijn ingevoerd als instrument van milieubeleid.

Nederland neemt, aldus de Verkenning, op het gebied van vergroening een duidelijke voorhoedepositie in. Dit neemt niet weg dat (een verdere) vergroening van het fiscale stelsel ook in internationaal perspectief tot de mogelijkheden behoort, zeker in het licht van de ontwikkelingen in het Klimaatverdrag (Kyoto). In de EU vormde een verschuiving van belastingdruk op arbeid naar milieubelastende activiteiten begin jaren negentig een belangrijk onderdeel van het zogenoemde Witboek-Delors²³. Dit gedachtegoed is nog steeds actueel: Europees commissaris Monti zet zich ervoor in om in Europees verband een verhoging van de belastingen op consumptie en milieu mogelijk te maken, opdat gelijktijdig de belastingdruk op arbeid kan worden verlaagd²⁴.

Hoewel er dus binnen de Europese Commissie een druk richting fiscale vergroening kan worden waargenomen, ontvouwt het kabinet hierover noch in de Verkenning noch in het recente *NMP3* een langetermijnvisie. Wel legt het kabinet in het *NMP3* een link met het tempo van de economische groei. Gesteld wordt dat een hogere milieudruk door een hogere economische groei²⁵ bij de begrotingsvoorbereiding kan leiden tot een aanscherping van de fiscale maatregelen ten gunste van het milieu; de belastingopbrengsten moeten vervolgens weer worden teruggesluisd. Aldus zou een hoge economische groei resulteren in een verdere vergroening van het fiscale stelsel. Eerder had het kabinet in de nota *Milieu en Economie* aangegeven in te zetten op een “substantieel vergroeningspakket voor de middellange termijn”²⁶. Vastgesteld moet worden dat met het gepresenteerde vergroeningspakket de omvang van de ‘groene’ belastingen met totaal f 5,1 miljard zou toenemen²⁷. De werkgroep-Van der Vaart komt tot de conclusie dat substantiële vervolgstappen op het terrein van de vergroening alleen mogelijk en zinvol zijn als dit proces ook op internationale schaal breed doorzet. Op lange termijn zou vergroening dan wellicht zelfs zo’n 30 procent van de Nederlandse belastingopbrengsten kunnen genereren. Terecht waarschuwt de werkgroep ervoor een derge-

23 Europese Commissie, *Groei, concurrentievermogen, werkgelegenheid. Naar de 21e eeuw: wegen en uitdagingen*. Witboek. Bulletin van de Europese Gemeenschappen, supplement 6/1993, Brussel.

24 Zie in dit verband ook: J.B. Opschoor, *Economische instrumenten in het Nederlandse milieubeleid*. in: *Milieu*, nr. 5, pp. 229-236, inz. p. 235.

25 In ramingen in het *NMP3* wordt een jaarlijkse economische groei van 2,7 procent als uitgangspunt genomen. Ter gedachtebepaling: In het *NMP3* wordt aangegeven dat 1 procent extra economische groei circa 500 miljoen gulden aan milieumaatregelen vergt om de additionele milieudruk te compenseren.

26 Tweede Kamer, *Nota Milieu en Economie, vergaderjaar 1996-1997*, 25 405, nr. 1, p. 8.

27 Het totaal van de posten 8 en 9 uit tabel 2.1 van dit advies.

lijk percentage als streefdoel te hanteren. Bij succesvol milieubeleid neemt de heffingsgrondslag immers gestaag af. Daarnaast blijft fiscale vergroening vooral een middel om milieudoelinden te realiseren. Daarbij is steeds de afweging aan de orde welk type milieu-instrument het effectiefst is; die afweging hoeft zeker niet altijd in het voordeel van financiële instrumenten uit te vallen. Het ligt dan ook voor de hand in de toekomst steeds opnieuw zorgvuldig af te wegen of verdere vergroeningsstappen mogelijk en nuttig zijn, mede tegen de achtergrond van de meerjarenafspraken en convenanten, die zich ook internationaal in een groeiende belangstelling mogen verheugen.

6.5 Verhoging van energiebelastingen

Het belangrijkste vergroeningsvoorstel van het kabinet betreft een verdere verhoging van de energiebelastingen, conform de uitwerking die het CPB hieraan heeft gegeven ten behoeve van de werkgroep-Van der Vaart. Het CPB heeft twee varianten uitgewerkt (zie kader en tabel 6.1), die beide resulteren in een verho-

De hogere energiebelastingen in de CPB-studie

Het CPB onderscheidt twee varianten (zie tabel 6.1). In variant 1 wordt de bestaande reb voor zowel het aardgas- als elektriciteitsverbruik verdubbeld; tevens vindt een verdubbeling van de WBM-heffing plaats, behalve voor zeer grote aardgasverbruikers (meer dan 10 mln m³). In variant 2 beperkt de verhoging zich tot de reb, en wel tot de 'echte' kleinverbruikers: die verbruiksklasse waarin vrijwel alle gezinshuishoudens zich bevinden (aardgas: 800-5.000 m³; elektriciteit: 800-10.000 Kwh).

De prijseffecten lopen per variant uiteen. In variant 1 resulteren de verhogingen in prijsstijgingen van circa 15 procent voor gezinnen en voor de categorie overig (onder meer de dienstensector) en 4 à 5 pro-

cent voor de industrie (vooral door de hogere WBM-heffing); uiteindelijk komt zo'n 55 procent van de heffingen voor rekening van gezinnen.

In variant 2 beperken de prijsstijgingen (van gemiddeld 25 à 30 procent) zich tot de echte kleinverbruikers; rond 75 procent van de heffing komt voor rekening van gezinshuishoudens.

Uiteraard leidt zuinig energieverbruik (door energiebesparing en energiezuinige apparatuur) tot geringere lastenstijgingen. De effecten op het totale energieverbruik en de nationale CO₂-uitstoot zijn in beide varianten vergelijkbaar: het binnenlandse energieverbruik vermindert met circa twee procent in 2010; de CO₂-uitstoot daalt met bijna 4 Megaton in het jaar 2010 en met rond 5 Megaton in 2020.

Tabel 6.1 – De verhoging van de energiebelastingen in de twee CPB-varianten (in centen)

	situatie 1998 reb	situatie 1998 WBM	variant 1		variant 2
			reb	WBM	reb
Aardgas (A-schijf)^a					
tot 800 m ³	-	2,155	-	4,31	-
800-5.000 m ³	9,53	2,155	19,06	4,31	28,59
5.000-170.000 m ³	9,53	2,155	19,06	4,31	9,53
170.000-10 mln. m ³	-	2,155	-	4,31	-
> 10 mln. m ³	-	1,41	-	1,41	-
Elektriciteit^b					
tot 800 Kwh	-	0,5	-	1,0	-
800-10.000 Kwh	2,95	0,5	5,90	1,0	8,85
10.000-50.000 Kwh	2,95	0,5	5,90	1,0	2,95
> 50.000 Kwh	-	0,5	-	1,0	-

a. Het gemiddelde verbruik per gezinshuishouden is ongeveer 1.700 m³.

b. Het gemiddelde verbruik per gezinshuishouden is ruim 3.000 Kwh.

Bron: CPB, *Vergroening en Energie*, op.cit., p.11.

ging van de energiebelastingen met *f* 3,4 miljard²⁸. Belangrijk is dat beide varianten direct aansluiten op de vigerende systematiek, zodat uit dien hoofde geen additionele beleidsinspanningen noodzakelijk zijn.

Sterke voorkeur voor internationale energiebelastingen

Financiële instrumenten als milieuheffingen en energiebelastingen kunnen bij de aanpak van bepaalde milieuproblemen milieu- en kosteneffectief zijn. Zo komt uit CPB-studies naar voren dat energieheffingen een effectief instrument zijn in het energie- en CO₂-beleid²⁹. Internationale heffingen scoren duidelijk beter dan nationale heffingen. Dit is ook de reden dat de SER zich in zijn advies over regulerende energieheffingen een sterk voorstander toonde van een inter-

28 De opbrengst van de reb wordt voor 1998 geschat op *f* 2,3 miljard; de WBM zal in 1998 naar verwachting circa *f*1,3 miljard aan belastingmiddelen genereren.

29 Zie: CPB, *Economie en fysieke omgeving*, op.cit., inz. p. 159.

nationale energieheffing met een zo groot mogelijk bereik³⁰. In die zin valt een Europese CO₂-heffing ook verre te verkiezen boven een nationale reb. Dit spoort met de opstelling van het kabinet, zoals verwoord in het *NMP3*, dat het zich blijft inzetten voor een Europese energieheffing.

Nationale energieheffingen kunnen niettemin, zo merkt het CPB op, mits adequaat vormgegeven ook effectief en efficiënt zijn.

Dit instrument stuit echter vaak op maatschappelijke weerstand. Een breed draagvlak lijkt alleen mogelijk als wordt gekozen voor een economisch inpasbare vorm (kleinverbruiksheffing of consumptiebelasting), waarbij de terugsluizing aantoonbaar ten goede komt aan de onderscheiden categorieën energieverbruikers.

Maatschappelijke aanvaardbaarheid sterk afhankelijk van vormgeving

In de gepresenteerde varianten staat de economische inpasbaarheid centraal. Het kabinet wijst een heffing op zeer groot verbruik in dat kader nadrukkelijk af. Door de gekozen vormgeving van de heffing(en) – de Nederlandse energieprijzen blijven ook na de hogere energiebelastingen grosso modo op of onder het gemiddelde van België, Duitsland en Frankrijk – en door de wijze van terugsluizing dient te worden bewerkstelligd dat de macro-economische effecten beperkt zullen zijn³¹. In dat geval zijn volgens het CPB ook de effecten per bedrijfstak klein.

Het kabinet maakt geen keuze tussen de twee CPB-varianten. Duidelijk is dat vooral variant 2 een echte kleinverbruikersvariant is; in variant 1 wordt ook een groot deel van de bedrijven met de hogere energiebelastingen geconfronteerd.

Het kabinet geeft aan dat de belastingopbrengst niet geheel zal worden terugsluisd. Het milieurendement kan namelijk sterk worden verhoogd door positieve prikkels, die energiebesparende investeringen van bedrijven en huishoudens selectief belonen; het kabinet reserveert hiervoor een half miljard gulden. In potentie zou hierdoor de CO₂-uitstoot flink kunnen worden gereduceerd: met 1 à 3 Megaton in het jaar 2010 en 2 à 5 Megaton in 2020³². Een combinatie

30 SER-advies, *Regulerende energieheffingen*, publicatienr. 93/01.

31 Het CPB stelt vast dat in variant 1 de prijs van aardgas voor grootverbruikers ongeveer op het gemiddelde van de omringende landen uitkomt, terwijl de elektriciteitsprijzen voor deze categorie ook na de heffing onder het gemiddelde blijven, uitgaande van gelijkblijvende energieprijzen in de desbetreffende landen. Voor de kleinverbruikers is het beeld gemengd: de aardgasprijs komt boven het gemiddelde te liggen, terwijl de elektriciteitsprijs er nog onder blijft.

Variant 2 treft uitsluitend de kleine kleinverbruikers, die zowel voor de aardgasprijs als voor de elektriciteitsprijs meer dan het Europese gemiddelde moeten gaan betalen.

32 Een minderheid van de werkgroep-Van der Vaart was daarom van mening dat belonen van goed gedrag meer effect heeft dan bestraffen van slecht gedrag en dat het accent zou moeten verschuiven van belasten naar belonen.

van verhoging van de energiebelastingen en invoering van positieve prikkels zou de CO₂-uitstoot in het gunstigste geval zelfs met 10 Megaton kunnen verminderen.

Het CPB tekent hierbij overigens aan dat positieve prikkels vooral effectief zijn als ze gericht en selectief kunnen worden ingezet³³. Nadeel van selectieve positieve prikkels is dat zij veel informatie behoeven, opdat ook daadwerkelijk de kansrijke opties worden gestimuleerd. Het verkrijgen van deze informatie kan gepaard gaan met hoge transactiekosten. Daarnaast zijn positieve prikkels strijdig met het beginsel dat de vervuiler betaalt en vragen ze financiering. Van de resterende f 2,9 miljard komt *ten minste* twee miljard gulden beschikbaar voor verlaging van de LB/IB; daarbij wordt bijzondere aandacht gevraagd voor specifieke “inkomensknelpunten” bij gezinnen en de mogelijkheid van specifieke inkomenssteun³⁴. Een bedrag van maximaal f 0,9 miljard dient ter compensatie van het bedrijfsleven. Over de exacte vormgeving van deze terugsluizing doet het kabinet geen uitspraken; in aanmerking komen (een mix van) de volgende maatregelen: lagere werkgeverslasten op arbeid, verlaging van tarieven en verruiming of invoering van ondernemersfaciliteiten (milieu-investeringsaftrek, duurzame ondernemingsaftrek)³⁵. Het ligt voor de hand dat de terugsluizing zoveel mogelijk wordt gericht op de kleinere ondernemingen die met hun energieconsumptie (grotendeels) in het kleinverbruikerstarief vallen.

In eerdere adviezen heeft de raad onderkend dat de terugsluizing van de opbrengsten van een regulerende belasting moeilijk tot algehele tevredenheid zal kunnen geschieden. Hoewel de inkomenseffecten zoveel mogelijk moeten worden beperkt, dient te worden voorkomen dat concrete milieumaatregelen telkens weer stranden in een “moeras van partiële verdelingsgevolgen”³⁶. Tegen deze achtergrond gaf de raad er de voorkeur aan de toepassing van regulerende heffingen in te passen in een algemene lastenverlichtingsoperatie. In die zin kan worden vastgesteld dat de onderhavige voorstellen terecht aan de orde worden gesteld in het kader van de voorliggende Verkenning. De mogelijke nadelen kunnen dan in een bredere afweging worden meegenomen.

33 Bij generieke positieve prikkels is de effectiviteit veel geringer door het *free riders*-effect: veel subsidieontvangers zouden ook zonder subsidie tot besparingsinvesteringen zijn overgegaan. Zie: CPB, *Vergroening en energie*, op.cit., inz. p. 26.

34 In dit verband is van belang dat zowel het (huishoudelijk) aardgasverbruik als het (huishoudelijk) elektriciteitsverbruik positief samenhangen met het inkomen. Het CPB gaat er in zijn berekeningen van uit dat de (huishoudelijke) besparingseffecten van een prijsverhoging van elektriciteit sterker zijn (prijselasticiteit van -0,44), dan die van een prijsstijging van aardgas (elasticiteit van -0,23). Zie: CPB, *Vergroening en energie*, op.cit., inz. tabel 4.1.

35 Zie hiervoor ook *NMP3*, p. 371.

36 Zie hiervoor SER-advies *Nationaal Milieubeleidsplan 2*, op.cit., inz. p. 47; alsmede het SER-advies *Regulerende Energieheffingen*, op.cit., pp. 108-113.

6.6 Conclusies

Met een verschuiving van de belastingdruk van directe belastingen naar indirecte belastingen (hogere omzetbelasting, fiscale vergroening) wil het kabinet een grotere stabiliteit van de belastingopbrengsten bewerkstelligen en de lastendruk op arbeid verminderen. De inkomenseffecten van zo'n verschuiving zijn enigszins denivellerend; bij de vormgeving van de IB en de terugsluizing van de milieubelastingen zal daar rekening mee moeten worden gehouden. Ook is het noodzakelijk bij de loonvorming het geschoonde prijsindexcijfer als uitgangspunt te nemen. Aldus wordt afwenteling tegengegaan en kunnen negatieve macro-economische effecten van een belastingverschuiving worden voorkomen.

De werkgelegenheidseffecten van een belastingverschuiving zullen naar verwachting vrij beperkt zijn. Van cruciale betekenis hierbij is de vraag of een indirecte belasting uiteindelijk al dan niet volledig op het arbeidsinkomen drukt. De argumenten voor en tegen wegend, lijkt de conclusie gewettigd dat omzet- en milieubelastingen in hun effecten op de arbeidsmarkt niet zonder meer gelijk kunnen worden gesteld aan de IB. Toch zullen de positieve werkgelegenheidseffecten waarschijnlijk beperkt zijn en vooral plaatsvinden voor zover de lastenverlichting sterk op werkenden wordt gericht. Positieve werkgelegenheidseffecten mogen wel worden verwacht van een omzetting van de btw op arbeidsintensieve diensten van het algemene naar het lage tarief. Een voortgaande inzet in Brussel voor het onderbrengen van arbeidsintensieve diensten onder het verlaagde tarief is dan ook gewenst.

De mogelijkheden van btw-verhoging zijn vanwege het grenswinkelverkeer ('wegleffecten') mede afhankelijk van het btw-tarief in de ons omringende landen.

In de door het kabinet voorgestane fiscale vergroening nemen de energiebelastingen een centrale positie in. In het *NMP3* noemt het kabinet het beleidsvoornemen de energiebelastingen de komende jaren met *f* 3,4 miljard te verhogen. Daarvan wil het kabinet *f* 2,9 miljard terugsluizen naar de gezinshuishouden enerzijds (verlaging van de IB met ten minste *f* 2 miljard) en naar bedrijven anderzijds (maximaal *f* 900 miljoen voor verlaging van werkgeverslasten en/of voor verruiming fiscale (milieu)faciliteiten). De resterende heffingsopbrengst van *f* 500 miljoen reserveert het kabinet voor positieve prikkels ter stimulering van energiebesparende investeringen. Dergelijke prikkels zijn vooral effectief als zij selectief en gericht worden toegepast. Hiervoor is veel informatie nodig, hetgeen met transactiekosten gepaard gaat. Daarnaast zijn positieve prikkels strijdig met het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Uit onderzoek van onder meer het CPB blijkt dat vooral internationale energiebelastingen een effectief instrument kunnen vormen in het energie- en klimaatbeleid. In die zin valt een Europese CO₂-heffing dan ook verre te verkiezen boven nationale energiebelastingen. Nationale energieheffingen kunnen niettemin, zo meent het CPB, mits adequaat vormgegeven (economische inpasbaarheid) ook effectief en efficiënt zijn.

De economische inpasbaarheid staat centraal in de twee varianten die het kabinet presenteert en die eerder door het CPB werden uitgewerkt. Door de gekozen vormgeving kunnen de macro-economische effecten volgens het CPB beperkt blijven en zullen ook de effecten per bedrijfstak naar verwachting zeer klein zijn. Het kabinet maakt geen keuze tussen de twee CPB-varianten.

Duidelijk is dat vooral variant 2 een echte kleinverbruikersvariant (consumptiebelasting) is. In variant 1 wordt ook een groot deel van de bedrijven met hogere energiebelastingen geconfronteerd.

Het draagvlak voor de verhogingen van energieprijzen hangt niet alleen af van de heffingshoogte en -grondslag, maar ook van de wijze van terugsluizing. Op dit punt moet worden geconstateerd dat het kabinetsvoornemen nog onduidelijk is. Terecht wordt het uitgangspunt gehanteerd dat de terugsluizing zoveel mogelijk terechtkomt bij de categorieën energiegebruikers die de belastingen hebben gegenereerd. Dit vereist echter een vrij specifiek terugsluisregime. Zo stelt het kabinet met recht dat bijzondere aandacht nodig is voor specifieke knelpunten bij bepaalde typen gezinshuishoudens met een laag gezinsinkomen. Daarnaast moet de terugsluizing ook bewerkstelligen dat de kleinere ondernemingen adequaat worden gecompenseerd, zodat zij in hun energieconsumptie verhoudingsgewijs niet hoger worden aangeslagen dan de grootverbruikende bedrijven.

Eerder gaf de SER er de voorkeur aan de invoering of verhoging van dergelijke belastingen in te passen in een algemene lastenverlichtingsoperatie, om zo te kunnen voorkomen dat – ondanks de terugsluizing van de heffingsopbrengst – in sommige gevallen toch negatieve inkomenseffecten optreden³⁷. In voorliggende Verkenning is naast een lastenverschuiving ook ruimte voor een lastenverlichting. De finale afweging van voor- en nadelen van de voorgestelde fiscale vergroening kan derhalve het best in het brede verband van alle voorstellen plaatsvinden. Hoofdstuk 8 is daarvoor de aangewezen plaats.

37 Zie: SER-advies *Nationaal Milieubeleidsplan 2*, op.cit., SER-advies *Regulerende energieheffingen*, op.cit.

7. De vermogensrendementsheffing

7.1 Inleiding

De Verkenning stelt een ingrijpende verandering voor van de fiscale behandeling van individuele beleggingen en besparingen. Dit hoofdstuk is bedoeld om afwegingen terzake te expliciteren.

Paragraaf 7.2 schetst een toegespitst beoordelingskader. Paragraaf 7.3 inventariseert op hoofdlijnen de belangrijkste gebreken van de huidige IB met betrekking tot vermogensinkomsten; overigens in samenhang met de Vpb.

Paragraaf 7.4 gaat in op de voorgestelde vermogensrendementsheffing. In paragraaf 7.5 worden enkele alternatieven gezien, te weten subjectivering van het vermogensinkomensbegrip alsmede vermogensaanwas- en vermogenswinstbelasting. Opnieuw is de uiteenzetting gericht op hoofdlijnen.

In paragraaf 7.6 komt een aantal keuzen ten aanzien van de vormgeving van een vermogensrendementsheffing aan de orde. Paragraaf 7.7 sluit af met enkele voorlopige conclusies.

7.2 Toegespitst beoordelingskader

De Verkenning maakt duidelijk dat de belastingheffing over inkomen uit beleggingen en besparingen thans zeer verstoring werkt en per saldo nauwelijks opbrengsten genereert. Daarbij wordt opgemerkt dat, vanwege de hoge internationale mobiliteit van beleggingskapitaal, verlaging van het toepasselijke belastingtarief gewenst is. Met andere woorden: het huidige belastingstelsel doet alsof particulier kapitaalinkomen, net als ander inkomen, progressief wordt belast, maar kan die pretentie niet waarmaken. Vastgesteld moet worden dat de huidige fiscale behandeling van vermogensinkomsten leidt tot verstoring van beleggingsbeslissingen, en ook tot onrechtvaardigheid in de verdeling van de belastingdruk, doordat de conservatieve belegger ten volle wordt geconfronteerd met de tariefprogressie van de IB, terwijl de belegger in innovatieve producten een aanmerkelijk fiscaal voordeel realiseert.

Een wijziging van het fiscale regime terzake – dat mede een tariefverlaging omvat – moet leiden tot grotere effectiviteit van de heffing, minder verstoring van beleggingsbeslissingen en een rechtvaardiger verdeling van de belastingdruk over particuliere beleggers.

Voor een beoordeling van het voorgestelde alternatief zijn derhalve drie toetsingspunten denkbaar:

1. *Economische efficiency*. Vermindert het voorgestelde systeem de fiscale verstoring van beleggings- en investeringsbeslissingen en de prikkels voor ongewenste fiscale arbitrage? Worden in verband daarmee ook *de effectiviteit van de belastingheffing en de stabiliteit van de opbrengst* vergroot? Zal het voorgestelde alternatief er beter dan de huidige IB in slagen om, ook op de langere termijn, de vermogensinkomsten effectief te belasten, mede gezien in een context van globalisering van kapitaalmarkten?
2. *Verdelingseffecten* van het voorgestelde stelsel. Verandert de bijdrage van vermogensbezitters aan de belastingopbrengst? Hoe verandert de verdeling van de lastendruk over vermogensbezitters? Is het draagkrachtbeginsel in het stelsel voldoende herkenbaar?
3. *Administratieve uitvoerbaarheid* van het voorgestelde stelsel. Dit betreft zowel de administratieve lasten voor belastingplichtigen en financiële instellingen als de vraag of de belastingdienst over voldoende informatie kan beschikken om de belasting behoorlijk uit te voeren.

7.3 Gebreken van het huidige stelsel

7.3.1 Korte beschrijving van het huidige stelsel

Thans wordt kapitaalinkomen van particulieren in Nederland in hoofdzaak belast met drie belastingen: de vennootschapsbelasting (Vpb), de inkomstenbelasting (IB) en de vermogensbelasting (VB).

De Vpb wordt geheven naar de winst van ondernemingen. Deze winst omvat mede vermogenswinst en ontvangen rente; betaalde rente is aftrekbaar.

De IB belast het winstinkomen van persoonlijke ondernemers. Het winstbegrip is vrijwel gelijk aan dat van de Vpb, zij het dat verschillende faciliteiten (zoals de fiscale oudedagsreserve en de zelfstandigenaftrek) alleen voor IB-ondernemers beschikbaar zijn.

Daarnaast belast de IB het beleggingsinkomen van alle particuliere belastingplichtigen. Dit inkomen omvat onder meer dividend en interest (waarbij vrijstellingen aan de voet gelden). Het omvat niet vermogenswinsten, ook niet wanneer deze economisch gesproken als interest zijn te kwalificeren. Daarop is een uitzondering: aanmerkelijk-belanghouders zien hun ingehouden winst op het moment van verkoop van de onderneming belast naar een bijzonder tarief (de zogenoemde a.b.-regeling) van 25 procent, zodat tezamen met de Vpb de totale druk hier 51,25 procent belooft. Aangezien bij de belasting van dividend geen verrekening plaatsvindt voor reeds betaalde Vpb, wordt dividend twee-

maal belast. Betaalde rente is onbeperkt aftrekbaar indien deze in verband staat met inkomensverwerving (eigen huis, onderneming). Wanneer dit verband ontbreekt (rente als persoonlijke verplichting, ook wel aangeduid als consumptieve rente) geldt sinds 1997 een beperking tot f 5000 per persoon (f 10.000 voor een echtpaar).

De VB belast het gehele vermogen. Er is een ruime vrijstelling aan de voet, en daarnaast zijn er bijzondere vrijstellingen voor onder meer ondernemingsvermogen en aanspraken op kapitaal-, levens- en pensioenverzekeringen.

7.3.2 Belangrijke verstoringen door het huidige stelsel

Belangrijke verstoringen die het huidige stelsel oplevert zijn:

- Om de dubbele heffing op dividend te ontwijken kunnen particuliere beleggers kiezen voor risicomijdend beleggen. Interest wordt immers slechts een maal belast, ofwel bij de ontvanger (indien ook in fiscale zin sprake is van interest) ofwel bij de betaler (indien de interest fiscaal wordt gekwalificeerd als vermogenswinst en op ondernemingsniveau met Vpb wordt getroffen).
- De dubbele heffing op dividend kan ook worden ontweken wanneer de inkomsten uit aandelen de vorm aannemen van koerswinst, doordat de winst niet wordt uitgekeerd maar ingehouden¹.

Voor de financieringsbeslissingen van ondernemingen betekent een en ander dat financiering van investeringen uit vreemd vermogen en uit winstinhouding fiscaal aantrekkelijker is dan financiering uit nieuw eigen vermogen. Dit geldt in het bijzonder voor ondernemingen met publiek verhandelbare aandelen. Voor aanmerkelijk-belanghouders heeft vermogenswinst, opgebouwd door winstinhouding, wel fiscale gevolgen.

De hier genoemde verstoringen zijn, in elk geval op papier, zeer omvangrijk. Een vermogende particulier die in aandelen belegt en daarmee uitsluitend dividend (dus geen koerswinst) realiseert, kan zijn belastingdruk op dat inkomen zien oplopen tot tegen de 100 procent. Vpb, IB en VB cumuleren dan immers. Daarentegen is het ook mogelijk om een belegging te financieren met vreemd vermogen en uitsluitend koerswinst te realiseren waarop alleen

¹ Hierbij zij aangetekend dat de particuliere belegger geen invloed heeft op het dividendbeleid van de onderneming, terwijl met name grote beursgenoteerde ondernemingen hun dividendbeleid niet afhankelijk zullen maken van (veranderingen in) de Nederlandse fiscaliteit.

35 procent Vpb drukt. Dan kan de belastingdruk op het gerealiseerde vermogensinkomen ook substantieel negatief zijn².

De hier genoemde verstoringen vestigen de aandacht op drie aspecten van de IB: het feit dat op uitgedeelde winst betaalde Vpb niet kan worden verrekend, het onbelast blijven van vermogenswinst, en de aftrekbaarheid van financieringsrente (een element dat tot de primaire structuur van de IB wordt gerekend). De vermogensbelasting staat hier enigszins buiten; zij verstoort zonder twijfel beleggingsbeslissingen (men denke slechts aan de vrijstellingen voor 'voorwerpen van kunst en wetenschap') maar nauwelijks de hierboven genoemde. Immers, wanneer de particulier zijn belegging in een onderneming financiert met eigen vermogen, wordt dit belast onder de vermogensbelasting ongeacht de vraag of deze belegging nu interest, dividend of vermogenswinst oplevert³.

Een zo willekeurig uitwerkend belastingstelsel roept uiteraard ongewenste fiscale arbitrage op. Ook los van de vraag of de totale omvang van de particuliere besparingen wordt beïnvloed, is in elk geval duidelijk dat de keuze van beleggingsproducten mede wordt bepaald door fiscale overwegingen. Derhalve is niet alleen de neutraliteit maar ook de effectiviteit van de belastingheffing in het geding.

De fiscale emigratie naar België die de afgelopen jaren is geconstateerd suggereert overigens dat de effectiviteit van het stelsel onder omstandigheden groot kan zijn; als binnenlandse fiscale 'vluchtwegen' niet voorhanden zijn rest alleen fysieke verplaatsing naar het buitenland (een klassieke vorm van fiscale arbitrage).

-
- 2 Bij een brutowinstinhouding van f 100 door de onderneming ondervindt de belegger een nettovermogenswinst van f 65. Stel dat zijn belegging f 2500 bedraagt (het rendement is derhalve 4 procent) en dat dit bedrag is geleend tegen 5 procent. Indien de te betalen rente (ad f 125) aftrekbaar is (als bron-gerelateerde rente of als persoonlijke verplichting) tegen een tarief van 60 procent volgt een belastingteruggave van f 75. Het nettoresultaat van de gehele transactie bedraagt dan f 65 gulden nettovermogenswinst minus f 50 nettorente is f 15. De daarover betaalde belasting bedraagt f 35 Vpb minus f 75 rente-aftrek is $-f$ 40 gulden. Uiteraard is deze beleggingsconstructie economisch (d.w.z. zonder de fiscale gevolgen) niet lonend (en zal, indien als zodanig aan de fiscus gepresenteerd, als fraus legis worden aangemerkt zodat renteaftrek wordt geweigerd).
- 3 Bij een belegging via een verzekering (lijfrente, kapitaal- of pensioenverzekering) wordt echter geen VB geheven.

7.4 De voorgestelde vermogensrendementsheffing

7.4.1 Beschrijving van het voorstel

De Verkenning stelt de invoering van een fictieve vermogensrendementsheffing voor (alsmede de afschaffing van de vermogensbelasting). Hoofddregel is dat privé-vermogensinkomsten tegen een proportioneel tarief (25 procent) worden belast naar een fictief rendement (4 procent). Het overige inkomen blijft progressief belast onder de conventionele IB. Dit met uitzondering van winst uit aanmerkelijk belang, die ook thans al naar een bijzonder tarief wordt belast.

De basis voor toerekening van fictief rendement is het nettovermogen. Hoewel financieringslasten en verliezen niet meer aftrekbaar zijn, komen ze uiteraard wel in mindering op het nettovermogen⁴.

De Verkenning noemt (met wisselende mate van stelligheid) een aantal vrijstellingen, te weten:

- *Ondernemingsvermogen* (het inkomen daaruit wordt belast in de progressieve IB waarbij financieringslasten en verliezen in aftrek komen, dan wel belast onder de a.b.-regeling).
- Het *eigen huis* (ook het inkomen daaruit wordt progressief belast in de conventionele IB, met renteaftrek. Wel wordt ook hier, in de vorm van het huurwaardeforfait, een fictief rendement belast).
- Vermogen dat dient om een adequaat *pensioeninkomen* zeker te stellen. Onder de werking van de pensioenparaplu kan inkomen worden uitgesteld (door belegging en/of verzekering). De gereserveerde bedragen zijn aftrekbaar voor de conventionele IB; de resulterende vermogensopbouw is vrijgesteld.
- De waarde van *duurzame consumptiegoederen* die niet ter belegging worden aangehouden, zoals auto's, caravans en meubilair (dit anders dan in de huidige vermogensbelasting, die echter wel weer vrijstellingen kent voor kunstvoorwerpen).
- Vermogen dat is belegd onder de werking van specifieke *fiscale stimuleringsmaatregelen*, zoals de fiscale groenregeling en de tante Agaath-regeling.
- Vermogen dat wordt opgebouwd onder de *spaarloonregeling*.

⁴ Impliciet is daardoor sprake van aftrekbaarheid, zij het uitsluitend van een fictieve rentelast van 4 procent, tegen een tarief van 25 procent.

Verder wordt een belastingvrije som voorgesteld van f 75.000 (voor een echtpaar). Dat bedrag is aanmerkelijk lager dan in de huidige vermogensbelasting (die overigens additionele belastingvrije bedragen kent voor gepensioneerden zonder adequate pensioenvoorziening).

7.4.2 Samenhang met aftrekbeperking rente

Het is in dit verband relevant dat de Verkenning voorstelt om de aftrek van rente als persoonlijke verplichting te schrappen. De huidige IB laat rente in aftrek toe wanneer het daarmee aangetrokken vreemd vermogen in oorzake-lijk verband staat met een bron van inkomen. Betaalde rente die niet in verband staat met een bron van inkomen is aftrekbaar als persoonlijke verplichting, sinds 1 januari 1997 met een beperking tot f 5000 per persoon (f 10.000 voor een echtpaar)⁵. Het voorstel om deze aftrek geheel te schrappen leidt tot twee vragen:

1. In hoeverre leidt dit voorstel er – los van de voorgestelde rendementsheffing – toe dat de fiscale basis ontvalt aan beleggingsconstructies met vreemd vermogen?
2. Kan de aftrek van rente als persoonlijke verplichting desgewenst ook in stand blijven wanneer de voorgestelde vermogensrendementsheffing wordt aanvaard?

Ad 1. Beleggingsconstructies met vreemd vermogen

De vraag is in hoeverre door het schrappen van de mogelijkheid tot aftrek van rente als persoonlijke verplichting de aftrek van rente, verband houdend met financiering van beleggingen uit vreemd vermogen, wordt ingeperkt. In de systematiek van de huidige IB is dan doorslaggevend of de betreffende beleggingen een bron van inkomen vormen. Levert de belegging belastbaar rendement op, dan is in elk geval sprake van een bron van inkomen en dus van aftrekbaarheid van financieringsrente. Deze wordt niet geraakt door het afschaffen van de aftrek van rente als persoonlijke verplichting. Wordt alleen onbelaste vermogenswinst gegenereerd, dan is de fiscale beoordeling van de rente, betaald ter financiering van de belegging, moeilijker. Binnen het objectieve bronnenstelsel is niet van belang of de inkomsten uit de belegging daadwerkelijk worden belast, maar of de belegging naar zijn aard belastbaar inkomen – zoals dividend – kan opleveren⁶.

5 In verband met die beperking is het belang van de etikettering van rente toegenomen; met name het aangaan van een extra hypotheek op de eigen woning kan slechts leiden tot renteaftrek indien het aangetrokken vermogen wordt aangewend ten behoeve van het eigen huis. Aanwending voor andere doelen, zoals financiering van beleggingen, zal ertoe leiden dat de betaalde rente niet meer als aftrekbare hypotheekrente kwalificeert.

6 Zie verder: L.G.M. Stevens, Herbezinning op rente, *Weekblad Fiscaal Recht*, 1997/6235, pp. 307-330.

Uiteraard heeft invoering van de voorgestelde vermogensrendementsheffing hier wél gevolgen. De aftrek van rente in verband met het verwerven van beleggingsinkomen wordt dan immers (impliciet) beperkt tot 4 procent. Er is eigenlijk niets aan te merken op aftrekbaarheid van financieringsrente indien de belegger een belastbaar rendement op het aangetrokken vermogen behaalt dat hoger is dan de aftrekbare rente. Onder de huidige fiscale systematiek behoeft niet noodzakelijk aan dit uitgangspunt te zijn voldaan. Het is mogelijk om financieringslasten in aftrek te brengen tegen het progressieve IB-tarief, en het beleggingsrendement te doen belasten tegen een lager tarief van een heffing op vermogen(sinkomsten). Als gevolg daarvan kan een met vreemd vermogen gefinancierde belegging aantrekkelijk zijn, ook als de brutofinancieringslast hoger is dan het brutobeleggingsrendement. De vermogensrendementsheffing kiest hier voor een elegante oplossing door zowel het beleggingsrendement als de aftrekbare financieringslast (de laatste impliciet) op 4 procent te stellen. De belegger wordt op die manier gedwongen om het brutobeleggingsrendement (zij het na Vpb) te vergelijken met de brutorente op vreemd vermogen.

Ad 2. Aftrek van rente als persoonlijke verplichting

De vraag is of invoering van een vermogensrendementsheffing het noodzakelijk maakt om de aftrek van rente als persoonlijke verplichting geheel te schrappen. Het is denkbaar om – zoals ook in de huidige opzet gebeurt – de aftrek te toetsen. Doel van die toets zou zijn dat in elk geval aanwending van vreemd vermogen voor belegging wordt uitgesloten, terwijl nader te noemen andere aanwendingen (waarbij geen sprake is van een vrije keuze) nog wel tot aftrekbaarheid kunnen leiden⁷.

7.5 Alternatieven voor een vermogensrendementsheffing

7.5.1 Het kernprobleem: belasting van vermogenswinsten

De vermogensrendementsheffing hanteert een fictie: vermogen wordt geacht een bepaald rendement op te leveren na aftrek van kosten en verliezen. Als gevolg van die fictie zijn kosten (zoals financieringskosten) en (vermogens)verliezen niet langer aftrekbaar. Ook wordt geen rekening gehouden met situaties waarin het rendement op een belegging weliswaar positief is, maar lager is dan het toegerekende rendement. Daar staat tegenover dat vermogensrendement onbelast blijft voorzover het het fictieve rendement overtreft.

⁷ Vergelijk L.G.M. Stevens, Herbezinning op rente, op.cit., p. 317 alsmede paragraaf 4.2.3 van dit advies.

Vanwege het ontbreken van verliesverrekening ligt het voor de hand om bij de bepaling van het fictieve rendement uit te gaan van het rendement op risicomijdende beleggingen (rente op staatsleningen of spaartegoeden). Bij de bepaling van het fictieve-rendementspercentage moet rekening worden gehouden met de rente- en inflatieontwikkeling. Wanneer het rendement op risicomijdende beleggingen als uitgangspunt dient, blijft het nemen van risico geheel voor rekening van de belegger – hij kan onbelast extra rendement nastreven maar moet een eventueel verlies dan ook voor eigen rekening nemen.

De vraag is in hoeverre deze heffing leidt tot het (mede) belasten van vermogenswinsten.

Wat thans onder de Nederlandse IB als vermogenswinst wordt vrijgesteld⁸ bestaat globaal uit drie bestanddelen. Ten eerste zijn er de vermogenswinsten die in economische zin gelijk zijn aan rente omdat de winst bij voorbaat vaststaat. Hier wreekt zich de sterk juridisch getinte inhoud die de jurisprudentie geeft aan het begrip ‘rente’⁹.

Vervolgens is er de beloning voor beleggers. Risicodragend beleggen vereist een zekere premie bovenop het rendement op risicomijdend beleggen. Voorts kan particuliere beleggingsactiviteit deskundigheid (aanwending van *human capital*) vereisen.

En ten slotte zijn er de eigenlijke vermogenswinsten – de meevallers die redelijkerwijs niet te voorzien zijn en waarop markten dus ook niet kunnen anticiperen.

Een fictieve rendementsheffing die uitgaat van het rendement op risicomijdende beleggingen belast alleen de eerste categorie vermogenswinst. Wordt het fictieve rendement hoger gesteld, dan wordt ook de beleggerspremie meebelast. Het is nauwelijks denkbaar om het fictieve rendement zodanig hoog te stellen dat ook de echte vermogenswinst wordt getroffen. Vanuit de draagkrachtgedachte bezien is deze keuze niet onbetwistbaar¹⁰: “in het geval van speculatiewinsten is het draagkrachtverhogende karakter van de vermogenswinst duidelijk” (*Bouwstenennotitie*, bijlage 16 p. 3).

Om vermogenswinsten (in de ruime betekenis van de hierboven onderscheiden drie categorieën) te belasten zijn de laatste jaren verschillende mogelijkheden genoemd, te weten:

8 Deze vrijstelling geldt alleen met betrekking tot de bron ‘inkomen uit vermogen’. Vermogenswinst die in de ondernemings sfeer ontstaat, behoort tot de belastbare winst. Vermogenswinst van ‘professionele’ beleggers wordt belast als inkomsten uit arbeid.

9 L.G.M. Stevens, Herbezinning op rente, op.cit., p. 312.

10 Daarnaast zij opgemerkt dat een belasting op echte vermogenswinsten een zeldzaam voorbeeld is van een niet-verstorende heffing. Op echte vermogenswinsten kan immers (per definitie) niet worden geanticipeerd, zodat belastingheffing hier geen beleggingskeuzen kan verstoren.

1. een subjectivering van het begrip vermogensinkomen (zie paragraaf 7.5.2);
2. een vermogenswinstbelasting (zie paragraaf 7.5.3);
3. een vermogensaanwasbelasting (zie paragraaf 7.5.4).

7.5.2 Subjectivering van het begrip vermogensinkomen

De huidige IB maakt, op grond van de bronnenleer, een strikt onderscheid tussen de bron en de inkomsten die door de bron worden voortgebracht.

Waardestijging van de bron, dat wil zeggen van het vermogensbestanddeel, blijft daarmee buiten het fiscale inkomensbegrip.

Subjectivering houdt in dat niet langer het vermogen, maar de belastingplichtige als uitgangspunt wordt genomen¹¹. De vraag is in dat geval welk inkomen de belastingplichtige redelijkerwijs kan verwachten uit de bron.

Gegarandeerde waardestijgingen van het vermogensbestanddeel – die in economische zin wel, maar in fiscaal-juridische zin thans geen rente-inkomsten vormen – worden dan in het belastbare inkomen betrokken. Langs deze weg is al het een en ander aan reparatiewetgeving tot stand gekomen, zij het met een sterk casuïstische inslag. Een meer algemene keuze voor deze benadering zou ertoe leiden dat een groot verschil in fiscale behandeling ontstaat tussen inkomsten die zodanig voorzienbaar zijn dat ze in economische zin als rente zijn aan te merken, en inkomsten waaraan een zekere mate van risico is verbonden. In een context van innovatieve financiële markten, waarin actief wordt gezocht naar fiscale arbitragemogelijkheden via complexe combinaties van instrumenten, ontstaat dan het probleem dat “elk produkt of elke combinatie op zijn eigen merites (moet) worden beoordeeld. De grens tussen combinaties die wel en die niet als een geheel moeten worden gezien, en tussen (belast) rendement en (onbelaste) vermogenswinsten zal hierbij vaak moeilijk te trekken zijn. Dit geldt in nog versterkte mate indien particulieren de verschillende instrumenten die deel uitmaken van een aangeboden combinatie zelf los van elkaar gaan kopen”¹².

7.5.3 Vermogenswinstbelasting

Onder een brede vermogenswinstbelasting zou, in combinatie met de IB op vermogensinkomsten, het gehele rendement op vermogen worden belast, inclusief de ‘echte’ vermogenswinsten. Op die wijze wordt, beter dan thans,

11 Zie de Verkenning, box 6.3, p. 62; L.G.M. Stevens, Herbezinning op rente, op.cit., pp. 313-316.

12 Verkenning, bijlage IX, rapportage van subwerkgroep vermogensinkomsten enz., p. 275.

aansluiting gevonden bij het economische inkomen, respectievelijk de draagkracht van belastingplichtigen¹³.

De Verkenning voert in hoofdzaak drie argumenten aan tegen invoering van een vermogenswinstbelasting. Ten eerste draagt zo'n belasting niet bij aan de stabiliteit van de belastingopbrengsten. Een vermogenswinstbelasting geeft immers een fiscale prikkel om het nemen van winst uit te stellen, maar verliezen wel te realiseren¹⁴.

Ten tweede zijn in een kleine open economie als die van Nederland, gezien de globalisering van kapitaalmarkten, de mogelijkheden tot effectieve belastingheffing over vermogenwinsten zeer beperkt. Een aspect dat hierbij overweging kan verdienen is dat de vermogenswinstbelasting een typische 'tijdstipbelasting' is: bij realisatie dient ineens te worden afgerekend over een (groot) aantal jaren¹⁵. De daarmee samenhangende problematiek is bekend van de oude a.b.-regeling, die kon worden ontgaan door emigratie.

En ten slotte stelt de uitvoering van een vermogenswinstbelasting hoge administratieve eisen aan zowel de belastingplichtige als de fiscus.¹⁶ Daarbij zij overigens aangetekend dat dit bezwaar ook geldt voor de vermogensrendementsheffing, zij het in mindere mate. Beide belastingen vereisen dat de belegger een administratie bijhoudt (en wellicht ook dat aan financiële instellingen een ruime renseigneringsplicht wordt opgelegd). Bij een vermogenswinstbelasting zal de belegger het bedrag van de oorspronkelijke belegging moeten kunnen documenteren, ook als deze in een ver verleden heeft plaatsgevonden. Voor een vermogensrendementsheffing volstaat de vermogensadministratie over het desbetreffende fiscale jaar (beginvermogen en vermogensmutaties).

13 A.C. Rijkers, Vermogen en vermogensinkomsten in de Nota 'belastingen in de 21ste eeuw', *Weekblad Fiscaal Recht*, 29 januari 1998, pp. 160-176.

14 Daarnaast is er het zogenoemde *lock-in* effect van een vermogenswinstbelasting. Wanneer beleggers, op grond van veranderde rendementsverwachtingen, de samenstelling van hun beleggingsportefeuille willen wijzigen, worden zij geconfronteerd met een belasting over gerealiseerde vermogenswinsten. Gevolg daarvan kan zijn dat beleggers langer laagrenderende beleggingen aanhouden.

15 Dit probleem is overigens wel te beperken door een vermogensrendementsheffing te gebruiken als voorheffing op uiteindelijke vermogenswinstbelasting.

16 Zie verder over de voor- en nadelen van een vermogenswinstbelasting: R.E.C.M. Niessen, Vermogenswinstbelasting en kapitaalvlucht in de 21e eeuw, in: Niessen (red.), *Belastingheffing in de 21e eeuw* (Maastrichtse fiscale symposia 7), Deventer 1997, pp. 37-47; P. Kavelaars, *Vermogenswinstheffing: verlies of (aan-)winst?*, Deventer 1997; A.C. Rijkers, Vermogen en vermogensinkomsten in de Nota 'belastingen in de 21ste eeuw', op.cit.

7.5.4 Vermogensaanwasbelasting

Een vermogensaanwasbelasting heeft dezelfde grondslag als de vermogenswinstbelasting, maar een andere timing¹⁷. Hier wordt vermogenswinst belast bij het ontstaan ervan, ongeacht de vraag of de winst ook wordt gerealiseerd. Een vermogensaanwasbelasting werkt economisch dus neutraler uit dan een vermogenswinstbelasting. De Verkenning besteedt nauwelijks aandacht aan de vermogensaanwasbelasting. Gesteld wordt dat het buitenland zo'n belasting niet kent (hier kennelijk, anders dan bij de vermogensrendementsheffing, als tegenwerping bedoeld) en dat het administratieve bezwaar tegen een vermogenswinstbelasting evenzeer geldt voor een vermogensaanwasbelasting. Het is echter de vraag of een vermogensaanwasbelasting, in vergelijking met de voorgestelde vermogensrendementsheffing, wel additionele administratieve eisen stelt. Met andere woorden: maakt de informatie die nodig is om een vermogensrendementsheffing uit te voeren niet tevens een vermogensaanwasbelasting mogelijk?

De heffing van een vermogensrendementsbelasting vereist dat belastingplichtigen een vermogensadministratie bijhouden. Dat is overigens, met betrekking tot spaartegoeden en effectenbezit, ook onder de huidige IB reeds het geval; de Verkenning stelt dat de meerderheid van de belastingplichtigen met deze administratie zal kunnen volstaan. Op basis van deze vermogensadministratie zal de fiscus jaarlijks op een peildatum (1 januari) de omvang van het vermogen van belastingplichtigen vaststellen en na, toepassing van een vrijstelling en een fictief rendement, 25 procent belasting heffen over dat rendement. Om belastingontwijking (naar onbelaste vermogensbestanddelen) vlak voor de peildatum te voorkomen, wordt een toets naar tijdgelang gesuggereerd. Dat betekent dat – overigens anders dan in de huidige VB – ook vermogensmutaties tussen de peildata moeten worden geadministreerd. Op deze wijze lijkt dus alle informatie beschikbaar te komen die vereist is voor een vermogensaanwasbelasting. Dat neemt niet weg dat een heffing op fictief rendement wellicht gemakkelijker uitvoerbaar is dan een heffing op werkelijk rendement (respectievelijk werkelijke vermogensaanwas). In het eerste geval moet alleen het vermogen worden vastgesteld, in het tweede geval ook het inkomen uit dat vermogen. Het verschil zal echter gering zijn: om de problemen van een tijdstipbelasting te vermijden zal een heffing naar fictief rendement immers rekening moeten houden met vermogensmutaties tussen de peildata.

Een bezwaar dat vaak wordt aangevoerd tegen een vermogensaanwasbelasting is dat zij de belastingplichtige confronteert met een liquiditeitsprobleem. Ook

17 Onder de veronderstelling dat niet alleen niet-gerealiseerde vermogenswinsten worden belast, maar ook niet-gerealiseerde verliezen in aftrek kunnen komen.

wanneer de vermogensaanwas niet wordt gerealiseerd, moet immers wel belasting over die aanwas worden betaald. De voorgestelde rendementsheffing kent (evengoed als de huidige vermogensbelasting) dat probleem ook. Het blijft in omvang echter beperkter: het te betalen belastingbedrag is immers niet afhankelijk van de omvang van de vermogensaanwas¹⁸. Het bedrag is daardoor van jaar tot jaar te voorzien.

Wel van belang voor deze vergelijking is de overweging dat de grondslag van een vermogensaanwasbelasting meer zal fluctueren dan die van de fictieve rendementsheffing (zij het wellicht minder dan die van een vermogenswinstbelasting). Daardoor zal ook de opbrengst van een vermogensaanwasbelasting minder stabiel zijn dan die van een vermogensrendementsheffing. Overigens zal (aannemend dat de werkelijke vermogensaanwas op langere termijn hoger ligt dan de 4 procent die als uitgangspunt voor het fictief rendement wordt voorgesteld) de opbrengst van een vermogensaanwasbelasting hoger zijn dan die van een heffing naar fictief rendement. In die zin koopt de overheid het risico van sterk fluctuerende opbrengsten af door genoegen te nemen met een lagere opbrengst.

7.6 Een globale toetsing van de vermogensrendementsheffing

7.6.1 Neutraliteit en stabiliteit

In paragraaf 7.3 is geconstateerd dat het huidige fiscale stelsel beleggers stimuleert om risicomijdend beleggen, respectievelijk risicodragend beleggen gericht op het realiseren van vermogenswinst te verkiezen boven risicodragend beleggen gericht op het realiseren van dividendinkomen.

Invoering van een vermogensrendementsheffing, als alternatief voor de huidige IB-heffing over vermogensinkomsten, heeft twee gevolgen:

1. Rendement op risicodragend vermogen wordt fiscaal gelijk behandeld; het verschil in belastingdruk tussen dividend en vermogenswinst verdwijnt. Daarbij kan de belastingdruk op dividend aanzienlijk dalen, als gevolg van het tarief van 25 procent.
2. Het verschil in fiscale behandeling tussen rendement op risicomijdende en risicodragende beleggingen neemt toe. Het klassieke stelsel (waaronder in de IB geen compensatie plaatsvindt voor reeds betaalde Vpb op dividendinkomen) wordt immers in werking uitgebreid naar koerswinsten (waarover thans wel Vpb maar geen IB wordt geheven).

18 Een vermogensaanwasbelasting met een tarief van 25 procent heeft, bij een vermogensaanwas van 4 procent, precies het zelfde fiscale gevolg als de vermogensrendementsheffing. Is de vermogensaanwas groter dan 4 procent, dan drukt de vermogensaanwasbelasting zwaarder.

Per saldo ontstaat een duidelijker prikkel om risicomijdend te beleggen, maar verdwijnt de prikkel om, gegeven de keuze voor een risicodragende belegging, koerswinst (dus winstinhouding door de onderneming) te verkiezen boven dividend (dat wil zeggen winstuitdeling door de onderneming).

De versterking van de prikkel om risicomijdend te beleggen is niet het gevolg van de vermogensrendementsheffing maar van het voortbestaan van het klassieke stelsel. Op zichzelf bezien behandelt de vermogensrendementsheffing het nemen van beleggingsrisico neutraal. Anders dan onder de huidige IB wordt al het beleggingsinkomen tegen hetzelfde tarief belast; en hoewel verliezen niet in aftrek kunnen komen, staat daar tegenover dat beleggingsresultaten die het normale (risicomijdende) rendement overtreffen, onbelast blijven¹⁹. De belegger wordt belast alsof hij risicomijdend belegt; de keuze om risicodragend te beleggen heeft geen fiscale gevolgen.

Bij de beoordeling van de effectiviteit van de verschillende alternatieven gaat het primair om de stabiliteit van de belastinginkomsten en om de beperking van (ook internationale) ongewenste fiscale arbitragemogelijkheden. Het huidige stelsel biedt zeer omvangrijke ongewenste fiscale arbitragemogelijkheden; aanbieders van beleggingsproducten spelen daar in toenemende mate op in. Als gevolg daarvan is de belastingheffing over vermogensinkomsten zich aan het ontwikkelen tot een budgettaire verliespost. De rendementsheffing snijdt in elk geval beleggingsproducten de pas af die, door een combinatie van instrumenten, rente opleveren voornamelijk in de vorm van onbelaste vermogenswinst (waarbij eventueel nog financieringsrente in aftrek komt). Daar staat tegenover dat de effectiviteit van de vermogensrendementsheffing mede zal worden bepaald door de uitvoerbaarheid van een duidelijke scheiding tussen de verschillende 'boxen' en, binnen de box vermogensinkomsten, door de afbakening van vrijgestelde vermogensbestanddelen (zoals het vermogen onder de oudedagspapaplu)²⁰. Naarmate de tariefverschillen groter zijn, hebben beleggers een duidelijker fiscale prikkel om bijvoorbeeld de eigen woning maximaal met vreemd vermogen te financieren (de rentelasten zijn immers aftrekbaar tegen het progressieve IB-tarief) om beleggingen te kunnen doen. Voor ondernemers en aanmerkelijk-belanghouders wordt het aantrekkelijk om vermogen te verplaatsen van de ondernemings- naar de privé-sfeer. Zulke mogelijkheden voor ongewenste arbitrage zijn ten dele niet nieuw, en ook niet noodzakelijk onbeheersbaar. Zo kan het gebruik van de hypotheekren-

19 Een vermogenswinstbelasting is waarschijnlijk minder neutraal ten opzichte van het nemen van beleggingsrisico; men denke aan de eerder genoemde problemen rond het *lock in* effect en de prikkel om verliezen onmiddellijk te nemen doch winstneming uit te stellen.

20 S. Cnossen, A.L. Bovenberg, Belastingen in de 21ste eeuw, *ESB*, 27 februari 1998, pp. 161-167; L.G.M. Stevens, Belastingarbitrage en de maakbare samenleving, *ESB*, 27 februari 1998, pp. 168-170 en 178.

teaftrek voor beleggingsdoeleinden worden beperkt door scherp te toetsen aan de relatie tussen de hypotheek en de aanschaf, het onderhoud en de vernieuwing van de eigen woning.

Per saldo lijkt de voorgestelde vermogensrendementsheffing minder mogelijkheden te bieden voor ongewenste fiscale arbitrage dan een vermogensaanwas of een vermogenswinstbelasting. Daarbij kan nog ter overweging dienen dat vermogenswinstbelastingen in het buitenland, door hun complexe opzet, vaak allerlei ongewenste fiscale arbitragemogelijkheden openen. Zo zijn vaak vrijstellingen van toepassing voor vermogenswinst op de eigen woning, obligaties, levensverzekeringen, vreemde valuta en roerende zaken. De tarieven kunnen afhankelijk zijn van de aard van het vermogensobject en de duur van het bezit²¹. Het ideaal van een brede vermogenswinstbelasting is in de praktijk kennelijk niet te realiseren.

7.6.2 Verdelingseffecten

De vermogensrendementsheffing levert in de voorgestelde vormgeving bij invoering bijna *f* 1,5 miljard minder op dan de belastingen die zij vervangt (IB-heffing over vermogensinkomsten plus vermogensbelasting). Het totaal van de in hoofdstuk 6 van de Verkenning voorgestelde maatregelen levert een budgettaire bate van *f* 1,75 miljard; deze komt echter meer dan volledig (namelijk voor *f* 3,15 miljard) tot stand door beperking van de aftrek lijfrentepremies, afschaffing van de aftrekbaarheid van rente als persoonlijke verplichting, en beperking van de spaarloonregeling. Op zichzelf bezien leidt de vervanging van de vermogensbelasting en de IB op vermogensinkomsten door een vermogensrendementsheffing dus tot een belastingderving (een lastenverlichting) van *f* 1,4 miljard. Het CPB komt nog iets hoger uit (*f* 1,6 miljard), kennelijk door rekening te houden met de derving van Vpb over vermogensgroefondsen. Overigens laat het CPB ook zien dat de opbrengst van de vermogensrendementsheffing bij extra inningsinspanningen substantieel hoger zou kunnen zijn dan door de Verkenning geraamd²². De Verkenning merkt op dat in de vermogensrendementsheffing ook de actuele waarde van levens- en kapitaalverzekeringen zal worden betrokken. Deze is, kennelijk bij gebrek aan gegevens, nog niet verwerkt in de raming van de belastingopbrengst van de rendementsheffing. Aannemend dat het hier om enkele tientallen miljarden gulden aan

21 S. Cnossen, Economische aspecten van een vermogenswinstbelasting, *ESB*, 13 augustus 1997, pp. 609-612; ook P. Kavelaars, Vermogenswintheffing: verlies of (aan-)winst?, op.cit.

22 CPB, Notitie Budgettaire ruimte voor aanpassing tariefstructuur in het belastingplan voor de 21ste eeuw, 27 januari 1998. Het gaat hier om de raming van het belastbare vermogen, waarvoor sterk uiteenlopende bedragen worden genoemd.

vermogensbestanddelen gaat, zou de additionele opbrengst van de vermogensrendementsheffing enkele honderden miljoenen gulden bedragen. Hierbij doet zich overigens wel de vraag voor, op welke wijze de vermogensrendementsheffing zal omgaan met 'verkregen rechten'²³.

De huidige IB belast – tegen hoge toptarieven – het inkomen van traditionele beleggers. Zij laat het inkomen van beleggers in nieuwe producten onbelast. Het wekt dan ook geen verbazing dat vooral (vermogende) ouderen er onder het nieuwe stelsel op vooruit zouden gaan. Dezen worden bovendien nauwelijks of niet geraakt door een beperking van de aftrek lijfrentepremies. De rekening komt terecht bij de beleggers in nieuwe producten, zij het dat, afgaande op de bovengenoemde opbrengstenraming, de groep vermogensbezitters als geheel duidelijk minder belasting gaat betalen.

Binnen de groep van traditionele beleggers is een verschuiving van de lastendruk te verwachten van grote naar kleinere vermogens. Vermogensinkomsten worden immers niet meer progressief belast en de vermogensbelasting wordt afgeschaft.

Voor innovatieve beleggers kan het beeld heel anders zijn, omdat zij – afhankelijk van de samenstelling van hun beleggingsportefeuille – juist meer belasting gaan betalen.

Terwijl het begrijpelijk is dat de inkomenseffecten van deze lastenverschuivingen niet voor allerlei specifieke groepen tot achter de komma kunnen worden becijferd, kan wel worden vastgesteld dat de Verkenning weinig doet om althans enig inzicht te verschaffen. Met behulp van nadien door het Ministerie van Financiën geleverde cijfers valt uit de Verkenning wel af te leiden hoe de druk van de vermogensrendementsheffing is verdeeld over belastingplichtigen in elk van de drie tariefschijven²⁴.

Hieruit ontstaat de indruk dat het totale pakket van maatregelen uit hoofdstuk 6 van de Verkenning (leidend tot een opbrengst van f 1,75 miljard) leidt tot een lastenverzwaring vooral in de eerste schijf. Daarbij moet wel bedacht worden dat het aantal belastingplichtigen met lagere inkomens dat wordt geraakt door de voorstellen van hoofdstuk 6 van de Verkenning bescheiden zal

23 Daarnaast zal een deel van de waarde van kapitaalverzekeringen zijn vrijgesteld, namelijk indien deze verzekeringen dienen ter financiering/aflossing van de eigen woning dan wel indien ze onder de oudedagsparaplu kunnen worden gebracht.

24 De verdelingseffecten van de voorgestelde beperking van de spaarloonregeling zijn een eigen schatting. In 1995 viel naar schatting 45 procent van de gebruikers van de spaarloonregeling in de eerste schijf, 45 procent in de tweede en 10 procent in de derde schijf. Vanwege het progressievoordeel voor hogere inkomens kwam slechts ongeveer een derde van het profijt terecht in de eerste schijf, de helft in de tweede schijf en het restant in de derde. De beperking van de spaarloonregeling met f 0,5 miljard is met deze verdeelsleutel toegerekend aan de schijven en vervolgens afgerond op veelvoud van f 0,1 miljard. De uitkomst is consistent met de door het Ministerie van Financiën geleverde cijfers.

zijn; het is dus moeilijk om deze algemene gegevens rechtstreeks te vertalen in inkomenseffecten. Met de nodige voorzichtigheid kan dan worden gezegd dat de vervanging van de huidige IB op vermogensinkomsten en de vermogensbelasting door een vermogensrendementsheffing geen duidelijk denivellerend effect heeft; vergelijk de regels 3 en 7 van de tabel.

Tabel 7.1 – Fiscale gevolgen van de voorgestelde maatregelen rond sparen, lenen en beleggen naar tariefschijf (in miljarden gulden)

	Schijf 1	Schijf 2	Schijf 3
<i>Huidige situatie</i>			
1. Bijdrage aan huidige IB op vermogensinkomsten	0,6	1,5	2,1
2. Bijdrage aan huidige vermogensbelasting	0,2	0,4	0,7
3. Totaal huidige IB en VB	0,8	1,9	2,8
<i>Voorgestelde wijzigingen</i>			
4. Beperking lijfrente-aftrek	0,3	0,7	0,5
5. Beperking rente-aftrek	0,4	0,5	0,2
6. Beperking spaarloonregeling	0,2	0,3	0,1
7. Vermogensrendementsheffing	0,6	1,0	2,5
8. Totaal	1,5	2,5	3,2
9. Lastenverzwaring (regel 8 minus regel 3)	0,7	0,6	0,4

Bronnen: gebaseerd op de Verkenning, tabellen 6.2 en 6.5 gecombineerd met box 2.5, nadere gegevens Ministerie van Financiën. Door afrondingsverschillen tellen de totalen niet precies op.

De verdelingseffecten van een vermogenswinst- of een vermogensaanwasbelasting zullen, nog meer dan de vermogensrendementsheffing, een verschuiving in lastendruk te zien geven van traditionele naar innovatieve beleggers. In die zin impliceert de keuze tussen de vermogensrendementsheffing en een vermogenswinst- of aanwasbelasting ook een afweging tussen (materiële) versterking van de effectiviteit van belastingheffing en (formele, zo men wil symbolische) versterking van de draagkrachtgedachte.

7.6.3 Administratieve afwegingen

Vermogen en vermogensinkomsten behoren, in algemene zin, tot de ‘lastiger’ belastinggrondslagen. Conceptuele problemen, waarderingproblemen en administratieve waarnemingsproblemen doen zich hier scherper voor dan bij de belasting van bijvoorbeeld loon en consumptie. In verband daarmee zijn ook de uitvoeringskosten (bij belastingplichtige en fiscus) relatief hoog.

Zowel de vermogensrendementsheffing als de vermogenswinst- en aanwasbelasting leggen zwaardere administratieve verplichtingen op aan belastingplichtigen, en zullen ook intensieve medewerking van financiële instellingen vereisen. De administratieve basis voor de heffing van belastingen over vermogen en vermogensinkomsten schiet thans op verschillende punten tekort.

Dat is het meest evident met betrekking tot buitenlandse vermogen(sinkomsten). Aangezien Nederland hier, zoals vrijwel alle andere westerse landen, het woonplaatsbeginsel hanteert, zijn buitenlands vermogen en buitenlandse vermogensinkomsten van ingezetenen in Nederland onbeperkt belast.

Buitenlandse bronheffingen komen daarbij in het algemeen in mindering. Wanneer dit woonplaatsbeginsel naar behoren zou werken had de Nederlandse belastingplichtige geen fiscaal motief om in het buitenland te beleggen. In praktijk heeft hij dat wel: de informatie-uitwisseling tussen nationale belastingadministraties is zeer onvolledig²⁵. Gezien de trend dat de internationale kapitaalmarkt ook voor de particuliere belegger toegankelijker wordt (men denke slechts aan de invoering van de euro en aan toenemende mogelijkheden voor elektronische communicatie met buitenlandse financiële instellingen) ligt hier een risico in de uitvoeringssfeer. Op lange termijn kan de invoering van een stelsel van bronheffingen op vermogensinkomsten noodzakelijk blijken. Dit vereist echter een mate van internationale coördinatie die thans nog niet bereikbaar lijkt.

Maar ook in binnenlandse verhoudingen is een effectieve heffing niet verzekerd. Het effectenbezit van particulieren, en vooral het bezit van aandelen, zou volgens CPB-ramingen veel hoger zijn dan uit de fiscale administratie blijkt, ten dele als gevolg van “een niet zeer actieve opsporing van belastingplichtige vermogens door de belastingdienst”²⁶. Uiteraard heeft de overheid hier, meer dan in grensoverschrijdende verhoudingen, de mogelijkheid om in de uitvoeringssfeer een effectieve belastingheffing te verzekeren.

25 Algemene Rekenkamer, *Wederzijdse bijstand inzake directe belastingen* (3 delen), Den Haag oktober 1997. Deze rapporten doen verslag van een onderzoek naar internationale fiscale informatie-uitwisseling tussen 12 EU-lidstaten, uitgevoerd door de nationale rekenkamers. De algemene strekking van de conclusies is dat de juridische mogelijkheden voor verkrijging van zulke informatie niet volledig worden benut. De daarbij gepresenteerde kwantitatieve data over de periode 1991-1995 zijn summier, maar bieden op zichzelf geen reden om te concluderen dat de informatie-uitwisseling toeneemt.

26 CPB, Notitie Budgettaire ruimte voor aanpassing tariefstructuur in het belastingplan voor de 21e eeuw, 27 januari 1998 (98/3), p. 4.

7.7 Conclusie

7.7.1 Beoordeling van de vermogensrendementsheffing

Het huidige stelsel van belasting van inkomen uit vermogen roept aanzienlijke economische verstoringen (de scheeffrekking van de keuze tussen vreemd en eigen vermogen) en ongewenste fiscale arbitrage op (waaronder kapitaalvlucht en fiscale emigratie). Door de cumulatie van Vpb en IB kan de belastingdruk op uitgedeelde winst hoog oplopen. Door koerswinsten te realiseren, kan de druk daarentegen worden beperkt tot de 35 procent van de Vpb. De grote mobiliteit van financieel vermogen maakt diverse vormen van ontwikkelingsgedrag mogelijk. In een internationale omgeving die op het fiscale vlak overwegend wordt gekenmerkt door beleidsconcurrentie is een stroomlijning van de effectieve druk – en daarmee van de materiële rechtvaardigheid – van de belastingheffing op (inkomsten uit) vermogen dringend gewenst.

De in de Verkenning voorgestelde vermogensrendementsheffing lijkt een aanvaardbare oplossing voor bovengenoemde problemen, mede in het licht van de bezwaren die aan de alternatieven kleven. In een fictieve vermogensrendementsheffing vervalt het fiscale onderscheid tussen vermogenswinst en vermogensinkomen, terwijl de aftrekbaarheid van financieringslasten (impliciet) plaatsvindt tegen hetzelfde tarief waartegen vermogensinkomsten worden belast. Ten slotte wordt door de keuze van een matig fictief rendement een middeling bereikt tussen jaren met winsten en verliezen (zodat van een afzonderlijke verrekening van verliezen kan worden afgezien) en wordt ook rekening gehouden met de inflatie. De opbrengst zal aanmerkelijk stabiel zijn dan die van een vermogenswinstbelasting (een overweging die er tevens toe leidt om een heffing op fictief rendement te verkiezen boven een belasting op de werkelijke vermogensaanwas). Wel is het van evident belang om de belastbare grondslag voor deze heffing goed af te stemmen op een reeks vrijstellingen die de Verkenning in het vooruitzicht stelt, bijvoorbeeld in verband met de oudedagsparaplu.

7.7.2 Tariefstelling van de vermogensrendementsheffing

Voor de tariefstelling van de vermogensrendementsheffing zijn verschillende criteria aan te voeren.

1. *Bevordering van de neutraliteit van beleggingsbeslissingen en aansluiting bij de algemene tariefstructuur IB*

In paragraaf 7.6.1 is vastgesteld dat vervanging van de huidige IB op vermogensinkomsten door de voorgestelde vermogensrendementsheffing de prikkel om risicomidend te beleggen vergroot. Dat komt doordat de vermogensrende-

mentsheffing het gehele rendement (inclusief koerswinsten) op risicodragende beleggingen gaat treffen (zij het uitsluitend het deel daarvan dat als normaal rendement kan worden beschouwd). De keuze voor een ander tarief (dan 25 procent) zou dit probleem niet verminderen.

Het ligt daarom voor de hand om het tarief van de vermogensrendementsheffing te differentiëren. Op beleggingsinkomsten die reeds door de Vpb zijn getroffen zou dan het voorgestelde tarief van 25 procent van toepassing kunnen zijn (gelijk aan het tarief dat aanmerkelijk-belanghouders betalen over hun dividend). Ook is het denkbaar het tarief zodanig te kiezen dat het, tezamen met het Vpb-tarief, gelijk is aan het toptarief IB. Bij een toptarief IB van 50 procent dient het tarief op risicodragende beleggingen dan (bij benadering) 23,1 procent te zijn.

Voor de overige beleggingen kan een hoger tarief wordt gebruikt. Uit een oogpunt van bevordering van neutraliteit zou dan het Vpb-tarief (35 procent) in aanmerking kunnen komen: interest wordt dan bij de belegger belast tegen het aftrektarief van de onderneming. Ook is het denkbaar om aan te sluiten bij de normale IB-tarieven. Gegeven het niveau van de vrijstellingen aan de voet in de vermogensrendementsheffing mag worden aangenomen dat degenen die deze heffing gaan betalen doorgaans, voor hun overige inkomen, zullen worden belast tegen de hogere IB-tarieven.

2. Effecten op het internationale kapitaalverkeer

De toenemende globalisering van financiële markten kan een argument zijn voor een laag tarief (of beter gezegd een lage effectieve druk, die uiteraard ook bij een hoger tarief dan 25 procent kan worden bereikt wanneer het fictieve rendement benedenwaarts wordt aangepast). Meer in het bijzonder zijn de effecten op belastingontduiking door kapitaalvlucht respectievelijk remigratie van in het buitenland aangehouden tegoeden van belang.

3. Beperking van ongewenste fiscale arbitragemogelijkheden

Verschillen in belastingtarieven (vermogensrendementsheffing, IB en Vpb) vormen een belangrijke prikkel voor ongewenste fiscale arbitrage. Minder verschillende tarieven, kleinere verschillen tussen de tarieven, en matiging van de totale effectieve druk op risicodragende beleggingen maken het beter mogelijk de boxenbenadering effectief te handhaven. Ook dit motief pleit voor differentiatie, zodat de tariefstelling van de vermogensrendementsheffing rekening houdt met onderliggende winstbelasting.

8. Standpuntbepaling

8.1 Inleiding

De standpuntbepaling is als volgt opgebouwd. Paragraaf 8.2 ziet de uitdaging van de architectuur van een robuust en toekomstbestendig belastingstelsel onder ogen. Die architectuur vraagt om een samenhangende benadering van diverse belastingen, zowel directe als indirecte. Nader toegespitst schetst paragraaf 8.3 de contouren van een nieuwe tariefstructuur voor de loon- en inkomstenbelasting.

In paragraaf 8.4 geeft de raad zijn oordeel over de vermogensrendementsheffing en in paragraaf 8.5 over de verschuiving (naar de btw) en de vergroening van de belastingheffing. Paragraaf 8.6 gaat in op de pensioenparaplu.

Paragraaf 8.7 ten slotte gaat in op de nadere concretisering van de belastingherziening in de loop van de komende kabinetsperiode. In deze paragraaf wordt verwezen naar een aantal doorgerekende uitwerkingen. Deze geven inzicht in de afwegingen die aan de orde zijn wanneer eenmaal concrete keuzen moeten worden gemaakt over de precieze vormgeving van de belastingherziening – die overigens ten tijde van de finale besluitvorming moet worden bezien in het totaalbeeld van dan geldende inkomensverhoudingen en budgettaire mogelijkheden.

8.2 Algemene benadering

8.2.1 De architectuur van een robuust belastingstelsel: belangrijkste doelstellingen

In het beoordelingskader (paragraaf 3.6) is aangegeven dat voor de raad het hoofddoel van de komende belastingherziening is een robuust stelsel, dat bestand is tegen de uitdagingen van de eerste decennia van de 21e eeuw, in nationaal en internationaal verband. Daarmee wordt ook aangesloten bij de Verkenning. In het beoordelingskader is die hoofddoelstelling nader uitgewerkt in een reeks van doelstellingen op fiscaal en sociaal-economisch terrein. Niet al die doelstellingen zullen, mede gelet op de randvoorwaarden (zie paragraaf 8.2.3), al in de komende belastingherziening volledig en goed kunnen worden verwezenlijkt. In verband met de komende herziening acht de raad het van belang op de volgende punten substantiële vooruitgang te boeken:

- het versterken van het belastingstelsel in internationaal verband, waardoor ook een stabiele inkomstenstroom voor de overheid wordt gewaarborgd;
- een betere werking van de arbeidsmarkt door het slechten van een aantal drempels (voor de overgang van een uitkering naar betaald werk, voor de toegang van partners tot de arbeidsmarkt en voor de doorstroming en versterking van de employability);
- het bevorderen van meer economische zelfstandigheid voor mannen en vrouwen;
- een grotere doelmatigheid en doeltreffendheid van de instrumentele inzet van de belastingen (waar mogelijk voor het internaliseren van externe effecten);
- vereenvoudiging en het verminderen van ongewenste fiscale arbitrage.

Daarbij moet de vooruitgang vooral in termen van de kwaliteit van de architectuur worden gezocht. Op basis van een betere architectuur kan de (meer specifieke) inrichting geleidelijk, mede gelet op de toekomstige budgettaire mogelijkheden, aan veranderende opvattingen en omstandigheden worden aangepast. Die inrichting komt aan de orde in meer gerichte SER-advisering (zoals over de kabinetsnota *Kansen op combineren: Arbeid, Zorg en Economische Zelfstandigheid* en over het *Nationale Milieubeleidsplan 3*).

Met dit advies richt de raad zich op de belangrijkste elementen van de architectuur van zo'n robuust en toekomstbestendig belastingstelsel. Daarbij zijn zowel directe als indirecte belastingen in het geding. De vormgeving van het belastingstelsel wordt in globale termen besproken. De richtinggevende uitspraken over de architectuur van het belastingstelsel voor het begin van de 21e eeuw kunnen een leidraad vormen bij de precieze vormgeving van de komende herziening en bij de daarop volgende inrichting van het stelsel.

8.2.2 De randvoorwaarden van inkomensneutraliteit en budgettaire neutraliteit

Aan de hand van het bovengenoemde beoordelingskader wil dit advies tot een nadere, beredeneerde inperking komen van het in de Verkenning geschetste speelveld voor de belastingherziening (dat uitwaaiert in 3 opties en 18 varianten). Een aantal randvoorwaarden zal daarbij in acht moeten worden genomen. In dit verband speelt vooral de toetsing aan de randvoorwaarden van inkomensneutraliteit en budgetneutraliteit een belangrijke rol. Die toetsing kan overigens in dit stadium slechts globaal en indicatief zijn. Op basis van de situatie begin 1998 kan niet met precisie en zekerheid worden voorzien welke inkomens- en budgettaire effecten zich zullen voordoen bij een herziening van het belastingstelsel die niet eerder dan in de tweede helft van de komende kabinetsperiode haar beslag zal krijgen. Over de aanvaardbaarheid van die effecten

ten en over de mogelijkheden voor bijstelling ervan zal dan in het licht van de op dat moment heersende omstandigheden moeten worden geoordeeld.

De combinatie van de randvoorwaarden van inkomensneutraliteit en budgettaire neutraliteit beperkt de mogelijkheden voor een belastingherziening in hoge mate. De Verkenning stelt vast (p. 134) dat geen van de onderzochte budgettaire-neutrale opties in voldoende mate tegemoetkomt aan de randvoorwaarden en doelstellingen met betrekking tot werkgelegenheid en evenwichtige inkomenseffecten. De raad moet, ook na overweging van alternatieve vormgevingen, tot eenzelfde conclusie komen: indien strikt toegepast, is de combinatie van inkomensneutraliteit en budgettaire neutraliteit zodanig knellend dat er geen ruimte blijft voor een betekenisvolle belastingherziening.

Aan de inkomensneutraliteit moet naar de mening van de raad worden vastgehouden in die zin dat het pakket van belastingmaatregelen zodanig moet worden gekozen dat daarvan per saldo voor de verschillende sociaal-economische groepen geen significante verschillen in koopkrachteffecten uitgaan. Voor uitkeringsgerechtigden op het minimumniveau geldt meer in het bijzonder dat elk koopkrachtverlies moet worden voorkomen. De voorwaarde van inkomensneutraliteit houdt verder in dat het belastingstelsel direct na de herziening in vergelijkbare mate als nu niet alleen met individuele draagkracht maar ook met de draagkracht van huishoudens rekening houdt.

Gelet op het belang van een toekomstgerichte belastingherziening kiest de raad daarom voor een zekere versoepeling van de tweede randvoorwaarde, door uit te gaan van enige extra budgettaire ruimte. Daarbij zij opgemerkt dat, naar de mate waarin een belastingherziening bijdraagt tot een hogere economische groei en/of een hogere arbeidsdeelname, aanwending van enige extra budgettaire ruimte kan worden gezien als een investering in toekomstige belastingopbrengsten¹.

In het verlengde van eerdere uitspraken van de raad dienaangaande ligt het op zichzelf bezien in de rede voor een majeure belastingherziening een bedrag van enkele miljarden guldens voor compenserende respectievelijk flankerende lastenverlichting te reserveren. De precieze omvang moet in een later stadium worden gezien, mede in het licht van de economische ontwikkelingen en perspectieven alsmede de daarmee samenhangende budgettaire mogelijkheden. Uitgaande van een behoedzaam scenario voor de periode 1998-2002 beveelt de raad in zijn advies over het op middellange termijn te voeren sociaal-economische beleid aan een bedrag tot een grootte van f 2½ miljard te reserveren voor

1 Een behoedzame omgang met dergelijke inverdieneffecten veronderstelt wel dat deze bij de opstelling van het budgettaire kader waarbinnen de ruimte moet worden gevonden, consistent in beeld worden gebracht.

bovenbedoelde lastenverlichting in het kader van de komende belastingherziening. In aanvulling hierop kunnen bij hogere economische groei en goed beleid desgewenst meevallers voor een deel in de belastingherziening worden ingebracht².

Door de randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit langs deze lijnen wat op te rekken worden de mogelijkheden voor een betekenisvolle belastingherziening enigszins verruimd. Desondanks blijven ook dan de mogelijkheden nog beperkt; slechts een deel van de wensen voor verbetering zal kunnen worden gehonoreerd. In essentie blijft gelden dat een verlaging van nominale tarieven mogelijk is, maar dat verlaging van effectieve druk de inzet van extra middelen vergt. Daarvan uitgaande is het verstandig vooral in te zetten op robuustheid, effectiviteit en duurzaamheid van het fiscale stelsel. Zo'n benadering opent mogelijkheden om in de jaren nadat de herziening is doorgevoerd aan andere, niet-fiscale doelstellingen (waaronder bevordering van de arbeidsparticipatie en van de economische zelfstandigheid alsmede inkomensbescherming) gericht en in overeenstemming met de dan actuele maatschappelijke en economische ontwikkelingen invulling te geven.

8.2.3 Een samenhangend pakket van structuurwijzigingen

De raad schetst in dit hoofdstuk een pakket van aanpassingen van verschillende belastingen dat in zijn samenhang zowel betekenisvol is als voldoet aan de gestelde randvoorwaarden. Dit pakket sluit aan bij de benadering van de Verkenning. De basiselementen ervan zijn:

- a. Een verandering van de tariefstructuur van de loon- en inkomstenbelasting (met als bepalende elementen de tarieflijn, belastingvrije sommen/heffingskortingen en de lengte van de tariefschijven);
- b. Een meer effectieve en evenwichtige belastingheffing over vermogens(inkomsten) door de invoering van een vermogensrendementsheffing (die ook in de tariefstelling rekening houdt met de voorliggende winstbelastingen, de belasting op arbeidsinkomen en de internationale mobiliteit van kapitaal);
- c. Een verschuiving van de belastingdruk door een verhoging van het (normale) btw-tarief en door een zekere vergroening van de belastingheffing.

2 Zie voor de afwegingen die daarbij aan de orde zijn de paragrafen 3.5 - 3.7 van het SER-advies *Sociaal-economisch beleid 1998-2002*, publicatienr. 98/08.

Ook de gecombineerde inning van loonheffing en premies werknemersverzekeringen zou door efficiencywinst extra budgettaire ruimte kunnen scheppen. Nader onderzoek moet inzicht geven in de omvang van deze mogelijke efficiencywinst.

Deze basiselementen van het pakket worden nader uitgewerkt in de volgende paragrafen:

- de tariefstructuur van de IB in paragraaf 8.3;
- de vermogensrendementsheffing in paragraaf 8.4;
- de verschuiving en vergroening in paragraaf 8.5.

De raad wil de samenhang benadrukken die tussen deze basiselementen bestaat. Deze samenhang is essentieel om te kunnen voldoen aan de gestelde randvoorwaarden op het vlak van inkomenseffecten en budgettaire effecten. Daarnaast geldt ook meer beleidsinhoudelijk dat bepaalde elementen van het pakket slechts aanvaardbaar zijn als (noodzakelijk) onderdeel van het gehele pakket. De uitspraken van de raad in de volgende paragrafen moeten dan ook in het perspectief van deze samenhang worden gezien.

8.3 Naar een nieuwe tariefstructuur voor de inkomstenbelasting

8.3.1 Belangrijke aandachtspunten voor een herziening

Voor een robuust en ook in internationaal verband toekomstbestendig belastingstelsel is het in de sfeer van de IB nodig oplossingen te vinden voor de volgende problemen:

- een aantal knelpunten in de belasting- en premieheffing op arbeidsinkomen;
- de vertaling van het streven naar economische zelfstandigheid in de IB, in relatie tot de gewenste inkomensbescherming van huishoudens;
- de afnemende effectiviteit van de belastingheffing op (inkomen uit) vermogen.

Deze punten worden hieronder afzonderlijk nader toegelicht.

Knelpunten in de fiscale behandeling van inkomen uit arbeid

Verspreid over de arbeidsmarkt doen zich knelpunten in de fiscale behandeling van arbeidsinkomen voor. Aan de onderkant belemmeren een gering nettoverschil tussen uitkering en loon alsmede een hoge wig de toegang tot en de doorstroming op de arbeidsmarkt. De afgelopen jaren zijn verhogingen van het arbeidskostenforfait doorgevoerd en afdrachtverminderingen³ van loonheffingen voor werkgevers ingevoerd om de belastingdruk op arbeid te verlagen. Bij de middeninkomens en aan de bovenkant van de arbeidsmarkt leidt de hoge wig tot een verhoging van loonkosten, een belemmering van doorstroming en – vooral aan de bovenkant – een mindere aantrekkelijkheid van Ne-

3 Voor lage lonen (SPAK), voor langdurig werklozen (VLW) en voor het leerlingwezen.

derland als vestigingsplaats. Daarnaast geven de IB-tarieven individuen aanleiding tot het ontgaan van de heffing, op legitieme wijze bijvoorbeeld door het gebruik van aftrekposten en door emigratie. Ook de toenemende mobiliteit van hoogbetaalde arbeid dwingt tot een afstemming van het toptarief op dat van omringende landen.

Tot nu toe wordt gepoogd bovengenoemde knelpunten vooral aan te pakken via het repareren van bepaalde ongewenste effecten door specifieke regelingen. Deze bieden echter slechts partiële oplossingen. Daarmee raakt men bovendien in een vicieuze cirkel van relatief hoge IB-tarieven en grondslagversmalling (in belangrijke mate veroorzaakt door instrumenteel overheidsbeleid en daarnaast door ontwijkingsgedrag van belastingplichtigen). In die vicieuze cirkel gaat niet alleen de eenvoud maar ook de materiële belastingprogressie verloren. Door de nominale IB-tarieven meer in lijn te brengen met de effectieve druk worden mogelijkheden voor ongewenste fiscale arbitrage beperkt; bovendien gaan er positieve uitstralingseffecten vanuit, vooral in de richting van het buitenland.

Mede in het licht van de budgettaire mogelijkheden in de komende periode zou naar het oordeel van de raad moeten worden gestreefd naar een verkleining van de wig, met inachtneming van de randvoorwaarde van inkomensneutraliteit. Voor zover de verruiming van de budgettaire randvoorwaarde positieve koopkrachteffecten toelaat, zouden deze vooral aan de lagere arbeidsinkomens ten goede moeten komen. De verlaging van het toptarief dient, in verband met de randvoorwaarde van evenwichtige inkomenseffecten, te worden opgebracht door de desbetreffende inkomensgroep, onder meer door een effectievere belastingheffing op (inkomsten uit) vermogen.

Het streven naar meer economische zelfstandigheid

Een volgend aandachtspunt heeft betrekking op de vraag in welke mate het huidige belastingstelsel bijdraagt tot het verwerven en instandhouden van meer economische zelfstandigheid. De hoofdroute daartoe wordt in de visie van de raad (neergelegd in zijn advies *Werken aan zekerheid*) gevormd door het bevorderen van deelname aan het arbeidsproces door een evenwichtiger verdeling van arbeid- en zorgtaken tussen vrouwen en mannen. In fiscaal verband, zo kan daaraan worden toegevoegd, gaat het ook om toereikende fiscale mogelijkheden voor het opbouwen van een adequate oudedagsvoorziening. Dit aandachtspunt raakt in de eerste plaats de tariefstructuur van de IB. In het huidige belastingstelsel vormt de mogelijkheid van overheveling van de belastingvrije som (door het positieve progressie-effect) een belangrijke drempel voor arbeidsdeelname van de partner. Vervanging van het overdraagbare deel van de belastingvrije voet door een heffingskorting leidt ertoe dat het aan de overdraagbaarheid verbonden fiscale voordeel niet langer afhankelijk is van het tarief waartegen de werkende partner wordt belast.

Voor de verstrekking van deze korting zijn overigens verschillende modaliteiten mogelijk die materieel hetzelfde effect kunnen hebben. De korting kan worden gegeven aan degene die het inkomen aanbrengt (via een afzonderlijke tariefgroep voor alleenverdieners) dan wel rechtstreeks aan de partner zonder eigen inkomen worden uitgekeerd.

Daarnaast is de vraag welke gerichte fiscale faciliteiten de combineerbaarheid van arbeid en zorg en een evenwichtige arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen kunnen ondersteunen. Meer concreet gaat het daarbij bijvoorbeeld om regelingen voor verlofsparen en voor de kosten van kinderopvang. De raad meent dat aanpassingen in deze sfeer ook los van de komende fiscale stelselherziening moeten worden overwogen en zal daarop in het komende advies over de kabinetsnota *Kansen op combineren* uitvoeriger ingaan.

De belasting van (inkomen uit) vermogen

Het huidige stelsel van belasting van inkomen uit vermogen roept aanzienlijke economische verstoringen (de scheeftrekking van de keuze tussen vreemd en eigen vermogen) en ongewenste fiscale arbitrage op (waaronder kapitaalvlucht en fiscale emigratie). Door de cumulatie van Vpb en IB kan de belastingdruk op dividendinkomsten hoog oplopen. Door koerswinsten te realiseren, kan de druk daarentegen worden beperkt tot de 35 procent van de Vpb. De grote mobiliteit van financieel vermogen maakt diverse vormen van ontwijkingsgedrag mogelijk. In een internationale omgeving die op het fiscale vlak overwegend wordt gekenmerkt door beleidsconcurrentie is een versterking van de effectiviteit – en daarmee van de materiële rechtvaardigheid – van de belastingheffing op (inkomsten uit) vermogen dringend gewenst.

De raad beschouwt de in de Verkenning voorgestelde vermogensrendementsheffing als een aanvaardbare oplossing voor bovengenoemde problemen. In paragraaf 8.4 gaat hij nader in op de vormgeving van deze heffing.

8.3.2 Grondslag van de inkomstenbelasting

In de Verkenning wordt de belastingherziening voor een deel gefinancierd door een verbreding van de belastinggrondslag van de IB. Deze verbreding bestaat uit het schrappen van de aftrek van werkelijke arbeidskosten en van het reiskostenforfait (met een budgettair belang van elk f 0,5 miljard), een beperking van de aftrek voor buitengewone lasten (p.m.), de beperking van de aftrek rente als persoonlijke verplichting en van lijfrentepremies alsmede een aanpassing van de spaarloonregeling (tezamen f 3,15 miljard).

In de behoedzame raming van de Verkenning levert de vermogensrendementsheffing f 4,1 miljard op; per saldo, rekening houdend met de afschaffing van de vermogensbelasting en met het vervallen van de progressieve hef-

ving op vermogensinkomsten, treedt een budgettaire derving van f 1,4 miljard op. In totaal boekt de Verkenning een verbreding van ruim f 2,5 miljard in.

In verband met het arbeidsvoorwaardenoverleg vragen vooral de aftrek van werkelijke arbeidskosten en de spaarloonregeling aandacht.

Naar de mening van de raad dienen, overeenkomstig het reële stelsel, bij de bepaling van het belastbare inkomen de kosten van verwerving in mindering te blijven komen. Dat betekent dat de werkelijke arbeidskosten boven het arbeidskostenforfait aftrekbaar blijven (waarmee f 0,5 miljard aan grondslagverbreding uit de Verkenning wegvalt).

De spaarloonregeling heeft in de afgelopen jaren positief bijgedragen aan de totstandkoming van een verantwoorde loonkostenontwikkeling en daarmee aan de groei van de werkgelegenheid. Tegelijkertijd moet worden erkend dat het budgettaire beslag (f 1,4 miljard) van deze regeling – die het karakter heeft van een belastinguitgave – grotere vormen heeft aangenomen dan oorspronkelijk is voorzien; bovendien is het voordeel van de regeling ongelijk verdeeld over de inkomensgroepen. Tegen die achtergrond rijst de vraag of een zekere aanpassing van de spaarloonregeling gewenst is.

De Verkenning kiest in dat verband voor een beperking van de belastingvrije deblokkering⁴. Die vormgeving gaat echter gepaard met extra uitvoeringskosten en maakt de verdeling van de voordelen mogelijk nog schever (omdat de binding aan de genoemde doelen voor individuen vaak minder belemmerend is naarmate het inkomen hoger is). De raad vindt deze wijze van beperking, mede gelet op het risico van afwenteling in de loonvorming, geen goed idee.

Deze opmerkingen bij twee voorstellen uit de Verkenning nemen niet weg dat de raad het streven naar grondslagverbreding onverminderd steunt. Uit de analyse van paragraaf 4.5 komen geen directe, aanvullende mogelijkheden voor grondslagverbreding naar voren. Elke regeling dient op zijn eigen merites te worden beoordeeld. De analyse van paragraaf 4.5 geeft wel aanwijzingen dat op onderdelen een wat strakkere afgrenzing van fiscale facilitatie overweging verdient. In dat verband is de raad voorstander van een strakkere normering van belastinguitgaven.

4 Voor uitsluitend de volgende doelen: financiering van de eigen woning, het beginnen van een eigen bedrijf, pensioenopbouw, verlof (waaronder zorg- en studieverlof) en studiekosten.

8.3.3 Contouren van een nieuwe tariefstructuur

De tariefstructuur van de IB wordt bepaald door de combinatie van:

- a. de hoogte van de tarieven;
- b. de omvang van de belastingvrije sommen respectievelijk heffingskortingen;
- c. de lengte van de tariefschijven.

Deze elementen hangen onderling samen, zowel budgettair gezien als gelet op de inkomenseffecten voor individuele heffingplichtigen. De raad staat een herziening van de tariefstructuur voor, waarbij zowel een verlaging van de tarieflijn als invoering van een systeem van heffingskortingen wordt gerealiseerd. Heffingskortingen zijn in beginsel voor zowel inkomensbeleid als arbeidsmarktpolitiek een doelmatig en doeltreffend instrument. Een evenwicht tussen beide desiderata, tariefverlaging en verhoging van heffingskortingen⁵, is nodig omdat beide een beroep doen op de beschikbare budgettaire ruimte. Het element van de schijflengte is beschikbaar om, in samenhang met de tarieven en de heffingskortingen, inkomensneutraliteit te bevorderen. Voor de eerste schijf geldt aanvullend dat de lengte ervan in samenhang moet worden bezien met de wenselijkheid, respectievelijk noodzaak van een brede en stabiele heffingsgrondslag voor de premieheffing volksverzekeringen. De raad verwijst in dit verband naar zijn advies *Werken aan zekerheid* waarin hij naast een andere indexeringsystematiek ook voor een geleidelijke verlenging van de eerste schijf van de loon- en inkomstenbelasting heeft gepleit⁶.

De raad staat bij de herziening van de tariefstructuur van de IB de volgende systematiek voor:

- a. vervanging van de systematiek van belastingvrije sommen door die van individuele heffingskortingen;
- b. splitsing van het huidige arbeidskostenforfait in een forfaitaire aftrek voor arbeidskosten (conform het in 1990 bestaande forfait, gecorrigeerd voor inflatie⁷) en een arbeidsmarkttoeslag; deze toeslag – waarvan de omvang in de toekomst kan worden afgestemd op de situatie op de arbeidsmarkt – wordt gegeven in de vorm van een vaste heffingskorting voor werkenden;
- c. de toeslag voor niet-actieven (inkomsten uit vroegere arbeid) wordt gegeven in de vorm van een heffingskorting;

5 Na invoering door omzetting tegen het tarief van de eerste schijf.

6 Een andere indexeringsystematiek is in de visie van de raad nodig om de voortgaande erosie van de eerste schijf als gevolg van de huidige indexeringsystematiek stop te zetten; de verlenging dient om de erosie uit het verleden enigszins te repareren (SER-advies *Werken aan zekerheid*, op.cit., p. 551).

7 Dat betekent 4 procent van het loon met een maximum, in prijzen van 1998, van f 1236.

- d. verlaging van de tarieflijn in de richting van ongeveer 30, ongeveer 40 en (maximaal⁸) 50 procent (binnen de gestelde randvoorwaarden ten aanzien van inkomenseffecten en de budgettaire ruimte);
- e. de werkelijke arbeidskosten blijven, in een bewijsregeling, aftrekbaar voor zover deze uitgaan boven het arbeidskostenforfait.

Voor de *werkende in het algemeen* houdt deze systematiek concreet het volgende in. Iedere werkende ontvangt een arbeidsmarktkorting. Deze bestaat naast een algemene heffingskorting uit een arbeidsmarkttoeslag. Daarnaast is er het 'oude', voor inflatie gecorrigeerde arbeidskostenforfait alsmede de aftrek van werkelijke kosten. Bij dit laatste moet overigens worden opgemerkt dat de verlaging van de drempel voor de aftrek zal leiden tot hogere uitvoeringskosten.

Ten aanzien van de algemene heffingskorting geldt het volgende. Ofschoon het in beginsel om een individuele basisfaciliteit gaat, zal bij *alleenverdieners* de korting van hun partner om administratieve en uitvoeringstechnische redenen worden overgedragen aan en te gelde gemaakt door de alleenverdiener. Deze maatregel maakt een verdergaande individualisering van het belastingstelsel mogelijk in een latere fase, bijvoorbeeld door invoering van een negatieve inkomstenbelasting⁹.

Voor *alleenstaande ouders* ligt het in de rede de bestaande faciliteiten eveneens om te zetten in heffingskortingen¹⁰.

Bij de keuze van de precieze bedragen en percentages spelen de volgende overwegingen een rol:

- een heffingskorting leidt tot een vermindering van de waarde van de bestaande basisfaciliteiten (belastingvrije som, arbeidstoelage) voor heffingsplichtigen in hogere schijven; deze waardevermindering kan worden ingezet voor een verlaging van de tarieven van de desbetreffende schijven en/of een verlenging van de eerste schijf;
- het positieve effect van de arbeidstoelage op de *replacement rate* is mede afhankelijk van het verschil ten opzichte van de korting voor niet-actieven;
- onder de huidige systematiek worden ouderen, in de eerste tariefschijf, tegen een verlaagd geïntegreerd tarief belast (omdat geen AOW-premie verschuldigd is). In verband hiermee dient de heffingskorting voor ouderen lager te worden vastgesteld dan die voor andere belastingplichtigen. In de

8 Hiervoor is er reeds op gewezen dat de randvoorwaarde van evenwichtige inkomenseffecten onder meer inhoudt dat de financiering van de verlaging van het toptarief wordt opgebracht door de desbetreffende inkomensgroep.

9 Zie bijvoorbeeld het SER-advies *Werken aan zekerheid*, op.cit., pp. 82-84.

10 Voor zover deze faciliteiten zijn gerelateerd aan eigen inkomensverwerving, verdient de techniek van een inkomensaftrek wellicht de voorkeur.

tweede en derde schijf is alleen sprake van IB en geldt derhalve voor iedereen een gelijk tarief. Daardoor veroorzaakt de vervanging door een heffingskorting een zeker inkomensnadeel voor ouderen met een relatief hoog aanvullend pensioen. Dit nadeel kan aanvaardbaar zijn gelet op de gemiddeld positieve niet-standaardeffecten van de voorgestelde belastingherziening voor deze groep¹¹. In dit verband memoreert de raad zijn uitspraak in het advies *Werken aan zekerheid* over de wenselijkheid van een uitbreiding van de AOW-financiering uit algemene middelen, als onderdeel van een mix van maatregelen, teneinde langs die weg ook AOW-gerechtigden met een aanvullend pensioeninkomen een evenredige bijdrage te laten leveren in de financiering van de toename van de AOW-lasten¹².

De precieze afwegingen moeten in een latere fase, in samenhang met de dan beschikbare budgettaire ruimte, worden gemaakt.

8.4 De vermogensrendementsheffing

De huidige IB belast inkomen uit vermogen op een zodanig inconsistente wijze dat economische beslissingen worden verstoord en ongewenste fiscale arbitrage wordt opgeroepen. Daarbij speelt overigens ook het klassieke stelsel een rol (die in de Verkenning niet expliciet aan de orde wordt gesteld).

De belastingheffing van vermogensinkomsten dreigt op termijn minder op te brengen. Dat is ongewenst, zowel uit een oogpunt van evenwichtige verdeling van de lastendruk als met het oog op de stabiliteit van de belastinginkomsten. Oplossingen kunnen worden gezocht in een verruiming van het begrip 'vermogensinkomen' zodat daaronder nettovermogenswinsten mede worden begrepen. Ook een egalisatie van het relevante belastingtarief is van belang, om tariefarbitrage (kosten aftrekbaar tegen hoog tarief, baten afgerekend tegen lager tarief) te beperken of liever nog te elimineren.

De door het kabinet voorgestelde heffing op fictief vermogensrendement vormt een aanvaardbare oplossing, mede in het licht van de bezwaren die aan de alternatieven kleven. In een fictieve vermogensrendementsheffing vervalt het fiscale onderscheid tussen vermogenswinst en vermogensinkomen, terwijl de aftrekbaarheid van financieringslasten (impliciet) plaatsvindt tegen hetzelfde tarief waartegen vermogensinkomsten worden belast. Ten slotte wordt door

11 Deze bedragen voor alleenstaande ouderen met een inkomen van f 80.000 + 2 procent en voor gehuwde ouderen met een dergelijk inkomen + 1,5 procent. Voor werknemers met een vergelijkbaar inkomen zijn de gemiddelde niet-standaardeffecten duidelijk negatief (zie de tabellen met inkomenseffecten in bijlage I van de Verkenning).

12 SER-advies *Werken aan zekerheid*, op.cit., p. 552.

de keuze van een matig fictief rendement een middeling bereikt tussen jaren met winsten en verliezen (zodat van een afzonderlijke verrekening van verliezen kan worden afgezien) en wordt ook rekening gehouden met de inflatie. De opbrengst zal aanmerkelijk stabiel zijn dan die van een vermogenswinstbelasting (een overweging die er tevens toe leidt om een heffing op fictief rendement te verkiezen boven een belasting op de werkelijke vermogensaanwas). Wel is het van evident belang om de belastbare grondslag voor deze heffing goed af te stemmen op een reeks vrijstellingen die de Verkenning in het vooruitzicht stelt, bijvoorbeeld in verband met de oudedagsparaplu.

Bij de tariefstelling ligt het in de rede onder meer aan te sluiten bij de tarieven van de IB, rekening houdend met de druk van de Vpb die op risicodragend vermogen rust. Gelet op de grote mobiliteit van financieel kapitaal zou het overigens contraproductief zijn de effectieve druk op vermogensinkomsten (die de resultante is van het tariefpercentage en de hoogte van het fictieve rendement) duidelijk boven het internationaal gebruikelijke niveau te stellen. Tegen deze achtergrond is de raad voorstander van een tariefdifferentiatie tussen aandelenbezit en overig, risicomijdend vermogen¹³. Langs deze weg wordt de fiscale benadeling, voortvloeiend uit de Vpb, van het beleggen in aandelen vermindert. Voor vermogen in aandelen ligt het in de rede aan te sluiten bij het tarief voor aanmerkelijk-belanghouders (25 procent). Voor het overige vermogen kan het tarief dan aanmerkelijk hoger worden vastgesteld. Bij toepassing van een tarief van 35 procent – dat ook ongewenste arbitrage afremt – kunnen de meeropbrengsten ten opzichte van de Verkenning op f 400 miljoen worden geraamd.

De Verkenning gaat bij de opbrengstenraming (van f 4,1 miljard) grotendeels uit van de grondslag van de huidige vermogensbelasting. Zo is geen rekening gehouden met kapitaalverzekeringen die nu zijn vrijgesteld maar wel tot de grondslag van de voorgestelde vermogensrendementsheffing behoren (zie p. 73 van de Verkenning). Verder blijven de potentiële opbrengsten van extra inningsinspanningen buiten beeld. Het CPB raamt de potentiële meeropbrengst in vergelijking met de raming in de Verkenning op f ½ tot ten hoogste 2½ miljard gulden (bij een tarief van 25 procent)¹⁴. Door extra inningsinspanningen zou naar de mening van de raad een structurele meeropbrengst van f 0,5 tot 1 miljard per jaar moeten kunnen worden gerealiseerd.

13 Zie: L.G.M. Stevens, Fair forfait?, *Weekblad Fiscaal Recht*, 1998/6284, pp. 407-409. Stevens stelt bovendien voor het forfaitaire rendement niet op 4 procent te fixeren, maar te koppelen aan een voortschrijdend gemiddelde van daadwerkelijk behaalde rendementen gedurende bijvoorbeeld de afgelopen vijf jaren.

14 Zie CPB, Notitie Budgettaire ruimte voor aanpassing tariefstructuur in het belastingplan voor de 21e eeuw (98/3).

8.5 De verschuiving en vergroening

De raad is van oordeel dat een verschuiving van belastingdruk van directe naar indirecte belastingen (hoger btw-tarief, fiscale vergroening) een belangrijke bijdrage kan leveren aan de financiering van de herziening van de IB en tegelijkertijd kan bijdragen aan het bereiken van de milieudoelstellingen. De verschuiving naar de omzetbelasting kan de stabiliteit van de overheidsinkomsten ten goede komen. Immers, de heffingsgrondslag is minder gevoelig voor fiscale versmalling (geen aftrekposten). De maatvoering hangt in belangrijke mate af van de taxatie van de grenseffecten ('weglekeffecten') alsmede van de verlaging van de IB-tarieven. Daarnaast moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat een verhoging van het btw-tarief tot meer ontduiking van omzetbelasting kan leiden, in het bijzonder in de dienstensfeer.

De raad is er sterk voorstander van arbeidsintensieve diensten onder het lage btw-tarief te laten vallen. Hij bepleit dan ook dat de Nederlandse regering zich op EU-niveau blijft inzetten voor deze maatregel.

Ook de vergroeningsmaatregelen van het belastingstelsel worden door het kabinet ingezet om de robuustheid van de belastingopbrengst te vergroten; daarnaast beogen zij tot een minder milieubelastend gedrag aan te zetten door de vervuiler te laten betalen en burgers te confronteren met de maatschappelijke kosten van milieu- en energiegebruik¹⁵. Daarbij gelden wel twee voorwaarden: maatschappelijke acceptatie en behoud van de internationale concurrentiepositie. Deze voorwaarden impliceren een zorgvuldige vormgeving van de vergroening, inclusief de terugsluismodaliteiten.

Het kabinet stelt een substantiële verhoging van de energiebelastingen voor en presenteert daartoe twee varianten. Noch in de Verkenning noch in het recentere *NMP3* kiest het echter voor een van beide. Over de terugsluizing spreekt het kabinet slechts in algemene termen; een verbijzondering moet nog plaatsvinden. Een beoordeling van beide varianten past in een brede afweging, waarbij zowel de fiscale en economische effecten van de vergroening als de milieueffectiviteit een belangrijke rol spelen; in dit licht moeten ook de voorgestelde positieve prikkels worden beoordeeld.

De Verkenning stelt voor de energiebelastingen met f 3,4 miljard te verhogen. De raad sluit zich daarbij aan en beschouwt dit overigens – afgaande op de CPB-berekeningen ten behoeve van de werkgroep-Van der Vaart – ook ongeveer

15 Indien een minder milieubelastend gedrag gerealiseerd wordt, leidt dit tot een verkleining van de grondslag van de heffing.

als het maximum van wat de komende periode economisch inpasbaar moet worden geacht, gelet op de bestaande internationale verhoudingen. Tegen de achtergrond van de ontwikkelingen in het Klimaatverdrag (Kyoto) zou een basis kunnen ontstaan voor een verdergaande internationale afstemming van heffingsgrondslagen en tarieven. Het is zowel vanuit economisch als ecologisch oogpunt belangrijk dat Nederland zich voor internationaal gecoördineerde energiebelastingen blijft inzetten.

De raad zal in zijn advies over het *NMP3* nader ingaan op de vormgeving van de energiebelastingen, in casu de keuze tussen de door het kabinet voorgestelde varianten, de relatie met de andere instrumenten in het milieubeleid en de vormgeving van de terugsluizing. Beoordelingscriteria zullen daarbij zijn het te verwachten milieueffect, de (inkomens)gevolgen voor de verschillende doelgroepen, de internationale concurrentiepositie en de concurrentieverhoudingen tussen verschillende segmenten van het bedrijfsleven¹⁶. Daarbij moet worden voorkomen dat binnen de sector bedrijven de kleinere ondernemingen voor hun energieconsumptie relatief zwaarder worden aangeslagen dan de grootverbruikers.

8.6 De pensioenparaplu

De raad onderschrijft de keuze van het kabinet in de Verkenning (zie pp. 47-49) om voor de fiscale behandeling van arbeidspensioenen de omkeerregel te handhaven. Daarvan uitgaande is de gedachte van een pensioenparaplu, als fiscaal plafond voor het totaal van de oudedagsvoorzieningen, op zich redelijk en consequent. Cruciaal is dat voor de bepaling van de fiscale ruimte de drie pijlers (AOW, arbeidspensioen en particuliere aanvullende voorziening) in onderlinge samenhang worden gezien, waarbij de opgebouwde pensioenrechten (inclusief AOW) van invloed zijn op de op te bouwen lijfrente en andersom. In de praktijk zal het plafond primair raken aan de mogelijkheden om in de particuliere sfeer fiscaal gefacilieerd een aanvullende oudedagsvoorziening op te bouwen. Die beperking is op zich aanvaardbaar indien bij de definitie van een adequate oudedagsvoorziening wordt aangesloten bij de fiscale normering voor pensioenopbouw van de werkgroep-Witteveen.

Het grote vraagpunt is de praktische implementatie en operationalisering. Daarbij gaat het onder meer om de jaarlijkse bepaling van de opbouwruimte voor de oudedagsvoorziening. Nader onderzoek moet uitwijzen of de pensioenparaplu ook daadwerkelijk kan worden geïmplementeerd zonder substantiële

16 Gelet op deze beoordelingscriteria zal de RCO in het advies over *NMP3* de tweede variant als vertrekpunt nemen.

verzwaring van de uitvoeringspraktijk en zonder de inzichtelijkheid voor burgers te belemmeren.

Waar het gaat om de gedachte van intertemporele flexibiliteit, lijkt terughoudendheid op zijn plaats, gelet op het belang van het instandhouden van een goede oudedagsvoorziening. Het bestemmingsgebonden karakter van pensioenmiddelen verzet zich tegen het gebruik van een deel ervan voor andere doeleinden. De fiscale faciëring van andere, maatschappelijke goede doelen die gericht zijn op het vormgeven van de eigen verantwoordelijkheid, kan naar het oordeel van de raad beter een afzonderlijke vorm krijgen. Zo heeft de raad in het voorgaande al een fiscale stimuleringsmaatregel voor verlofsparen bepleit. Voor het overige verwijst de raad naar het komende advies over de kabinetsnota *Kansen op combineren*.

Bezien vanuit de filosofie van de omkeerregel acht de raad het legitiem dat de Nederlandse fiscus ook bij pensioenbetalingen in het buitenland zijn uitgestelde heffing wil realiseren. Met het oog daarop bevat de Verkenning een drietal wegen welke gelijktijdig zouden kunnen worden bewandeld.

De verkende instrumenten hebben elk hun eigen merites. De twee in internationaal verband te realiseren mogelijkheden (tot stand brengen van een Europese verordening; aanpassen bilaterale belastingverdragen) zijn mede afhankelijk van besluitvorming op Europees niveau dan wel van de bereidheid van verdragspartners, en kunnen daardoor lang op zich laten wachten.

De meer nationale weg (voorwaardelijk stelsel van premieaftrek en vrijstelling van aanspraken) lijkt op gespannen voet te staan met de doelstellingen van bevordering van het vrij verkeer van personen en van vergroting van de (internationale) arbeidsmobiliteit. In dat kader wordt momenteel gestreefd naar een verruiming van de mogelijkheden van grensoverschrijdende uitbetaling van pensioenaanspraken. Bovendien zou eenzijdige introductie van deze mogelijkheid getuigen van een onzorgvuldige en onbetrouwbare opstelling jegens de bilaterale verdragspartners. Een en ander overziende meent de raad dat de beleidsinzet er thans, mede ter bescherming van de omkeerregel, vooral op zou moeten worden gericht dat in bilaterale verdragen een verrekenbare bronheffing op pensioenuitbetalingen aan het buitenland wordt overeengekomen en dat een dergelijke systematiek ook in een communautaire verordening wordt vastgelegd.

Voorzover pensioenfondsen binnen de door de PSW toegestane ruimte in het kader van de collectieve regeling individuele keuzemodules aanbieden, behoeven zij naar het oordeel van de raad niet in de vennootschapsbelasting te worden betrokken. Dit ligt anders indien zij op enig moment individuele pensioenverzekeringsproducten zouden mogen uitvoeren die buiten het kader van de collectieve regeling vallen. De raad voorziet zo'n situatie echter niet.

Gelet op de wezenlijke vragen rond praktische implementatie en operationalisering acht de raad het niet mogelijk en zinvol thans een afgerond oordeel over de kabinetsvoorstellen te geven. Hij gaat ervan uit daartoe in de gelegenheid te worden gesteld naar aanleiding van een gerichte adviesaanvraag waarin het idee van de pensioenparaplu concreet is uitgewerkt.

8.7 In de komende kabinetsperiode naar een nadere concretisering

De raad heeft zich in de voorgaande paragrafen uitgesproken voor een samenhangend pakket van herzieningen van directe en indirecte belastingen. Dit pakket behoeft in de komende kabinetsperiode op een aantal punten nog nadere uitwerking, mede afhankelijk van de dan geldende sociaal-economische omstandigheden en budgettaire mogelijkheden. Deze punten betreffen in het bijzonder de tariefstructuur van de IB (waarvan in paragraaf 8.3 de contouren zijn geschetst).

Het bedoelde brede herzieningspakket zal overigens in zijn samenhang, hoe ook precies ingevuld, in een complex beeld van inkomenseffecten resulteren. Met het kabinet is de raad van oordeel dat een wijziging in het belastingstelsel geen negatieve effecten mag hebben voor de minimuminkomens. Verder onderschrijft de raad de voorkeur om door positieve koopkrachteffecten voor werknemers de arbeidsparticipatie te bevorderen. Daarnaast is de raad van oordeel dat bij een wijziging in het belastingstelsel significante nivellerende of denivellerende effecten ongewenst zijn¹⁷.

Binnen een beperkt budgettair beslag blijkt het niet op voorhand mogelijk de voorgestelde wijzigingen in het belastingstelsel te combineren met een tariefstructuur van de IB waarin aan alle genoemde wensen kan worden voldaan. Het combineren van de verschillende wensen wordt minder lastig naarmate de budgettaire randvoorwaarde meer wordt opgerekt. Het is echter nu niet de tijd om al finale afwegingen te maken. De invoering van de belastingherziening is immers naar verwachting niet voor het jaar 2001 aan de orde. Dan moeten definitieve keuzen ten aanzien van de invulling en van de budgettaire ruimte voor de belastingherziening worden gemaakt. Dan ook dient getoetst te worden aan de randvoorwaarde van inkomensneutraliteit. Op die toetsing kan nu niet vooruit worden gelopen omdat de koopkrachtontwikkeling in het jaar van invoering mede afhangt van een aantal, goeddeels nog niet voorzienbare factoren.

17 Deze uitspraak geldt voor de verschillende te onderscheiden sociaal-economische groepen, waaronder werkenden, uitkeringsgerechtigden, tweeverdieners, alleenstaanden, alleenverdieners en gepensioneerden.

Ten behoeve van de gedachtevorming in de komende jaren heeft de raad nu reeds enkele mogelijke concrete verbeteringen van de IB-tariefstructuur laten doorrekenen. Deze exercities zijn opgenomen in bijlage 3. De doorrekeningen – die passen binnen een behoedzaam scenario voor de komende kabinetsperiode – tonen meer concreet welke modaliteiten kunnen worden benut om de tariefstructuur binnen de gestelde randvoorwaarden in de gewenste richting te verbeteren. Zij hebben niet de bedoeling het standpunt preciezer vast te leggen, maar dienen ter oriëntatie van de verdere discussie en geven de raad overigens voldoende vertrouwen in de realiteitswaarde van de eerder geschetste contouren van een nieuwe tariefstructuur voor de IB om over de hoofdlijnen van de belastingherziening een richtinggevend oordeel uit te spreken. De finale afwegingen kunnen echter, zoals reeds aangegeven, pas over enkele jaren, bij de definitieve besluitvorming over de belastingherziening, worden gemaakt. De voorgestelde wijzigingen moeten op dat moment worden gezien in het kader van een dan actueel totaalbeeld van inkomensverhoudingen en van budgettaire mogelijkheden.

Bij de tariefstelling ligt het derhalve in de rede om rekening te houden met de druk van de Vpb die op risicodragend vermogen rust. Gelet op de grote mobiliteit van financieel kapitaal zou het overigens contraproductief zijn de effectieve druk op vermogensinkomsten (die de resultante is van het tariefpercentage en de hoogte van het fictieve rendement) duidelijk boven het internationaal gebruikelijke niveau te stellen.

Tegen deze achtergrond verdient een tariefdifferentiatie tussen aandelenbezit en overig vermogen de voorkeur¹⁸. Langs deze weg wordt de fiscale benadeling, voortvloeiend uit de Vpb, van het beleggen in aandelen verminderd.

18 Zie: L.G.M. Stevens, Fair forfait?, *Weekblad Fiscaal Recht*, 1998/6284, pp. 407-409. Stevens stelt bovendien voor het forfaitaire rendement niet op 4 procent te fixeren, maar te koppelen aan een voortschrijdend gemiddelde van daadwerkelijk behaalde rendementen gedurende bijvoorbeeld de afgelopen vijf jaren.

Voor vermogen in aandelen ligt het in de rede aan te sluiten bij het tarief voor aanmerkelijk-belanghouders (25 procent). Voor het overige vermogen kan het tarief dan aanmerkelijk hoger worden vastgesteld. Bij toepassing van een tarief van 35 procent – dat ook ongewenste arbitrage afremt – kunnen de meeropbrengsten ten opzichte van de Verkenning op *f* 400 miljoen worden geraamd.

Den Haag, 17 april 1998

K.G. de Vries
voorzitter

N.C.M. van Niekerk
algemeen secretaris

Bijlagen bij Naar een robuust belastingstelsel

Samenstelling van de Commissie Fiscaal Stelsel 21^e eeuw

leden

plaatsvervangende leden

Onafhankelijke leden

prof.dr. V. Halberstadt (voorzitter)
prof.dr. A.H.M. Daniëls
prof.dr. K.P. Goudswaard
R.L.O. Linschoten
prof.dr. L.F. van Muiswinkel
prof.dr. L.G.M. Stevens

Ondernemersleden

prof.dr. H.A. Kogels (VNO-NCW)
mr. A. Overbosch (VNO-NCW)
drs. K.B. van Popta (MKB-Nederland)
ir. L.S. Rietema (LTO Nederland)
mr. A.J.M. Timmermans (VNO-NCW)
mr. J. Warmerdam (MKB-Nederland)

Werknemersleden

drs. C.C.H.J. Driessen (FNV)
mr. A.J. de Geus (CNV)
mevrouw drs. A.M. Jongerius (FNV)
drs. P. Kroon (CNV)
W.W. Muller (MHP)
mevrouw drs. M.E.J. Schuit (FNV)

drs. H.J. Leemreize
drs. M. Kastelein

J.S. Vroon
mevrouw drs. L.W. Bijleveld

Adviserende leden

prof.dr. A.L. Bovenberg (CPB)
drs. J.H. Brits (DNB)

Ministeriële vertegenwoordigers

drs. A.J.J. Draaisma (Fin)
drs. L.J.M. van den Ende (Fin)
drs. P.J. Hamelink (VROM)
drs. F.W. Jongbloed (Fin)
drs. A.C. Kipp (VWS)
drs. E.B.K. van Koesveld (EZ)
drs. J.J. Urselmann (LNV)
drs. A.S.W. de Vries (VROM)
drs. J. van der Waart (SZW)

Secretariaat

drs. M.G. Bos
drs. A.J.S. Devreese
mr. D.B. Modderman
dr. H. Vording
drs. C.A. van der Wijst

Enige doorrekeningen van verbeteringen van de tariefstructuur van de IB

Inleiding

In deze bijlage worden vier concrete uitwerkingen van de tariefstructuur van de IB doorgerekend op de inkomenseffecten en op de gevolgen voor marginale druk en *replacement rate*. De vier uitwerkingen hebben hetzelfde budgettaire beslag (zie hieronder). De berekeningen zijn verricht door het Ministerie van Financiën (directie AFP). De doorrekeningen leveren naast standaardkoopkrachtheffingen ook een indicatie van gemiddelde niet-standaardeffecten op¹⁹.

De vier uitwerkingen laten zich typeren door de wisselende nadruk op afzonderlijke elementen van de tariefstructuur. In alle uitwerkingen is, in vergelijking met de huidige situatie, de eerste tariefschijf verlengd en de tweede tariefschijf verkort.

De verschillen komen in hoofdzaak op het volgende neer:

- A. een wat hoger tweedeschijftarief (45 procent) dan in de andere uitwerkingen;
- B. een sterker verkorte tweede schijf;
- C. een verlaging van de heffingskorting voor werkenden, budgettair-neutraal omgezet in een verhoging van de algemene heffingskortingen;
- D. een budgettair-neutrale uitruil tussen de heffingskortingen van tariefgroep 3 en tariefgroep 2, zodanig dat de oude verhouding van 2 : 1 wordt hersteld.

Budgettair beslag

Uitgaande van een behoedzaam scenario beveelt de SER aan in de komende kabinetsperiode f 2½ miljard te reserveren voor lastenverlichting in het kader van de belastingherziening. Daarnaast acht de raad het verantwoord op basis van extra inningsinspanningen structureel f ¾ miljard extra opbrengst (boven de behoedzame raming in de Verkenning) voor de vermogensrendementsheffing in te boeken. Daarenboven zouden zonodig nog enkele honderden miljoenen gulden voor dekking van de belastingherziening moeten kunnen worden vrijgemaakt: dankzij mogelijke budgettaire meevallers en/of door enige verdere grondslagverschuiving (zoals door indexatie van de drankaccijnzen) en/of

¹⁹ Beide zijn in de laatste kolom van de tabellen 2 tot en met 5 opgeteld tot een indicatie van het gemiddelde totale effect. Daarbij verdient aantekening dat de gemiddelde niet-standaardeffecten zijn afgerond op veelvouden van 0,5 procent. De wijze van afronding in de laatste kolom suggereert daarom een precisie die niet geheel kan worden waargemaakt.

door een meer efficiënte uitvoering (bijvoorbeeld door een gecombineerde in-ning van loonheffing en premies werknemersverzekeringen).

Voor het doen van de berekeningen heeft het Ministerie van Financiën het bovenstaande samengenomen en opgevat als een totaal budgettair beslag van f 3,7 miljard.

Nadere omschrijving van de vier uitwerkingen

In tabel 1 is de tariefstructuur van de vier uitwerkingen weergegeven, afgezet tegen het beeld voor 1998 op basis van de *MEV 1998*. Daarbij zijn de maatregelen op het vlak van verbreding, vergroening en verschuiving dezelfde als in de Verkenning, met drie uitzonderingen:

- de spaarloonregeling c.a. wordt niet beperkt;
- de aftrek van (werkelijke) arbeidskosten blijft in stand; hierbij fungeert net zoals thans het arbeidskostenforfait als drempel voor de aftrek;
- er is gerekend met een aangepast voorstel op het vlak van de forfaitaire rendementsheffing in die zin dat is uitgegaan van een gedifferentieerd tarief (25 procent voor aandelen en 35 procent voor overige bezittingen).

De tabellen 2 tot en met 5 geven de inkomenseffecten van de vier uitwerkingen (A, B, C en D) weer.

Tabel 1 - Vier alternatieve tariefstructuren t.o.v. MEV 98

	MEV 98	A	B	C	D
tarief 1e schijf 65 -	36,35%	33,5%	33,5%	33,5%	33,5%
tarief 1e schijf 65+	19,85%	17,0%	17,0%	17,0%	17,0%
tarief 2e schijf	50%	45,0%	43,5%	43,5%	43,5%
tarief 3e schijf	60%	50,0%	50,0%	50,0%	50,0%
min. arbeidskostenforfait ^a	252	252	252	252	252
percentage	12	4	4	4	4
maximum ^a	3.108	1.236	1.236	1.236	1.236
drempel aftrek arbeidskosten ^a	3.108	1.236	1.236	1.236	1.236
lengte eerste schijf ^a	47.184	54.000	53.950	51.943	51.943
lengte tweede schijf ^a	56.590	41.500	25.250	41.500	41.500
belastingvrije som groep 2 ^a	8.617	0	0	0	0
belastingvrije som groep 3 ^a	16.824	0	0	0	0
heffingskorting groep 2, 65 - ^a	0	3.059	3.059	3.179	3.025
heffingskorting groep 2, 65+ ^a	0	1.552	1.552	1.613	1.535
heffingskorting groep 3, 65 - ^a	0	5.981	5.981	6.216	6.050
heffingskorting groep 3, 65+ ^a	0	3.035	3.035	3.154	3.070
heffingskorting werkenden ^a	0	1.000	1.000	750	1.000

a. In gulden.

Tabel 2 – Inkomenseffecten van uitwerking A (hoger tweedeschijftarief) in procenten

	Effecten verhoging indirecte belastingen	Effecten tariefverlaging	Totaal standaard-effecten	Indicatie van de gemiddelde niet-standaard-effecten	Indicatie gem. effect
Werknemers (algemeen)					
minimumloon	-2,7	+5,2	+2,5	-0,5	+2,0
modaal	-2,4	+5,1	+2,7	-1,0	+1,7
anderhalfmaal modaal	-2,2	+4,8	+2,6	-1,0	+1,6
tweemaal modaal	-1,9	+5,6	+3,7	-1,5	+2,2
Werknemers (alleenverdiener met kinderen)					
minimumloon	-2,4	+3,8	+1,4	0,0	+1,4
modaal	-2,3	+4,1	+1,8	-0,5	+1,3
anderhalfmaal modaal	-2,2	+2,4	+0,2	-1,0	-0,8
tweemaal modaal	-2,1	+3,4	+1,3	-1,5	-0,2
sociaal minimum	-2,6	+3,1	+0,5	-0,5	0,0
ouderen					
<i>alleenstaand</i>					
AOW	-2,3	+2,3	0,0	0,0	0,0
40 000	-2,4	+3,0	+0,6	0,0	+0,6
80 000	-2,1	+3,5	+1,4	+1,5	+2,9
<i>gehuwd</i>					
AOW	-2,6	+2,6	0,0	0,0	0,0
40 000	-2,4	+2,9	+0,5	0,0	+0,5
80 000	-2,1	+2,7	+0,6	+1,0	+1,6
marginale druk					
minimumloon	33,5				
120% minimumloon	33,5				
modaal	33,5				
2 x modaal	50,0				
replacement rates					
minimumloon	96,0				
0,8 x gemiddeld loon	71,8				

Tabel 3 – Inkomenseffecten van uitwerking B (verkorte tweede schijf) in procenten

	Effecten verhoging indirecte belastingen	Effecten tariefverlaging	Totaal standaard-effecten	Indicatie van de gemiddelde niet-standaard-effecten	Indicatie gem. effect
Werknemers (algemeen)					
minimumloon	-2,7	+5,2	+2,5	-0,5	+2,0
modaal	-2,4	+5,1	+2,7	-1,0	+1,7
anderhalfmaal modaal	-2,2	+5,5	+3,3	-1,0	+2,3
tweemaal modaal	-1,9	+4,9	+3,0	-1,5	+1,5
Werknemers (alleenverdiener met kinderen)					
minimumloon	-2,4	+3,8	+1,4	0,0	+1,4
modaal	-2,3	+4,1	+1,8	-0,5	+1,3
anderhalfmaal modaal	-2,2	+3,0	+0,8	-1,0	-0,2
tweemaal modaal	-2,1	+2,7	+0,6	-1,5	-0,9
 sociaal minimum	-2,6	+3,1	+0,5	-0,5	0,0
ouderen					
<i>alleenstaand</i>					
AOW	-2,3	+2,3	0,0	0,0	0,0
40 000	-2,4	+3,0	+0,6	0,0	+0,6
80 000	-2,1	+4,1	+2,0	+1,5	+3,5
<i>gehuwd</i>					
AOW	-2,6	+2,6	0,0	0,0	0,0
40 000	-2,4	+2,9	+0,5	0,0	+0,5
80 000	-2,1	+2,9	+0,8	+1,0	+1,8
marginale druk					
minimumloon	33,5				
120% minimumloon	33,5				
modaal	33,5				
2 x modaal	50,0				
replacement rates					
minimumloon	96,0				
0,8 x gemiddeld loon	71,8				

Tabel 4 – Inkomenseffecten van uitwerking C (lagere arbeidsmarkttoeslag) in procenten

	Effecten verhoging indirecte belastingen	Effecten tariefverlaging	Totaal standaard-effecten	Indicatie van de gemiddelde niet-standaard-effecten	Indicatie gem. effect
Werknemers (algemeen)					
minimumloon	-2,7	+4,6	+1,9	-0,5	+1,4
modaal	-2,4	+4,7	+2,3	-1,0	+1,3
anderhalfmaal modaal	-2,2	+4,8	+2,6	-1,0	+1,6
tweemaal modaal	-1,9	+5,9	+4,0	-1,5	+2,5
Werknemers (alleenverdiener met kinderen)					
minimumloon	-2,4	+3,7	+1,3	0,0	+1,3
modaal	-2,3	+4,1	+1,8	-0,5	+1,3
anderhalfmaal modaal	-2,2	+2,6	+0,4	-1,0	-0,6
tweemaal modaal	-2,1	+3,8	+1,7	-1,5	+0,2
 sociaal minimum	-2,6	+4,0	+1,4	-0,5	+0,9
ouderen					
<i>alleenstaand</i>					
AOW	-2,3	+3,2	+0,9	0,0	+0,9
40 000	-2,4	+3,5	+1,1	0,0	+1,1
80 000	-2,1	+3,4	+1,3	+1,5	+2,8
<i>gehuwd</i>					
AOW	-2,6	+3,5	+0,9	0,0	+0,9
40 000	-2,4	+3,6	+0,5	0,0	+0,5
80 000	-2,1	+2,4	+0,3	+1,0	+1,3
marginale druk					
minimumloon	33,5				
modaal	33,5				
2 x modaal	50,0				
replacement rates					
minimumloon	97,0				
0,8 x gemiddeld loon	72,5				

Tabel 5 – Inkomenseffecten van uitwerking D (heffingskorting 2 : 1) in procenten

	Effecten verhoging indirecte belastingen	Effecten tariefverlaging	Totaal standaard-effecten	Indicatie van de gemiddelde niet-standaard-effecten	Indicatie gem. effect
Werknemers (algemeen)					
minimumloon	-2,7	+5,0	+2,3	-0,5	+1,8
modaal	-2,4	+5,0	+2,6	-1,0	+1,6
anderhalfmaal modaal	-2,2	+5,0	+2,8	-1,0	+1,8
tweemaal modaal	-1,9	+6,1	+4,2	-1,5	+2,7
Werknemers (alleenverdiener met kinderen)					
minimumloon	-2,4	+4,0	+1,6	0,0	+1,6
modaal	-2,3	+4,3	+2,0	-0,5	+1,5
anderhalfmaal modaal	-2,2	+2,7	+0,5	-1,0	-0,5
tweemaal modaal	-2,1	+4,0	+1,9	-1,5	+0,4
 sociaal minimum	-2,6	+3,3	+0,7	-0,5	+0,2
ouderen					
<i>alleenstaand</i>					
AOW	-2,3	+2,6	+0,3	0,0	+0,3
40 000	-2,4	+3,2	+0,8	0,0	+0,8
80 000	-2,1	+3,2	+1,1	+1,5	+2,6
<i>gehuwd</i>					
AOW	-2,6	+2,6	0,0	0,0	0,0
40 000	-2,4	+2,9	+0,5	0,0	+0,5
80 000	-2,1	+2,0	-0,1	+1,0	+0,9
marginale druk					
minimumloon	33,5				
modaal	33,5				
2 x modaal	50,0				
replacement rates					
minimumloon	96,0				
0,8 x gemiddeld loon	71,9				