

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

Onder redactie van
Sjibren Cossen
en Bas Jacobs



ISBN/EAN: 978-90-826379-3-9

NUR 160

Ontwerp voor een beter belastingstelsel wordt uitgegeven door ESB. Dit boek is mogelijk gemaakt dankzij financiële bijdragen van het Ministerie van Financiën en de Erasmus School of Economics van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

© 2019 De auteurs, p/a ESB, Postbus 216, 1000 AE Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

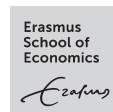
Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16 h Auteurswet, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet) dient men zich te wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro). Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

Redactie: Sijbren Cossen en Bas Jacobs

Redactionele ondersteuning: ESB

Druk: Ten Brink, Meppel

Beeldmateriaal: Beeldrechten portretfoto's bij auteurs



Ministerie van Financiën

Voorwoord

Het was 1799 toen Alexander Gogel de eerste schets maakte voor een stelsel van algemene belastingen. De verenigde gewesten moesten tot een eenheidsstaat gevormd worden en volgens Gogel hoorde daar één belastingstelsel bij. Hij stond daarmee aan de wieg van waar ik mij ruim tweehonderd jaar later als staatssecretaris van Financiën dagelijks mee bezighoud. Als voorganger, met overigens klinkende functietitels als intendant voor financiën en de publieke schatkist, stelde Gogel de eerste ambtenaren aan die zich bezighielden met het heffen en innen van belastingen. Vanaf het allereerste begin was nivellering onderdeel van het stelsel: de rijkere betaalden meer dan de armen. Tegelijkertijd waren het volstrekt andere tijden. De haardenbelasting, waarbij je voor de eerste twee haarden in je huis geen heffing hoefde te betalen, maar vanaf de derde wel, is daarvan een treffende illustratie.

Die steeds veranderende tijden laten zien dat een belastingstelsel nooit statisch kan zijn. De maatschappij verandert en dus ook de belastingen. Sinds dat eerste stelsel van algemene belastingen is er sprake geweest van een continu bijschaven, hervormen en uitbreiden. Soms met rigoureuze stelselwijzigingen, dan weer met kleine aanpassingen. Door die voortdurende bewegingen, vaak ook ingegeven door de politiek-economische realiteit, kom je niet altijd uit op die ideale schets die je zou maken als je met een blanco vel kon beginnen.

Juist daarom is het van groot belang om die politieke begrenzing eens los te laten en met de academische bril te kijken naar ons systeem. Ik juich van harte toe dat in het kader van de Sijbren Cnossenleerstoel voor economie en

overheidsfinanciën aan de Erasmus School of Economics in deze bundel vermaarde economen uit binnen- en buitenland ons belastingstelsel bezien. De beleidsaanbevelingen gaan van de vennootschapsbelasting en de btw, tot het belasten van digitale platformen en de belastingdruk van eenverdieners versus tweeverdieners. De contribuanten geven blijk van bevlogenheid en idealisme, door hun academische kennis in te zetten voor een goed stelsel, met uiteindelijk grote impact op mens en maatschappij.

Deze bundel zal een mooie inspiratiebron zijn voor mij en mijn opvolgers op deze plek. Daarbij hebben wij helaas niet die vrijheid van het blanco vel. De praktische uitvoerbaarheid, de politieke haalbaarheid en mogelijk grote herverdelingseffecten beperken de mogelijkheden. Tegelijkertijd zien we allemaal dat het systeem aan hervorming toe is. Om die reden heb ik opdracht gegeven voor het ambtelijke traject ‘bouwstenen voor een beter belastingstelsel’. In een serie onderzoeken stellen we daarin de vraag of de huidige belastingen en heffingen nog steeds bijdragen aan de kwaliteit van onze samenleving en wat er beter kan. Hoe is de belastingdruk verdeeld over verschillende groepen in de samenleving, zoals tweeverdieners, eenverdieners, grote en kleine bedrijven? Ook het effect van de klimaattransitie, globalisering en digitalisering op de belastingen wordt onderzocht. De diverse academische inzichten uit deze bundel zullen ongetwijfeld van pas komen. Zo zetten we, vanaf de eerste penningstreken van Alexander Gogel, met vereende krachten stappen vooruit – en soms een paar stappen terug – op de weg naar een zo eerlijk, effectief en efficiënt mogelijk stelsel dat steeds weer past in de moderne tijd.



MENNO SNEL
Staatssecretaris van
Financiën

Inhoud

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

SIJBREN CNOSSEN EN BAS JACOBS

8

Kapitaalinkomen

18

Naar een heffing op werkelijk rendement

AART GERRITSEN EN FLORIS ZOUTMAN

20

Echte duale inkomenstenbelasting

SIJBREN CNOSSEN EN PETER BIRCH SØRENSEN

32

De lage rente biedt kans om de fiscale behandeling van de eigen woning te hervormen

CASPER VAN EWIJK EN ARJAN LEJOUR

46

Fundamentele hervorming van belastingen op kapitaalinkomen

BAS JACOBS

60

Winst: internationaal 76

Concurrentie met de vennootschapsbelasting: een Nederlands perspectief
PATRICIA HOFMANN EN NADINE RIEDEL 78

Hollandse streken: hoe belastingparadijs Nederland de wereld benadeelt
LUDVIG WIER 96

Belastingheffing op digitale platforms
MARKO KOETHENBUERGER 106

Winst: ontwerp 116

Hervorm de vpb door beperking van de renteaftrek
DIRK SCHINDLER EN HENDRIK VRIJBURG 118

Bron- en bestemmingsbelastingen op overwinst
SHAFIK HEBOUS EN ALEXANDER KLEMM 136

Winstverdeelsleutels bij internationale belastingheffing
RUUD DE MOOIJ, SHAFIK HEBOUS EN LI LIU 148

Arbeidsinkomen **164**

Een verkenning van een optimale inkomstenbelasting in Nederland
EGBERT JONGEN 166

Belasting en deeltijdwerk
HENK-WIM DE BOER EN ANDREAS PEICHL 178

Naar eenvoudigere inkomensafhankelijke regelingen
PATRICK KOOT EN MIRIAM GIELEN 190

Naar een nieuw werknemer–zzp’er fiscaal evenwicht
LANS BOVENBERG EN ED GROOT 202

Fiscaal beleid leidt tot grote verschillen in lastendruk
KOEN CAMINADA EN KEES GOUDSWAARD 214

Milieu en mobiliteit **226**

Klimaatbeleid: uitdagingen en belemmeringen
RICK VAN DER PLOEG 228

Naar een betere beprijzing van weggebruik
HENDRIK VRIJBURG EN GERBEN GEILENKIRCHEN 238

Consumptie 248

Modernisering van de btw

SIJBREN CNOSSEN 254

Opties voor belasting van de financiële sector

BEN LOCKWOOD 268

Accijnzen als correctie op markt- en individueel falen

SIJBREN CNOSSEN 280

Over de auteurs 292

Ontwerp voor een beter belastingstelsel



**SIJBREN
CNOSSEN**

Academic partner
CPB en hoogleraar
Economie, Universiteit van Pretoria



BAS JACOBS

Hoogleraar
Economie en
Overheidsfinanciën,
Erasmus Universiteit
Rotterdam

Van elke honderd euro die in Nederland wordt verdiend, vloeit bijna veertig euro naar de schatkist in de vorm van loon- en inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting, sociale premies, btw, accijnzen en andere belastingen. Het Nederlandse stelsel beïnvloedt daarmee het economisch gedrag: of mensen wel of niet gaan werken en hoeveel ze dan werken, of mensen werknemer of ondernemer willen worden, of mensen hun geld in de eigen woning, pensioen of andere beleggingen steken, of mensen hun geld in hun bv oppotten of uitkeren, of mensen hun hypotheekschuld aflossen, of bedrijven wel of niet willen investeren, of bedrijven eigen geld of juist geleend geld in hun onderneming steken, of bedrijven hun winsten doorsluizen naar belastingparadijzen, of mensen laag- of hoogbelaste spullen willen kopen, of mensen minder gaan roken, drinken en gokken, of mensen wel of niet een auto kopen en hoeveel ze daarin rijden, en hoeveel CO₂ ze uitstoten.

Belastingheffing speelt een centrale rol bij de herverdeling van inkomen, het genereren van overheidsinkomsten en het beprijzen van externe en interne effecten. Maar belastingheffing grijpt ook hevig in op de economie. Allerlei economisch nuttige beslissingen van mensen en bedrijven worden door belastingheffing verstoord en dat geeft welvaartsverliezen. En omdat belastingen allesbehalve neutraal en transparant worden gegeven, is het stelsel nodeloos gecompliceerd, wordt belastingontwijking aangemoedigd en zijn de uitvoerings- en nalevingskosten hoog.

De maatschappelijke kosten van belastingheffing zijn aanzienlijk. Jacobs (2015) schat dat het welvaartsverlies van een euro extra belastingopbrengst in Nederland zo'n veertig à vijftig cent bedraagt. En over alle geheven euro's bedraagt dit ruwweg tien cent per euro. De welvaart neemt natuurlijk wel toe als de overheid belasting heft om externe en interne effecten te beprijzen, bijvoorbeeld bij CO₂-uitstoot, files, roken en drinken.

De auteurs van dit boek willen een beter belastingstelsel voor Nederland. Het gaat daarbij niet om de vraag of de belastingdruk moet worden verhoogd. Evenmin om de vraag of de overheid meer inkomen moet herverdelen. En ook niet over de vraag of mensen beter tegen zichzelf moeten worden beschermd. Alle voorstellen houden de belastingdruk constant en zijn niet bedoeld om meer inkomen te herverdelen of overheidspaternalisme te vergroten. Dat zijn vragen waar niet economen maar de politiek over hoort te beslissen.

Het eerste en allerbelangrijkste criterium voor ieder belastingstelsel is *doelmatigheid*. In een optimaal belastingstelsel kan de overheid de belastingopbrengst, de maatschappelijke wens tot herverdeling, en het corrigeren van externe en interne effecten tegen de laagste maatschappelijke kosten realiseren. Een doelmatiger belastingstelsel is een beter belastingstelsel. Vandaar de titel van dit boek.

Een tweede eis voor een goed belastingstelsel is *neutraliteit*. Mensen die in relevante kenmerken gelijk zijn moeten door de fiscus gelijk worden behandeld. Bijvoor-

beeld, mensen met een gelijk arbeidsinkomen moeten evenveel belasting betalen ongeacht of ze als werknemer, als zzp'er of als werknemer in hun eigen bv werken. Rendementen op aandelen, obligaties of onroerend goed moeten even zwaar worden belast als dat rendement gelijk is. Mensen zouden evenveel belasting moeten betalen, ook al geven ze hun geld uit aan verschillende goederen en diensten (tenzij het gaat om goederen die externe of interne schade veroorzaken). Het doorbreken van neutraliteit in het belastingstelsel zet de deur open naar belastingarbitrage: mensen en bedrijven die allerhande constructies verzinnen om zo weinig mogelijk belasting te hoeven betalen. De samenleving heeft dan het nakijken. Afwijkingen van het adagium 'gelijke monniken, gelijke kappen' moeten daarom zorgvuldig worden onderbouwd.

Een derde en laatste eis is dat het belastingstelsel zo *eenvoudig en transparant* mogelijk dient te zijn. Mensen moeten kunnen begrijpen waarover en hoeveel belasting ze betalen. Dat is lang niet altijd het geval. Toeslagen, belastingkortingen, aftrekposten, regels en uitzonderingen op regels kunnen leiden tot een fiscaal ondoordringbare jungle waarin belasting betalen vooral een last is voor dommen en armen, aangezien zij het spoor het eerste bijster raken. Eenvoud en transparantie zijn belangrijk voor de belastingmoraal en of belastingen als eerlijk worden ervaren. De maatschappelijke kosten van belastingheffing stijgen bovendien als door gebrek aan eenvoud en transparantie de uitvoerings- en nalevingskosten groter worden.

Dit boek bevat een groot aantal voorstellen voor een beter belastingstelsel. Sommige voorstellen zijn incrementeel, andere zijn ingrijpend. Het is niet de bedoeling dat mensen en bedrijven ineens worden overvallen door belastinghervormingen. De betrouwbaarheid van de overheid is een groot goed. De bedoeling van het boek is om een stip op de horizon te zetten waar het belastingbeleid, al dan niet na een zorgvuldige overgangperiode, naartoe zou moeten bewegen.

Samenvattend komen we tot de volgende conclusies voor kapitaalinkomen, winst, arbeidsinkomen, klimaat en mobiliteit, consumptie en externe effecten.

KAPITAALINKOMEN

Rente, dividend en vermogenswinst moeten zo veel mogelijk tegen een uniform, proportioneel tarief worden belast, voor sparen, beleggen, eigen onderneming, eigen huis of pensioen.

Dat vinden de auteurs in dit boek (Cnossen & Sørensen; Jacobs). De belastingheffing op vermogensinkomsten in het huidige stelsel is een lappendeken van fiscale regimes die de doelmatige allocatie van kapitaal en risico verstoort, belastingarbitrage uitlokt, tot suboptimale herverdeling van inkomen leidt en te veel prikkels geeft voor schuldfinanciering, waardoor de economie financieel fragiel wordt. Als een uniform en proportioneel tarief wordt gegeven op alle vermogensopbrengsten, dan worden de kapitaal- en risicoallocatie niet langer onnodig verstoord, wordt arbitrage ingedamd, wordt inkomen doelmatiger herverdeeld en worden alle prikkels voor excessieve schuldfinanciering weggenomen. De opbrengst van de belasting op vermogensinkomsten kan zo veel mogelijk inkomensneutraal worden teruggesluisd in de vorm van lagere tarieven op arbeid.

Om een constant tarief op alle vormen van kapitaalinkomen te realiseren, is het nodig dat dubbele belastingheffing wordt voorkomen.

Dit kan worden bereikt door de vennootschapsbelasting (vpb) als eindheffing te beschouwen voor alle dividenden en vermogenswinsten op aandelen in vennootschappen: een duale inkomstenbelasting (Sørensen & Cnossen). Dubbele belastingheffing van dividend kan ook worden voorkomen door betaalde vpb te verrekenen met de inkomstenbelasting op privé niveau (Jacobs). Dubbele belastingheffing op vermogenswinsten van aandelen wordt voorkomen door de verkrijgingsprijs te verhogen met de winst van de onderneming na vennootschapsbelasting.

Maak een einde aan belastingontwijking in box 2.

Ondernemers met een eigen bv die een aanzienlijk deel van de aandelen bezitten ('aanmerkelijk belang') betalen 25 procent belasting over de dividenduitkeringen en de

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

(gerealiseerde) vermogenswinst op die aandelen, waar eerder 25 procent vpb over is geheven. Om de hoogte van de jaarlijkse winst vast te stellen, maakt de fiscus een aanname over het gebruikelijk loon dat de directeur-groootaandeelhouder (dga) verdient. Ondernemers die in hun eigen bv werken, krijgen een veelal te laag loon toegerekend (standaard 45.000 euro). Dat wordt vervolgens belast als arbeidsinkomen in box 1. Box 2 maakt het mogelijk om belastingheffing langdurig uit of zelfs af te stellen. Directeuren van bv's kunnen de progressieve inkomstenbelasting in box 1 ontwijken en minder belasting betalen via box 2 door kunstmatig hun arbeidsinkomen te verlagen en hun kapitaalinkomen te verhogen. Een ander probleem is dat bv's als spaarpotten worden gebruikt omdat opgebouwd vermogen via de eigen onderneming onbelast kan aangroeien, terwijl na winstuitkering dat vermogen wordt belast in box 3. Vandaar dat ook allerlei leenconstructies met bv's bestaan. Deze vormen van belastingarbitrage komen disproportioneel ten goede aan de meer gefortuneerden, en zijn ondoelmatig. De auteurs van dit boek vinden daarom dat box 2 ingrijpend moet worden aangepast (Cnossen & Sørensen; Jacobs).

De eigenaar van een onderneming die in zijn eigen onderneming of bv werkt moet niet langer een gebruikelijk loon worden toegekend, maar een gebruikelijk kapitaalinkomen – naar Scandinavisch model.

Het gebruikelijk kapitaalinkomen is gebaseerd op een rekenrendement, zeg vijf à tien procent, van het eigen vermogen dat in de onderneming is gestoken. Dat kapitaalinkomen wordt als winst beschouwd en dus belast met vpb. Wat overblijft van de winst na aftrek van het kapitaalinkomen is dan het arbeidsinkomen van de directeur dat vervolgens progressief wordt belast in box 1 (Cnossen & Sørensen; Jacobs).

In box 2 zou het rentevoordeel kunnen worden belast over de opgebouwde winsten bij verkoop van de aandelen van bv's.

Directe belasting van ondernemingswinst en belastingheffing over het rentevoordeel op niet-gerealiseerde vermogenswinst op de aandelen, brengen de nekslag toe aan con-

structies waarbij via de eigen bv onbelast vermogen wordt opgebouwd of allerhande leenconstructies met bv's worden opgezet. Belastingheffing over het rentevoordeel bij opgebouwde vermogenswinst is overigens niet eenvoudig en is elders nog niet ingevoerd (Cnossen & Sørensen; Jacobs).

Werkelijke vermogensopbrengsten moeten worden belast in box 3.

De auteurs in dit boek bepleiten een belasting op werkelijke in plaats van fictieve vermogensopbrengsten, die feitelijk neerkomt op een vermogensbelasting (Gerritsen & Zoutman; Cnossen & Sørensen; Jacobs). Zij willen de vermogensbelasting in box 3 vervangen door een gecombineerde winst/aanwasbelasting. Deze is doelmatiger omdat bovennormale rendementen en risicopremies worden belast (onder volledige verliescompensatie) en omdat de heffing anticyclisch is. Daarnaast is de heffing progressiever als werkelijke vermogensinkomsten worden belast. Vermogensbestanddelen met een duidelijke marktwaardering kunnen op basis van hun waardestijging (vermogensaanwas) worden belast, zoals aandelen en obligaties. Overwogen kan worden om vermogensaanwas in het eigen huis te belasten aan de hand van de verandering van de WOZ-waarde (Gerritsen & Zoutman; Van Ewijk & Lejour). Vermogensbestanddelen zonder duidelijke marktwaardering moeten worden belast op basis van de gerealiseerde vermogenswinst bij verkoop. Vermogensverliezen behoren onbepaald aftrekbaar te zijn van vermogenswinsten. Om te voorkomen dat mensen vermogensverliezen aan de fiscus presenteren en de realisatie van vermogenswinsten (langdurig) uitstellen, zou de fiscus belasting moeten heffen over het rentevoordeel op niet-gerealiseerde vermogenswinsten (wederom niet eenvoudig). Vermogensaanwas zou altijd bij overlijden moeten worden belast. Een beleidsoptie is om voor bovennormale vermogensinkomsten een hoger tarief te hanteren dan voor normale vermogenswinsten, omdat dit doelmatiger is (Gerritsen & Zoutman; Sørensen & Cnossen). Vermogensbelastingen zijn overbodig als alle vermogensopbrengsten worden belast, maar zijn wel gewenst als dat niet het geval is.

Eigen huis net zo belasten als andere vormen van vermogen.

De auteurs in het boek stellen voor om de fiscale bevoordeling van het eigen huis te stoppen en het eigen huis in beginsel net zo te belasten als andere vermogensvormen (Van Ewijk & Lejour; Jacobs). De huidige fiscale behandeling van het eigen huis is eveneens noch doelmatig noch rechtvaardig. Bovendien maakt fiscale bevoordeling van schuldpbouw huishoudens financieel kwetsbaar (Caminada & Goudswaard; Jacobs). Gelijkschakeling van het eigen huis met andere vermogensvormen kan worden vormgegeven door geleidelijk het aftrektarief van de hypotheekrente verder te verlagen naar dertig procent en het eigenwoningforfait in box 1 te verhogen naar 1,8 tot 2,4 procent, zodanig dat na verloop van tijd de fiscale behandeling van het eigen huis gelijk wordt aan die van het overige vermogen en het eigen huis kan worden overgebracht naar de nieuwe vermogensbox. De overdrachtsbelasting kan worden afgeschaft omdat de economische rechtvaardiging daarvoor ontbreekt, maar ze wel de mobiliteit op de huizen- en arbeidsmarkt schaadt.

Pensioenen zouden gelijk moeten worden belast met overig vermogen.

Net als het eigen huis kent ook de pensioenopbouw grote fiscale subsidies die ondoelmatig zijn (pensioenbesparingen zijn verplicht) en die de inkomens- en vermogensongelijkheid vergroten. Deze subsidies kunnen worden verminderd door het lage ib-tarief in box 1 voor gepensioneerden geleidelijk te verhogen (fiscaliseren van AOW-premies) en de vermogenswinsten van pensioenfondsen (deels) te belasten (Jacobs).

WINST

De vpb is een economisch verstorende belasting die bedrijven aanzet om minder te investeren, investeringen bovenmatig met schulden te financieren en winsten te verschuiven naar landen met lage vpb-tarieven.

De vpb verhoogt de kapitaalkosten zolang niet alle financieringskosten (zowel dividend als rente) aftrekbaar zijn

voor de belasting. Deze ongelijke fiscale behandeling creëert schuldbias: fiscaal gedreven balansverlenging in bedrijven, met name in de financiële sector. Multinationals verschuiven bovendien hun winsten naar landen met lage belastingen door hun interne verrekenprijzen te manipuleren, door schulden waarvan de rente aftrekbaar is te verschuiven naar landen met hoge belastingen, en hun intellectueel eigendom onder te brengen in landen met lage belastingen (Hofmann & Riedel; Wier).

Verminder de schuldbias in de vennootschapsbelasting.

De auteurs in dit boek vinden dat de asymmetrische fiscale behandeling van vreemd en eigen vermogen in de vpb grotendeels (Schindler & Vrijburg) of zelfs helemaal moet worden opgeheven (Hebous & Klemm; Jacobs). Vermindering van de schuldbias maakt Nederland financieel robuuster en minder gevoelig voor conjuncturele uitslagen. De schuldbias kan volledig worden weggenomen door rente en dividend fiscaal gelijk te behandelen in de vpb. Gelijke fiscale behandeling kan door de aftrek van rente te schrappen onder een ondernemingswinstbelasting (*comprehensive business income tax*, CBIT) of door rente en dividend beide aftrekbaar te maken voor de vpb via een aftrek voor de kosten van het eigen of het totale vermogen (*allowance for corporate equity*, ACE; of *allowance for corporate capital*, ACC). Het verdient aanbeveling om een gedeeltelijke aftrek voor zowel vreemd als eigen vermogen in te voeren om zo de schuldbias te elimineren. Hoe groot het aftrekbare gedeelte van de rente en dividend moet zijn in de vpb, wordt bepaald door de richting waarin het vpb-stelsel zich zal gaan bewegen: meer richting de CBIT (Schindler & Vrijburg) of meer richting een ACE of andere vormen van kasstroombelasting (Hebous & Klemm; Jacobs).

De positie van Nederland als doorsluisland staat onder toenemende internationale druk.

Nederland wordt internationaal als een doorsluisland beschouwd dat de verschuiving van winsten naar belastingparadijzen ondersteunt, mede dankzij het uitgebreide belastingverdragenennetwerk, de onbelaste royalty's, de deel-

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

nemingsvrijstelling en de belastingrulings voor bedrijven (Hofmann & Riedel; Wier). Multinationals verschoven in 2018 voor 57 miljard dollar aan winsten naar Nederland, oftewel tien procent van het wereldtotaal. Als deze winsten in ons land blijven, wordt daarover acht tot twaalf procent belasting geheven. Dat is goed voor een derde van de vpb-opbrengst (Wier). Onder grote internationale druk werkt Nederland mee aan de Anti-ontwijkingsrichtlijn van de Europese Unie en aan het BEPS-project van de OESO, die tot opbrengstderiving kunnen leiden. Nederland probeert met succes zijn positie als vestigingsplaats voor multinationale ondernemingen te behouden door een combinatie van een laag vpb-tarief, gebruik van innovatieboxen en een genereuze belastingaftrek voor speur- en ontwikkelingswerk (Hofmann & Riedel). Verdere daling van het vpb-tarief zet ook dit beleid onder druk en dat maakt belastingcoördinatie urgenter.

De hervorming van de vpb in de richting van een CBIT of een ACE hangt cruciaal af van de mate van belastingconcurrentie en hoe goed kapitaalinkomen op privé-niveau wordt belast.

Als de overheid de verstoringen op de investeringen van bedrijven wil wegnemen (met een ACE of een andere vorm van kasstroombelasting), dan moet ze alle financieringskosten (of alle investeringskosten) aftrekbaar maken voor de vpb. De vpb belast dan alleen nog de bovennormale rendementen op die investeringen, terwijl de normale rendementen op al het geïnvesteerde ondernemingsvermogen belastingvrij zijn. Het is daarom cruciaal dat die normale winsten, in de vorm van rente en dividend, wel worden belast in de inkomstenbelasting. Als dat namelijk niet het geval zou zijn, dan leidt een lagere belasting op normale winsten in de vpb tot lagere belastingen op inkomen uit rente en dividend, lagere belastingopbrengsten en meer ongelijkheid, omdat vreemdvermogensverschaffers en aandeelhouders dan minder belasting betalen. Bovendien zijn hogere vpb-tarieven vereist om een aftrek voor de financieringskosten (of investeringskosten) mogelijk te maken om de vpb-opbrengst op peil te houden. Hogere vpb-tarieven lokken echter meer

grondslagversmalling en winstverplaatsingen uit. Die kunnen alleen worden voorkomen door belastingcoördinatie van grondslagen en mogelijk ook van de vpb-tarieven (Hofmann & Riedel; Wier). Echter, als belastingcoördinatie ontbreekt, dan is het niet mogelijk om de financieringskosten voor investeringen (geheel) aftrekbaar te maken zonder extra winstverplaatsingen en grondslagerosie – bij gelijkblijvende vpb-opbrengst (Schindler & Vrijburg).

In een scenario met veel belastingconcurrentie moet de vpb meer in de richting van een CBIT bewegen, waarin rentekosten en dividend niet aftrekbaar zijn voor de vpb.

In dit scenario kunnen vpb-tarieven niet stijgen door sterke belastingconcurrentie en het ontbreken van coördinatie. De overheid resteert dan niets anders dan de renteaftrek (verder) te beperken om daarmee een gedeeltelijke vermogensaftrek te financieren en zo de schuldbias te elimineren. Zou belastingconcurrentie heviger worden, en Nederland de vpb-tarieven nog meer verlagen, dan is de overheid gedwongen om de aftrek van financieringskosten steeds verder te beperken waardoor uiteindelijk een CBIT resulteert, waaronder rente noch dividend aftrekbaar is. De economische prijs van dit scenario is dat het normale rendement op bedrijfsinvesteringen zwaarder wordt belast en de kapitaalkosten stijgen. De investeringen worden aldus sterker ontmoedigd door de vpb. Tegelijkertijd wordt internationale winstverschuiving nog belangrijker door het uitblijven van belastingcoördinatie. Dit zal vooral gunstig zijn voor multinationals, omdat zij meer overwinsten maken. De inkomens- en vermogensongelijkheid zal verder kunnen toenemen als overwinsten van bedrijven lichter worden belast.

In een scenario met veel belastingcoördinatie moet de vpb meer in de richting van een ACE/ACC bewegen waarin rentekosten en dividend beide aftrekbaar zijn voor de vpb.

Bij belastingcoördinatie wordt het mogelijk om de vpb-tarieven te verhogen om een aftrek voor alle financieringskosten (of investeringen) budgetneutraal uit te kunnen voeren. Belastingcoördinatie is nodig om te voorkomen dat multinationals bij hogere tarieven winsten verplaatsen en

daarmee de grondslag uithollen (Hebous & Klemm). Met een ACE/ACC zal de vpb het normale rendement op investeringen niet langer verlagen. De kapitaalkosten gaan omlaag en bedrijven zullen meer gaan investeren. Essentieel is wel dat het gehele normale rendement op vermogen in ondernemingen correct wordt belast in de inkomstenbelasting. Coördinatie maakt het daarom mogelijk de vpb-tarieven te verhogen en de overwinsten zwaarder te belasten. Dat is niet alleen doelmatig, maar kan ook bijdragen aan kleinere inkomens- en vermogensverschillen.

Een geharmoniseerde vpb-grondslag met een winstverdeelsleutel stopt winstverschuiving en grondslagerosie, maar geeft nieuwe, reële verstoringen op de investeringen en arbeidsvraag en kan voor Nederland tot aanzienlijke opbrengstderiving leiden.

De EU kan een vpb invoeren met gemeenschappelijke grondslag waarbij alle fiscale regels voor alle landen hetzelfde zijn: renteaftrek, afschrijvingen, verliesverrekening enzovoort, zoals voorgesteld door de Europese Commissie. Vervolgens wordt de geconsolideerde winst van multinationals toegewezen aan de lidstaten via een winstverdeelsleutel (*formulary apportionment*). Die winstverdeelsleutel is gebaseerd op een weging gebaseerd op het ondernemingsvermogen, de loonsom en de omzet in een bepaald land of een combinatie van een of meer factoren (De Mooij, Hebous & Liu). De toegewezen winsten kunnen EU-landen vervolgens met hun eigen vpb-tarief belasten. Multinationals hebben dan geen prikkel meer om winsten te verschuiven – via manipulatie van verrekentprijzen of verschuiving van schulden of intellectueel eigendom – naar lager belaste landen binnen de EU. Echter, de winstverdeelsleutel geeft weer nieuwe, reële economische verstoringen. De verdeelsleutel zorgt namelijk voor een belasting op alle factoren in de sleutel. Zolang tarieven tussen landen verschillen, zullen bedrijven proberen hun kapitaal, arbeid of omzet naar die landen te verplaatsen waar de tarieven het laagst zijn. Dus voor het stoppen van grondslagerosie en winstverschuiving moet een prijs worden betaald van meer reële economisch schade. Een gemeenschappelijke grondslag hoeft daarom geen voordeel op te leveren ten opzichte van

het huidige stelsel. Nederland zou bovendien met een forse opbrengstderiving worden geconfronteerd, behalve als de winstverdeelsleutel alleen op omzet wordt gebaseerd (De Mooij, Hebous & Liu).

Een bestemmingskasstroombelasting in de vpb (destination based cashflow tax, DBCFT) bestrijdt winstverschuiving en grondslagerosie, maar kan alleen zinvol worden ingevoerd als alle landen in de wereld hieraan meedoen.

De DBCFT is een kasstroombelasting over de omzet minus de loonsom en de investeringskosten. Deze vpb past een fiscale grenscorrectie (*border tax adjustment*) toe door exporten van bedrijven niet te belasten en importen van bedrijven niet aftrekbaar te maken. Ook de DBCFT geeft neutraliteit voor de investerings- en financieringsbeslissingen, net als de ACE/ACC (Hebous & Klemm). Feitelijk belast een DBCFT alleen het bovennormale rendement op het geïnvesteerde ondernemingsvermogen in het land waar de afzet van bedrijven daadwerkelijk wordt geconsumeerd. Aangezien consumptie veel minder mobiel is dan productie is winstverschuiving naar lage belastinglanden niet langer fiscaal voordelig waardoor niet langer grondslagerosie optreedt. In tegenstelling tot een gemeenschappelijke grondslag met een winstverdeelsleutel treden er bij DBCFT geen reële verstoringen meer op. De voordelen van DBCFT kunnen echter alleen worden verwezenlijkt als alle landen die invoeren. Verregaande internationale coördinatie is daarvoor noodzakelijk. Zodra mondiale invoering niet mogelijk is, zijn de consequenties ingrijpend: de effectieve tarieven in de vpb kunnen tot nihil worden gereduceerd door grootschalige winstverschuiving en grondslagerosie (Hebous & Klemm).

De omzet van advertentie-inkomsten op digitale platforms zoals Google en Facebook kan worden belast op basis van het aantal gebruikers in een land.

Daarvoor is nodig dat de definitie van voor de vaste inrichting van bedrijven wordt uitgebreid met digitale vestiging. Nederland kan een digital services tax (DST) invoeren zoals in Europa wordt besproken (Koethenbuenger).

ARBEIDSINKOMEN

Verlaag de belastingdruk op de werkende armen in de inkomstenbelasting.

De optimale niet-lineaire tariefstructuur op arbeidsinkomen maakt op ieder inkomensniveau de beste uitruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid. De huidige tariefstructuur in Nederland kent suboptimaal hoge marginale tarieven in de middengroepen ten opzichte van de lage inkomensgroepen – onder de aanname dat de maatschappij een euro voor de lage inkomensgroepen meer waardeert dan een euro voor de middengroepen (Jongen). De keerzijde is dat de gemiddelde belastingdruk voor de werkende armen te hoog is en voor de middengroepen te laag. Deze onvolkomenheid in de tariefstructuur kan worden gerepareerd door verhoging van de arbeidskorting en die te richten op de lage-inkomensgroepen. Het huidige toptarief maximaliseert de belastingopbrengst in de hoogste belastingschijf en zou daarom niet verder verhoogd moeten worden verhoogd (Jongen).

De fiscale stimulering van de arbeidsparticipatie van de tweede verdiener schiet door.

Nederland is kampioen deeltijdwerk. De Nederlandse overheid heeft de laatste jaren sterke belastingprikkels gegeven om de tweede verdiener te stimuleren (meer) te gaan werken via de arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK), de kinderopvangtoeslag en het geleidelijk afbreken van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting ('aanrechtssubsidie') (Jongen; De Boer & Peichl; Caminada & Goudswaard). De effectieve gemiddelde en marginale belastingdruk op de tweede verdiener is daardoor sterk afgenomen. Verdere verlaging van de toch al lage marginale belastingtarieven voor de tweede verdiener heeft naar schatting weinig positieve effecten op het gewerkte aantal uren (De Boer & Peichl). De keerzijde van het beleid om de arbeidsdeelname van de tweede verdiener te vergroten is dat de inkomensverschillen tussen huishoudens met een- en tweeverdieners steeds groter zijn geworden (Caminada & Goudswaard; De Boer & Peichl). Het fiscaal stimuleren van de tweede verdiener bereikt inmiddels de grens van wat maatschappelijk optimaal is en dreigt

zelfs door te schieten. Wanneer de aanrechtssubsidie volledig is afgebroken, worden de baten van hogere arbeidsparticipatie zelfs lager dan de maatschappelijke kosten van grotere inkomensongelijkheid (Jongen; De Boer & Peichl).

Verminder de fiscale voordelen voor zzp'ers.

Zzp'ers hebben een bevoorrechte fiscale positie ten opzichte van gewone werknemers; zij profiteren van de zelfstandigenaftrek, de mkb-vrijstelling en mogelijk ook de startersaftrek. Daardoor kunnen de verschillen in belastingdruk met gewone werknemers fors oplopen. Het mag geen verwondering wekken dat Nederland een ongekend aandeel zelfstandigen kent in vergelijking met andere landen. Er zijn geen overtuigende economische argumenten die het grote verschil in belastingdruk rechtvaardigen (Groot & Bovenberg). Een meer neutrale fiscale behandeling tussen werknemers en zzp'ers kan worden bereikt door de arbeidskorting en de zelfstandigenaftrek om te zetten in een werknemerskorting en een zelfstandigenkorting, die geleidelijk naar elkaar toegroeien (Groot & Bovenberg).

Vereenvoudig de toeslagen.

Het Nederlandse belastingstelsel is steeds complexer geworden, mede door de gestage groei van toeslagen voor zorg, huur, kinderen, en kinderopvang (Koot & Gielen; Caminada & Goudswaard). Het belastingstelsel heeft de ontstane bruto-inkomensverschillen sinds 2001 zo goed als tenietgedaan via allerlei ingrepen. Daarnaast zijn steeds grotere verschillen in belastingdruk ontstaan tussen verschillende huishoudens met hetzelfde huishoudinkomen (Caminada & Goudswaard). Die verschillen kunnen het gevolg zijn van bewuste keuzes (bijvoorbeeld stimulering arbeidsparticipatie), maar ook onbedoeld zijn door het steeds harder gaan draaien van de 'rondpompmachine'. Een belangrijke hervormingsoptie is daarom het stroomlijnen van de toeslagen (Koot & Gielen). Het lijkt heel goed mogelijk om de bestaande toeslagen te bundelen in één toeslag op basis van een beperkt aantal karakteristieken, zoals inkomen, kinderen, huur en vermogen zonder dat er grote inkomenseffecten zullen optreden die niet kunnen worden gerepareerd (Koot & Gielen).

MILIEU EN MOBILITEIT

Beprijz alle schade van CO₂-uitstoot met uniforme beprijzing van alle CO₂-uitstoot in alle sectoren.

De wereld heeft nog vijf tot negen jaar om de opwarming van de aarde tot 1,5 °C te beperken. En bij een doelstelling van 2 °C raakt het CO₂-budget in 18 tot 33 jaar op. Daarom is een in de tijd oplopende CO₂-prijs nodig, beginnend met veertig à tachtig euro per ton CO₂, voor alle CO₂-emissies in alle sectoren. Die CO₂-prijs moet bij voorkeur in internationaal verband worden ingevoerd om verplaatsing van bedrijven naar het buitenland te voorkomen (weglekeffecten). Beprijzing van CO₂-schade kan zowel geschieden met een koolstofbelasting als met emissierechten via het Europese emissiehandelssysteem (ETS). CO₂-belastingen zijn nodig voor alle sectoren die niet onder het ETS vallen en kunnen als correctie worden gebruikt als de ETS-prijs tekortschiet. Vereist is een onmiddellijk moratorium op het verbranden van steenkool en afschaffing van alle subsidies op het gebruik van fossiele brandstoffen (Van der Ploeg).

Beprijzing van het weggebruik is noodzakelijk om Nederland mobiel te houden.

Files zijn een impliciete belasting op arbeid en veroorzaken hoge maatschappelijke kosten. Een naar tijd en plaats gedifferentieerde congestieheffing voorkomt files, aangezien mensen dan worden geconfronteerd met de externe kosten die ze voor derden veroorzaken als ze in de auto stappen. Een cordonheffing op drukke tijdstippen rondom de grote steden is een goed alternatief voor beprijzing van het weggebruik naar plaats en tijd. Daarnaast kan een relatief lage vlakke gebruikersbelasting van ongeveer drie cent per kilometer nuttig zijn om de schade door ongelukken, afschrijving van het wegennet en milieuschade te internaliseren. Belastingen op de aanschaf en het bezit van auto's moeten worden gedifferentieerd naar de verwachte leefomgevingsschade en veiligheid (Vrijburg).

CONSUMPTIE

Schaf de btw-vrijstellingen zo veel mogelijk af.

Zestig procent van de Nederlandse toegevoegde waarde wordt alleen belast via de belastbare inkomsten, omdat overheid, gezondheidszorg, onderwijs, financiële instellingen, kansspelen, postdiensten, radio- en televisie-uitzendingen en verschillende sociaal-culturele sectoren zijn vrijgesteld. Deze vrijstellingen verstoren zowel het consumptiegedrag als het productieproces en leiden tot hoge uitvoeringskosten. Bij afschaffing van de vrijstellingen kan een deel van de extra belastingopbrengst worden ingezet voor hogere subsidies op zorg en onderwijs om prijsstijgingen voor consumenten te voorkomen. Nederland zou zich in de EU sterk moeten maken voor lidstaten die een betere btw willen heffen dan die nu vigeert onder de gemeenschappelijke richtlijn uit 1977 (Cnossen).

Voer één btw-tarief in.

Verschillende btw-tarieven verstoren consumptiekeuzes en genereren daarmee welvaartsverliezen. Het lage btw-tarief herverdeelt inkomen bovendien in de verkeerde richting. In Nederland besteden de hogere inkomensgroepen namelijk een groter deel van hun inkomen aan laag-belaste goederen en diensten dan de lagere inkomensgroepen, en trekken daardoor tweemaal zoveel profijt van het lage btw-tarief. Het is daarom beter om één btw-tarief te hanteren en de lagere inkomensgroepen te compenseren via de ib of de uitkeringen (Cnossen).

Hef btw over de financiële sector.

Dat kan voor financiële diensten die tegen een vaste vergoeding worden verricht, zoals in alle landen met een moderne btw het geval is. De btw kan echter niet per transactie worden berekend over financiële diensten die tegen een marge worden verricht. Om dat probleem op te lossen kan btw worden gegeven over het totaal van de loonsom en de kasstroom van de instelling. Dit is immers equivalent aan de toegevoegde waarde. Dit gebeurt al in Denemarken, Israël en IJsland. Het belasten van de financiële sector in de btw is beter dan een

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

financiële-transactiebelasting, die in een aantal landen wordt geheven omdat die cumulatieve verstoringen in de productie geeft. Een bankenbelasting op kort- en langlopende schulden is geen goed substituut voor adequate regulering, zoals voldoende hoge kapitaaleisen (Lockwood).

Beprijs of reguleer de externe effecten van roken, drinken, gokken en plastic-gebruik.

Rokers betalen via de tabaksaccijns wel zo ongeveer voor de maatschappelijke kosten die zij veroorzaken. Bij drinkers en gokkers is dat waarschijnlijk niet het geval. Daarom zouden de belastingen op alcohol en gokken kunnen worden verhoogd. Het nadeel is echter dat excessieve drinkers en gokkers het grootste deel van de maatschappelijke kosten veroorzaken, terwijl heffingen alle consumenten treffen, ook recreatieve consumenten die geen kosten veroorzaken. Daarom zou ook meer nadruk moeten liggen op voorlichting, controle en individuele interventies bij verslaafden. In Europees verband kunnen de in 1992 overeengekomen minimumtarieven voor de alcoholaccijns worden verhoogd. De frisdrankenaccijns, die ook op mineraalwater van toepassing is, moet worden vervangen door een accijns op suikerhoudende frisdranken en andere suikerhoudende producten om de kosten te beprijzen die mensen veroorzaken aan zichzelf en de samenleving door zwaarlijvigheid en obesitas. Verder zou accijns kunnen worden geheven over plastic verpakkingsmaterialen en voorwerpen, in combinatie met een verbod op single-use plastics, om de maatschappelijke kosten van plasticvervuiling te verhalen op consumenten (Cnossen).

BOUWSTENEN IN DE HOFVIJVER

Tot slot, in het leven zijn twee dingen zeker: de dood en belastingen. Aan de dood kunnen economen weinig doen, maar aan de belastingen wel. Het Nederlandse belastingstelsel moet worden hervormd, daarover zijn velen het al jaren eens. De Studiecommissie Belastingstelsel (2010), de Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2013), staatssecretaris Wiebes (2014, 2015) en de Studiegroep Duurzame Groei (2016) kwamen eerder met studies en voorstellen. Staatssecretaris Snel (2019) wil bouwstenen verzamelen

voor een fundamentele belastinghervorming. Deze bijdragen zijn vooral, maar niet uitsluitend, vanuit ambtelijke en politieke kringen in Den Haag tot stand gekomen. De bijdragen in deze bundel zijn geschreven door wetenschappers en beleidsexperts, uit binnen- en buitenland, die met enige afstand kunnen kijken naar hetgeen zich fiscaal in Nederland afspeelt. De hoop is dat vreemde ogen dwingen en dat de bijdragen in dit boek een groot aantal bouwstenen voor belastingherziening in de Hofvijver gooien.

LITERATUUR

- Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2013) Naar een activerender belastingstelsel: eindrapport. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Jacobs, B. (2015) De prijs van gelijkheid. Amsterdam: Bert Bakker-Prometheus.
- Snel, M. (2019) Bouwstenen voor een beter belastingstelsel. Kamerbrief 2019-0000062470, 15 april.
- Studiecommissie Belastingstelsel (2010) Continuïteit en vernieuwing: een visie op het belastingstelsel. Rapport te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Studiegroep Duurzame Groei (2016) Kiezen voor duurzame groei. Rapport te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Wiebes, E. (2014) Keuzes voor een beter belastingstelsel. Kamerbrief 32140-5, 16 september.
- Wiebes, E. (2015) Belastingherziening 2016. Kamerbrief 32140-13, 19 juni.

DANKWOORD

Dit boek is de weerslag van het eerste Cnossen Forum – *Tax by Design for the Netherlands* dat werd gehouden op 23 en 24 mei 2019. Het is ontsproten aan de gedachte dat Nederland behoefte heeft aan een evenknie van de *Mirrlees Review* die in 2010/11 werd gepubliceerd.

We hebben een groot aantal vooraanstaande collega's uit binnen- en buitenland bereid gevonden om hun licht te laten schijnen op het Nederlandse belastingstelsel. We zijn hen allen zeer dankbaar voor de tijd die ze hebben gestoken in dit project. Zonder hen had dit boek nooit kunnen verschijnen. Het is niet vanzelfsprekend dat buitenlandse auteurs bereid zijn om hun kostbare tijd te besteden aan een Nederlands beleidsadvies. We zijn ook de collega's van het Centraal Planbureau en het Planbureau voor de Leefomgeving dankbaar die op persoonlijke titel belangrijke bijdragen aan dit boek hebben geleverd.

Dit boek en de conferentie hadden we nooit tot stand kunnen brengen zonder de hulp van velen die bij het proces en de organisatie betrokken zijn geweest. Allereerst zijn we zeer verguld met het voorwoord van de Staatssecretaris van Financiën Menno Snel en de sponsorbijdrage van het Ministerie van Financiën voor zowel dit boek als de conferentie. Onze bijzondere dank gaat daarbij uit naar Rens van Nissen en Erik Kranendonk voor hun ondersteuning gedurende het hele proces.

Daarnaast zijn we de Erasmus School of Economics – Philip-Hans Franses en Harry Commandeur in het bijzonder – veel dank verschuldigd voor het instellen van de Sjibren Cnossenleerstoel voor economie en overheidsfinanciën.

Ook willen we de Erasmus School of Economics bedanken voor hun financiële bijdragen aan dit boek en de conferentie. Hulp vanuit de Erasmus School of Economics voor de organisatie van de conferentie en de boekpresentatie door Ronald de Groot en Annemarie Luchtenburg is buitengewoon gewaardeerd.

Bas Jacobs is daarnaast het Netherlands Institute for Advanced Study erkentelijk voor het Willem F. Duisenberg Fellowship 2018-2019.

We hadden dit alles niet kunnen organiseren zonder ondersteuning vanuit de vakgroep algemene economie van de Erasmus School of Economics. We willen vooral het secretariaat – Conny Oudshoorn, Thuy Phan, Jany Mes – bedanken voor hun enorme inzet en hulp, maar ook vakgroepvoorzitter Otto Swank en officemanager Ankimon Vernède voor hun ondersteuning.

De redactie van *ESB* heeft bergen werk verzet om te zorgen dat het boek in deze vorm heeft kunnen verschijnen. Enorme dank gaat daarom uit naar Jasper Lukkezen, Karin Merkus en Sarah van Hugte zonder wie het nooit gelukt zou zijn dit boek te publiceren.

We zijn trots op het resultaat en hopen dat *Ontwerp voor een beter belastingstelsel* een bijdrage kan leveren aan het herzien van het Nederlandse belastingstelsel, want dat is naar ons idee broodnodig.

Den Haag en Amsterdam, december 2019

Sjibren Cnossen en Bas Jacobs

Hoe moeten rente, dividend en vermogenswinst bij sparen, beleggen, eigen onderneming, eigen huis en pensioen worden belast? Welke lessen kan Nederland leren van de Scandinavische landen?

Kapitaalinkomen



Naar een heffing op werkelijk rendement



AART GERRITSEN
Universitair docent,
Erasmus Universiteit
Rotterdam

De huidige vermogensrendementsheffing belast een fictief rendement op vermogen en laat werkelijk rendement onbelast. Het belasten van werkelijk rendement bewerkstelligt echter een rechtvaardiger verdeling van middelen, een verbeterde allocatieve doelmatigheid en meer macro-economische stabiliteit dan het belasten van fictief rendement. Verdere welvaarts-winsten kunnen behaald worden door niet alleen het werkelijke rendement op het huidige vermogen in box 3 te belasten, maar ook het werkelijke rendement op het eigen huis en op pensioenen. Bovendien is het wenselijk om vermogensaanwas te belasten en bovennormaal rendement zwaarder te belasten dan normaal rendement.

IN HET KORT

- *Belast werkelijk rendement ter bevordering van rechtvaardigheid, doelmatigheid en macro-economische stabilisatie.*
- *De gedragseffecten van een heffing op werkelijk rendement zijn waarschijnlijk gunstiger dan die van de huidige box 3-belasting.*
- *Belast ook het werkelijke rendement op eigen huis en pensioenen.*



**FLORIS
ZOUTMAN**
Universitair
hoofddocent, NHH
Norwegian School for
Economics.

De auteurs danken Lans Bovenberg, Sijbren Cnossen, Bas Jacobs en Vinzenz Ziesemer voor hun uitgebreide commentaar op een eerdere versie. Ook worden Mohammed Mardan, Dirk Schindler, Guttorm Schjelderup en Maximilian Todtenhaupt voor nuttige discussies bedankt.

In de afgelopen jaren is er steeds meer bezorgdheid ontstaan over zowel de verdeling van vermogen als de verdeling van het inkomen uit vermogen. In het publieke debat is dit veelal tot uiting gekomen in protesten gericht tegen de zogenoemde één procent. Binnen de academische wereld hebben de publicaties van Piketty (2014), Piketty en Zucman (2014), en Saez en Zucman (2016) in belangrijke mate bijgedragen aan een hernieuwde belangstelling voor vermogen. Deze publicaties documenteren een spectaculaire toename in het belang en de concentratie van kapitaal binnen de hedendaagse economie, en dan met name in de Verenigde Staten. Het populaire onbehagen over extreme rijkdom en waargenomen trends in vermogensconcentratie benadrukken het belang van belastingen op kapitaal. Een belasting op kapitaal kan zorgen voor een rechtvaardigere verdeling van middelen, maar het verstoort mogelijk ook de spaar- en beleggingsbeslissingen van huishoudens. De beleidsuitdaging is dan ook om een belasting op kapitaal zo in te richten dat het herverdelingswinsten realiseert tegen zo min mogelijk verstoringen.

In Nederland wordt kapitaal op persoonlijk niveau belast middels de vermogensrendementsheffing. Opvallend genoeg is dit *niet* een heffing over het rendement op vermogen. In de woorden van de Belastingdienst zelf: “*Wij gaan ervan uit dat u een voordeel hebt uit uw grondslag sparen en beleggen. Over dit voordeel betaalt u 30 procent inkomstenbelasting*” (Belastingdienst, 2019; onze cursivering). Het rendement waar de Belastingdienst van uitgaat, hangt alleen af van het totale netto-vermogen en staat in geen enkele verhouding tot het werkelijk behaalde rendement.¹ Wel bezien is de Nederlandse vermogensrendementsheffing dan ook een heffing op vermogen en niet op vermogensrendement. Nederland is hierin uniek binnen de geïndustrialiseerde wereld. Geen enkel ander OESO-land belast een verondersteld rendement op vermogen en laat het werkelijke rendement onbelast (Harding, 2013; Harding en Marten, 2018). Een tweede reden waarom de vermogensrendementsheffing haar naam weinig eer aan doet, is omdat ze slechts van toepassing is op een fractie van het vermogen van de Nederland-

se huishoudens. De twee vermogensbestanddelen die verreweg het grootste gedeelte van het private vermogen beslaan – pensioenen en het eigen huis – vallen niet onder de vermogensrendementsheffing.

De huidige belasting op vermogen stamt uit 2001. Wanneer we de stukken teruglezen die hier twintig jaar geleden over zijn geschreven, vallen ons twee dingen op. Ten eerste dat er toentertijd geen enkele econoom was die het een goed idee leek om *niét* het werkelijke rendement op vermogen te belasten – zie bijvoorbeeld de bundel van Cnossen et al. (1999). Ten tweede dat de destijds voorgedragen alternatieven ook nu nog bijzonder relevant zijn – zie bijvoorbeeld Cnossen en Bovenberg (2001). Kort samengevat lijken de meeste economen ervan overtuigd dat de Nederlandse overheid er goed aan zou doen om ten eerste werkelijk rendement op vermogen te belasten, ten tweede hierbij een zo breed mogelijke definitie van vermogen te hanteren, en ten derde ook waardeinstijgingen van activa als rendement te zien en dus te belasten. Twintig jaar na dato lijkt de huidige regering voorzichtig tot inkeer te komen op het eerstgenoemde punt. In het regeerakkoord is aangegeven dat “een stelsel van vermogensrendementsheffing op basis van werkelijk rendement [zal] worden uitgewerkt” (VVD et al., 2017, p. 35).

Wat zegt de empirische literatuur over de redenen voor een belasting op werkelijk rendement? En wat zegt ze over de mogelijke gedragseffecten van een dergelijke belasting? Wij bespreken verder ook een aantal praktische aspecten van een belasting op werkelijk rendement, zoals: hoe moet een dergelijke belasting omgaan met waardeinstijgingen van vermogen? In welke mate moet het belastingtarief worden gedifferentieerd? En hoe om te gaan met onroerende goederen en pensioenen? Op veel van deze praktische punten sluiten wij ons aan bij eerdere beleidsvoorstellen, zoals die van Cnossen en Bovenberg (2001) en van Jacobs (2017). Ook het Ministerie van Financiën (2017) heeft een keuzedocument gepubliceerd, waarin het een aantal opties presenteert ter hervorming van de vermogensrendementsheffing. In tegenstelling tot deze opties benadrukken wij het belang van een belasting op de werkelijke waardeinstijgingen van onroerende goederen en pensioenen.

REDENEN VOOR EEN BELASTING OP WERKELIJK RENDEMENT

In zijn klassieke werk over openbare financiën maakt Musgrave (1959) onderscheid tussen drie economische overheidsfuncties, namelijk het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van middelen, allocatieve doelmatigheid en macro-economische stabilisatie.

Een belasting op werkelijk rendement is wenselijk op basis van elk van deze functies. Het bevordert rechtvaardigheid door van huishoudens die goed zijn in het beheer van hun vermogen te herverdelen naar huishoudens die hier slecht in zijn. Het bevordert doelmatigheid door de overheid te laten delen in het risico dat huishoudens lopen. En het helpt macro-economische stabilisatie omdat werkelijk rendement, en dus een belasting daarop, sterk procyclisch zijn.

Rechtvaardigheid: herverdeling van mensen met hoog naar mensen met laag rendement

Lange tijd is er binnen de economische literatuur nauwelijks onderscheid gemaakt tussen belastingen op het rendement op vermogen en belastingen op vermogen zelf (of op een verondersteld rendement). De reden hiervoor is dat economen veelal aannemen dat alle huishoudens kosteloos toegang hebben tot alle verhandelbare financiële instrumenten, dat ze perfect rationele investeringsbeslissingen nemen en dat ze gelijke risicopreferenties hebben. Onder deze aannamen zullen alle huishoudens hun besparingen perfect spreiden over de verhandelbare marktportefeuille, waardoor ze identieke rendementen behalen en niemand onnodig veel risico loopt. In dat geval heeft een belasting op vermogen precies dezelfde herverdelende effecten als een belasting op het rendement op vermogen. Recent onderzoek laat echter zien wat voor niet-economen wellicht triviaal lijkt: er zijn financiële fricties en niet iedereen is even goed in het investeren van hun vermogen. Dit leidt ertoe dat huishoudens systematisch verschillen in de rendementen die ze behalen.

Een groeiende literatuur laat zien dat mensen in sterke mate verschillen in hun financiële geletterdheid. Zowel uit enquêtes als uit experimenten blijkt dat veel mensen relatief eenvoudige financiële concepten niet begrijpen (Hastings et

al., 2013; Lusardi en Mitchell, 2014; Gerritsen, 2017). Zo vinden Van Rooij et al. (2011) bijvoorbeeld dat veel Nederlanders niet goed begrijpen dat aandelen in een enkel bedrijf over het algemeen risicovoller zijn dan een gespreid aandelenfonds. Zij laten bovendien zien dat Nederlanders met hogere financiële geletterdheid meer beleggen in aandelen en daardoor hogere rendementen halen. Ook zijn mensen met een hogere financiële geletterdheid beter in staat om uit een lijst met anderzijds identieke beleggingsfondsen het fonds met de laagste kosten te kiezen (Choi et al., 2010). Mensen met lagere financiële geletterdheid zullen bovendien eerder geneigd zijn om woekerleningen af te sluiten of zich te laten adviseren door malafide financiële adviseurs (Lusardi en Tufano, 2015; Egan et al., 2019). Lusardi et al. (2017) schatten dat dertig tot veertig procent van de Amerikaanse vermogensongelijkheid is toe te schrijven aan ongelijkheid in rendementen door verschillen in financiële geletterdheid.

Het meest uitvoerige empirische bewijs van hoe belangrijk ongelijke rendementen daadwerkelijk zijn, komt uit Noorwegen. Fagereng et al. (2019) bestuderen een administratieve dataset van alle Noorse belastingplichtigen tussen 2005 en 2015, met informatie over geïnvesteerd vermogen en inkomen uit vermogen voor een breed scala aan vermogensklassen. Hieruit komt naar voren dat er enorme verschillen zijn in rendementen. Zij vinden een standaarddeviatie van het rendement op vermogen van maar liefst 8,6 procentpunt. Het verschil in rendement tussen het 10e en het 90e vermogenspercentiel bedraagt een volle achttien procentpunt. Zelfs het rendement op risicoloze vermogensbestanddelen verschilt sterk tussen huishoudens. Het opvallendste is wellicht dat deze rendementsverschillen bijzonder persistent zijn, zowel voor gegeven individuen als over de generaties heen. Het lijken dus altijd dezelfde personen en gezinnen te zijn die een bovengemiddeld of juist een ondergemiddeld rendement behalen.

De beleidsimplicaties van deze empirische bevindingen zijn duidelijk. Hoewel een belasting op vermogen herverdeelt van vermogenden naar minderbedeelden, doet zij verder niets om de ongelijkheid in vermogensinkomen tegen te gaan. Onder het huidige belastingstelsel betalen Neder-

landse huishoudens met hetzelfde vermogen precies dezelfde belasting – zelfs als zij sterk verschillen in het rendement dat ze uit hun vermogen weten te halen. Vanuit vrijwel ieder rechtvaardigheidsbeginsel is dit oneerlijk. Een overheid die eerlijk de lasten wil verdelen, moet een grotere belastingdruk toekennen aan mensen met een hoger rendement op besparingen. Dit kan alleen als het werkelijke rendement op besparingen wordt belast. Zie ook Gerritsen et al. (2019) voor een formeel bewijs dat de overheid werkelijk rendement op vermogen dient te belasten als huishoudens verschillen in hun rendement.

Doelmatigheid: herverdeling van gelukhebbers naar pechhebbers

Een belasting op werkelijk rendement is niet alleen rechtvaardiger, maar ook doelmatiger dan een belasting op verondersteld rendement. Rationele huishoudens met onbeperkte toegang tot perfect werkende financiële markten zullen hun beleggingsportefeuille diversifiëren, zodat ze geen enkel idiosyncratisch risico lopen. Voor veel huishoudens geldt echter dat hun vermogen imperfect is gediversifieerd. De onderliggende reden hiervoor is waarschijnlijk een combinatie van beperkte financiële geletterdheid en fricties in financiële markten. Von Gaudecker (2010) laat zien dat Nederlandse huishoudens die laag scoren op financiële geletterdheid ook minder goed diversifiëren. En financiële fricties zorgen ervoor dat perfecte diversificatie vaak simpelweg niet mogelijk is. Zo zijn er bijvoorbeeld onvoldoende financiële instrumenten om het risico op de waarde van het eigen huis weg te diversifiëren (Giacoletti, 2017). Het gevolg is dat het vermogen van huishoudens onderhevig is aan idiosyncratisch risico (zie bijvoorbeeld ook Benartzi en Thaler, 2001; Choi et al., 2005; Goetzmann en Kumar, 2008). Dit impliceert dat huishoudens in principe voor hetzelfde verwachte rendement een lager risico kunnen lopen, of voor hetzelfde risico een hoger verwacht rendement kunnen halen.

De meest uitvoerige empirische studie naar de mate waarop vermogen ondergediversifieerd is, komt wederom uit Scandinavië. Calvet et al. (2007) bestuderen de financiële portefeuilles van alle Zweedse huishoudens tussen 1999 en

2002, om te bepalen in welke mate vermogen onderhevig is aan idiosyncratisch risico. Zij vinden dat huishoudens voor hetzelfde risico gemiddeld een hoger rendement van 0,66 procentpunt kunnen halen door hun portefeuille beter te diversifiëren. Dit getal wordt ook wel de *return loss* genoemd en varieert sterk over huishoudens. Het 25e percentiel heeft een return loss van slechts 0,09 procentpunt, maar het 95e percentiel heeft een return loss van maar liefst 2,65 procentpunt. Von Gaudecker (2015) berekent ditzelfde voor Nederland op basis van de DNB Household Survey over de jaren 2005–2006. Hoewel deze data een stuk minder uitge-

Een belasting op werkelijk rendement is wenselijk op basis van drie economische overheidsfuncties, namelijk het bevorderen van een rechtvaardige verdeling van middelen, allocatieve doelmatigheid en macro-economische stabilisatie

breid zijn dan de Zweedse data, vindt Von Gaudecker zeer vergelijkbare resultaten. De return loss ligt voor Nederlandse huishoudens tussen de 0,04 procentpunt voor het 25e percentiel, en 1,80 procentpunt voor het 95e percentiel. Terwijl deze percentages op zichzelf al significant zijn – zeker in vergelijking met de huidige marktrente – zijn de werkelijke kosten van idiosyncratisch risico waarschijnlijk nog vele malen hoger. Bovenstaande studies houden namelijk geen rekening met onroerende goederen, wat een vertekend beeld geeft van het vermogensrisico dat huishoudens lopen. Onroerend goed vormt immers een van de grootste componenten van het vermogen van Nederlandse huishoudens (Parlevliet en Kooiman, 2015; CPB, 2018), en de waarde van onroerend goed is in sterke mate onderhevig aan idiosyncratisch risico (Case en Shiller, 1989; Giacoletti, 2017).

Als huishoudens zelf hun vermogen niet volledig (kunnen) diversifiëren, kan een belasting op werkelijk rendement uitkomst bieden. Als de overheid werkelijk rendement belast, zal een huishouden meer belasting betalen wanneer het geluk heeft, en minder wanneer het pech heeft. Effectief dekt de Belastingdienst hiermee een deel van het idiosyncratische risico af. Dit is een vorm van sociale verzekering die in beginsel wenselijk is voor iedere belastingbetaler, ongeacht de herverdelende voorkeuren van de overheid (Varian, 1980; Spiritus en Boadway, 2017). Dit maakt een belasting op werkelijk rendement ook wenselijk vanuit het oogpunt van doelmatigheid.

Macro-economische stabilisatie versus stabiele belastingopbrengsten

Het rendement op vermogen is een stuk gevoeliger voor de conjunctuur dan het vermogen zelf. Het gevolg hiervan is dat de belastingopbrengsten van de huidige vermogensrendementsheffing stabielere zullen zijn dan die van een belasting op werkelijk rendement. Dit wordt veelal aangedragen als een argument *tegen* het belasten van werkelijk rendement (zie bijvoorbeeld Van Goor, 2017; Ministerie van Financiën, 2017).

Het feit dat rendement op vermogen sterk meebeweegt met de conjunctuur maakt dat een belasting op werkelijk rendement anticyclisch werkt

Dit druist echter in tegen alle macro-economische logica. Het feit dat rendement op vermogen sterk meebeweegt met de conjunctuur maakt dat een belasting op werkelijk rendement anticyclisch werkt. Hierdoor absorbeert de overheid een deel van de macro-economische schokken die anders door huishoudens gedragen moeten worden. Dit helpt de economie te stabiliseren, wat een extra bijkomstigheid is van een belasting op werkelijk rendement (Jacobs, 2015; 2017).

Meer in het algemeen is een belasting op werkelijk rendement wenselijk om doelmatigheidsredenen, zelfs als huishoudens perfect diversifiëren, en hun vermogensrendement dus alleen onderhevig is aan systematisch risico. Dit geldt omdat de relatieve baten van de belastingopbrengst hoger zijn ten tijde van hoogconjunctuur (Christiansen, 1993; Schindler, 2008; Spiritus en Boadway, 2017).

Een doelmatigheidsargument tegen een heffing op werkelijk rendement?

Voor zover ons bekend, is er slechts een enkele studie die pleit voor een belasting op vermogen in plaats van een belasting op het rendement op vermogen. Deze recente studie van de hand van Guvenen et al. (2019) gaat ervan uit dat huishoudens verschillen in het rendement dat ze op de marge behalen op hun vermogen, omdat ze beperkt zijn in de mate waarop ze extra middelen kunnen lenen. In dit geval kan de overheid een doelmatigheidswinst behalen door middelen te herverdelen, van huishoudens met een laag rendement op vermogen naar huishoudens met een hoog rendement op vermogen – opdat deze middelen tegen een zo hoog mogelijk rendement worden belegd. Guvenen et al. laten zien dat een dergelijke herverdeling kan worden gerealiseerd met een *subsidie*, in plaats van een belasting op werkelijk rendement.

Deze bevinding staat op gespannen voet met het eerdergenoemde rechtvaardigheidsargument voor een belasting op werkelijk rendement. Uiteindelijk komt deze kwestie dan ook neer op de politieke vraag of men liever herverdeelt van mensen met een hoog rendement naar mensen met een laag rendement of juist andersom. Voor ons ligt het meer voor de hand dat een overheid die om het draagkrachtbeginsel geeft, graag herverdeelt van huishoudens met hoge rendementen naar huishoudens met lage rendementen. In dat geval laten Gerritsen et al. (2019) – in tegenstelling tot Guvenen et al. – zien dat een belasting op werkelijk rendement wel degelijk gewenst is.

GEDRAGSEFFECTEN VAN EEN BELASTING OP WERKELIJK RENDEMENT

Een belasting op werkelijk rendement beïnvloedt economische keuzes. De economische literatuur heeft zich van

oudsher gericht op de effecten van een vermogensrendementsheffing op besparingen en risiconeming. Recente studies schatten ook de effecten op innovatie. In deze paragraaf bespreken we de te verwachten gedragseffecten van het vervangen van de huidige box 3-belasting met een heffing op werkelijk rendement. We bespreken ook hoe gewenste gedragseffecten zo veel mogelijk kunnen worden aangemoedigd (en ongewenste tegengegaan).

Gedragseffecten op sparen

Zowel een heffing op werkelijk rendement als de huidige box 3 belasting verlaagt het verwachte rendement op vermogen. In theorie heeft dit twee effecten op het spaargedrag van huishoudens. Ten eerste leidt een daling van het rendement tot een daling van toekomstige kapitaalinkomsten. Het gevolg van dit inkomenseffect is dat huishoudens meer zullen sparen. Ten tweede verhogen de belastingen de relatieve prijs van toekomstige consumptie vis-à-vis de prijs van huidige consumptie. Dit substitutie-effect verlaagt besparingen.

Empirische studies laten zien dat het substitutie-effect meestal groter is dan het inkomenseffect. Zo bestudeert Zoutman (2018) de Nederlandse belastinghervorming van 2001. Hij laat zien dat huishoudens die na de belastinghervorming een lagere (hogere) belastingdruk ervaren op hun vermogen, gemiddeld meer (minder) sparen dan vóór de hervorming.

Bij een overgang van de huidige belasting in box 3 naar een belasting op werkelijk rendement spelen deze effecten op besparingen alleen een rol wanneer de totale belastingdruk op vermogen verandert. Wij verwachten dan ook alleen macro-economische gedragseffecten op besparingen als de overheid ervoor kiest om de gemiddelde effectieve tarieven – en dus de totale belastingdruk – op vermogen te verhogen of te verlagen.

Gedragseffecten op risiconeming

Wanneer de huidige box 3-belasting wordt vervangen door een heffing op werkelijk rendement, beïnvloedt dit de beleggingsprikkel van huishoudens. Domar en Musgrave (1944) laten zien dat een belasting op werkelijk rendement zowel het verwachte rendement als het risico op beleggingen verlaagt.

De reden hiervoor is dat de absolute belastingbetalingen hoog zijn wanneer het rendement hoog is, en laag zijn wanneer het rendement laag is. In tegenstelling tot de huidige box 3 belasting werkt een heffing op werkelijk rendement dus als een verzekering op risico.

Rationele beleggers zullen op deze prikkel reageren door meer risico te nemen (Sandmo, 1969). Dit kunnen huishoudens bijvoorbeeld doen door te beleggen in meer risicovolle activa zoals aandelen of opties, maar ook door meer schulden aan te nemen en zo een hefboomeffect te creëren.

Dit effect van een belasting op werkelijk rendement op risicovolle beleggingen is wenselijk wanneer het risico op beleggingen idiosyncratisch is. De reden is dat extra risiconeming het gemiddelde rendement voor huishoudens, en daarmee de belastingopbrengsten voor de overheid, verhoogt. Tegelijkertijd blijft het macro-economische risico gelijk omdat idiosyncratisch risico op macro-economisch niveau wegvalt (Gordon, 1985).

Hoewel de economische theorie duidelijk voorspelt dat een belasting op rendement leidt tot meer risiconeming, is er slechts weinig empirisch onderzoek verricht naar dit verband. De empirische studies die er zijn, bevestigen grotendeels de theoretische voorspellingen. Zo laten Cullen en Gordon (2007) met Amerikaanse data zien dat risicovolle investeringen in de eigen onderneming stijgen als gevolg van een hogere belasting op rendement. Deze bevinding is consistent met het idee dat een heffing op werkelijk rendement risiconeming verhoogt.

Wel is het effect van een belasting op werkelijk rendement op risiconeming waarschijnlijk afhankelijk van de mogelijkheid om verliezen te verrekenen. Als verliezen niet verrekend kunnen worden, is de verzekeringswaarde van een belasting op rendement aanzienlijk kleiner. Langenmayr en Lester (2018) laten met internationale bedrijfsdata zien dat een hogere vennootschapsbelasting – een belasting op rendement op bedrijfsniveau – risiconeming alleen verhoogt als verliezen kunnen worden verrekend. Voor bedrijven die hun verliezen niet met de Belastingdienst kunnen verzekeren, vinden zij juist dat een hogere vennootschapsbelasting leidt tot minder risiconeming. Deze bevindingen suggereren dat

het belangrijk is om, bij een heffing op werkelijk rendement, ruime mogelijkheden voor verliesverrekening toe te staan.²

Tot slot beïnvloedt een belasting op werkelijk rendement beleggingskeuzes ook via een vermogenseffect, doordat de belasting de huidige waarde van toekomstige kapitaalinkomsten verlaagt. Dit kan leiden tot minder risiconeming als risicoaversie afneemt met vermogen (of meer als deze toeneemt) (Sandmo, 1985). Ditzelfde geldt echter ook voor de huidige vermogensrendementsheffing. Bij een hervorming van de vermogensrendementsheffing naar een heffing op werkelijk rendement speelt dit vermogenseffect op risiconeming dan ook alleen een rol indien de totale belastingdruk op vermogen aanzienlijk wordt verhoogd of verlaagd.

Gedragseffecten op innovatie

Nauw verwant aan het effect van een belasting op rendement op risiconeming is het effect op innovatie. Innovatie wordt algemeen gezien als een cruciale motor van economische groei (Romer, 1990; Aghion en Howitt, 1992). In een recente studie testen Akcigit et al. (2018) het empirische verband tussen innovatie en inkomstenbelastingen in de Verenigde Staten – waar inkomsten uit arbeid en kapitaal tegen hetzelfde tarief worden belast. Zij gebruiken variatie in het belastingtarief (1) over de tijd, (2) tussen de verschillende staten en (3) tussen uitvinders in dezelfde staat, maar in verschillende belastingsschijven. Hun analyse laat zien dat hogere belastingtarieven leiden tot een daling in innovatie, gemeten aan de hand van aangevraagde patenten. De reden hiervoor is dat een belasting op (kapitaal)inkomen de waarde van investeringen in innovatie vermindert.

Helaas beantwoorden Akcigit et al. (2018) niet de vraag of een heffing op werkelijk rendement innovatie meer of minder ontmoedigt dan de huidige vermogensrendementsheffing. In theorie leiden beide vormen van kapitaalbelasting tot lagere investeringen in innovatie. Maar voor zover deze investeringen idiosyncratisch risico dragen, verwachten we dat een belasting op werkelijk rendement innovatie juist minder ontmoedigt, en daardoor wenselijker is dan de huidige vermogensrendementsheffing – in lijn met het effect op risiconeming.

PRAKTISCHE OVERWEGINGEN BIJ HET ONTWERP VAN EEN HEFFING OP WERKELIJK VERMOGEN

Belast vermogensaanwas

Vóór 2001 werden reguliere rendementen – zoals uitbetalingen van rente en dividenden – belast, maar bleven de waardemutaties van bezittingen volledig onbelast. Zelfs bij verkoop van een bezitting bleef het verschil tussen verkoop- en aanschafprijzen onbelast. Dit maakte het gemakkelijk om de belasting te ontwijken door bijvoorbeeld te investeren in beleggingsfondsen, die geen reguliere rendementen uitbetaalden. Rendementen zouden in dat geval alleen worden geboekt op basis van niet-belaste vermogenswinst. Om dergelijk ontwijkingsgedrag te voorkomen, moeten waardemutaties ook als rendement worden belast. Een *vermogenswinstbelasting* doet dit op het moment van verkoop. Hierbij is het belangrijk dat de overheid niet simpelweg het verschil tussen de verkoop- en aanschafwaarde belast, aangezien er dan een prikkel ontstaat om de verkoop van bezittingen vanwege fiscale redenen uit te stellen: het zogenoemde *lock-in effect*. Dit probleem kan de overheid oplossen door rente te rekenen over de belasting die verschuldigd is over de waardemutaties van voorgaande jaren. Dit is formeel aangetoond door onder andere Auerbach (1991).

Een nadeel van een vermogenswinstbelasting is dat de informatie over tussentijdse waardemutaties en over de eventuele aftrekbare kosten langdurig moet worden bijgehouden, omdat deze pas bij verkoop van de bezittingen worden verrekend met de Belastingdienst. Om deze reden ligt het meer voor de hand om jaarlijks belasting te heffen over de waardemutatie die in het voorafgaande jaar heeft plaatsgevonden. Dit gebeurt middels een *vermogensaanwasbelasting*. Voor vermogensbestanddelen die vrij verhandeld worden, kan de overheid per jaar nauwkeurig de waardemutatie vaststellen en belasten. Het belangrijkste vermogensbestanddeel waarvoor de overheid de waardemutatie niet nauwkeurig kan vaststellen is het eigen huis.³ Evengoed maakt de overheid ook nu al gebruik van schattingen van de waarde van het eigen huis om het eigenwoningforfait te bepalen. Het ligt daarom in de

rede dat de overheid met een vermogensaanwasbelasting niet alleen de op WOZ-waarden gebaseerde geïmputeerde huur-opbrengst belast, maar ook de jaarlijkse mutaties in WOZ-waarden – zie ook hieronder.⁴

Differentiatie vermogensbestanddelen

Een tweede praktisch aspect van een heffing op werkelijk vermogen is de vraag of de overheid verschillende typen activa fiscaal verschillend moet behandelen. Differentiatie tussen verschillende activa leidt in het algemeen tot doelmatigheidsverliezen omdat de overheid hiermee de beleggingskeuzes van huishoudens verstoort. Daarnaast kan differentiatie ook zorgen voor onrechtvaardige situaties waarin huishoudens met gelijke rendementen, maar verschillende soorten activa, verschillend worden belast.

Het huidige belastingsysteem heeft in dit opzicht een aantal zwaktes. Ten eerste wordt het rendement op het eigen huis anders belast dan andere vermogensbestanddelen. Ten tweede zijn pensioenen vrijgesteld van de rendementsheffing. Ten derde worden sommige vermogensbestanddelen dubbel belast.

Fiscale behandeling van het eigen huis

Eigenwoningbezit wordt in Nederland veel lichter belast dan andere vermogensbestanddelen. Ten eerste ligt het eigenwoningforfait – de door de overheid geïmputeerde huur, welke deel uitmaakt van het rendement op het huis – ruim onder de marktconforme huur. Dit terwijl de hypotheekrente wel tegen de werkelijke waarde kan worden afgetrokken in box 1. Ten tweede worden prijsstijgingen van de eigen woning niet belast. De kosten van deze fiscale bevoordeling van het eigen huis worden door Jacobs (2019; in deze bundel) geschat op zo'n 12,9 miljard euro.

De belangrijkste economische rechtvaardiging voor lagere belastingen op de investeringen in het eigen huis is dat deze positieve externaliteiten met zich meebrengen. Van Ewijk et al. (2006) beargumenteren echter overtuigend dat ten eerste deze positieve externaliteiten waarschijnlijk erg klein zijn, en ten tweede het eigenhuisbezit ook gepaard gaat met negatieve externe effecten. Naar ons inzicht is er dan ook

geen reden om het eigen huis lichter te belasten dan andere vermogensbestanddelen. Bovendien zijn er, zoals we eerder hebben besproken, grote doelmatigheids- en herverdelingswinsten te boeken wanneer het werkelijke rendement op het eigen huis wordt belast. Herverdelingswinsten kunnen worden geboekt omdat huishoudens onderling sterk verschillen in de rendementen die ze op hun huis behalen. Het rendement op het eigen huis is zelfs vele malen ongelijker verdeeld dan het rendement op de financiële portefeuilles van huishoudens (Fagereng et al., 2019). Doelmatigheidswinsten schuilen in het feit dat het rendement op het eigen huis in grote mate onderhevig is aan zowel een idiosyncratisch als een systematisch risico (Giacoletti, 2017).

Ons voorstel voor het bepalen van het inkomen uit eigen huis is gebaseerd op de inzichten van Jordà et al. (2017). Dit is een van de eerste studies die het werkelijke rendement op investeringen in het eigen huis in kaart brengt. Zij berekenen het rendement op het eigen huis als de som van prijsstijgingen en marktconforme huur, minus onderhoudskosten, en vinden dat het gemiddelde rendement op het eigen huis in Nederland in de periode 1980–2015 6,41 procent bedroeg. Om het belastbare rendement op het eigen huis zo dicht mogelijk bij het werkelijke rendement aan te laten sluiten, kan de belastingbasis op een vergelijkbare manier worden bepaald. Het rendement op het eigen huis bestaat uit de som van een marktconform eigenwoningforfait en de prijsstijging van het huis. Prijsstijgingen kunnen worden bepaald aan de hand van de waardering in de onroerendezaakbelasting (ozb), en kunnen eventueel worden herzien bij verkoop. Onderhoudskosten en investeringen in het eigen huis en de betaalde hypotheekrente moeten aftrekbaar worden gesteld.

Fiscale behandeling van het pensioen

In Nederland wordt het pensioen vrijgesteld van de vermogensrendementsheffing. Bovendien zijn pensioenpremies aftrekbaar tegen een tarief dat gemiddeld gezien een stuk hoger ligt dan het tarief waartegen uitkeringen worden belast. Jacobs (2019; deze bundel) laat zien dat dit de Nederlandse staat jaarlijks zo'n 22,1 miljard euro kost. In de economische literatuur wordt er veel aandacht besteed aan

de beleggingseffecten die gepaard gaan met dit soort fiscale prikkels. Huishoudens zijn geneigd te weinig te sparen voor hun pensioen. De overheid kan daarom belastingprikkels gebruiken om pensioenopbouw te stimuleren. Zo laten Poterba en Samwick (2003) zien dat Amerikaanse huishoudens een groter percentage van hun beleggingen onderbrengen in pensioenrekeningen wanneer dit fiscaal aantrekkelijker is. Chetty et al. (2014) tonen echter met Deense data aan dat slechts een klein percentage van de huishoudens gevoelig is voor dit soort belastingprikkels, en dat andersoortige prikkels zoals *nudges* waarschijnlijk aanzienlijk effectiever kunnen zijn om pensioenaanbouw aan te moedigen.

Voor de Nederlandse pensioensubsidies spelen deze prikkels echter nauwelijks een rol. Het grootste gedeelte van de Nederlandse pensioenpremies wordt bepaald in overleg tussen werkgevers en vakbonden. De subsidies geven daarom voor de meeste werknemers niet of nauwelijks een prikkel om meer pensioen op te bouwen. De pensioensubsidies zorgen daarnaast voor herverdelingsverliezen, omdat huishoudens met het hoogste pensioenvermogen het meeste baat hebben bij fiscale vrijstelling van het pensioen. Ons voorstel is dan ook om het rendement op pensioenvermogen te belasten met een heffing op werkelijk rendement. De besparingen die dit oplevert kunnen bijvoorbeeld worden gebruikt om de belasting op arbeid te verlagen, zoals voorgesteld in Jacobs (2017).

Dubbele belastingen

In Nederland worden beleggingen in onroerend goed op dit moment dubbel belast. Ten eerste belast de centrale overheid onroerend goed in box 3, of in het geval van het eigen huis in box 1. Ten tweede belasten gemeentes onroerend goed via de ozb. Deze dubbele belasting verstoort de beleggingsbeslissing van huishoudens en maakt het zo minder aantrekkelijk om in onroerend goed te beleggen – zeker als het werkelijke rendement op het eigen huis in box 3 zou worden belast.

Het is mogelijk om deze verstoring op te heffen door de betaalde ozb aftrekbaar te maken van de door ons voorgestelde belasting op werkelijk rendement. Er zijn echter vanuit de economische theorie ook goede redenen om rende-

menten op onroerend goed zwaarder te belasten dan andere rendementen. Het rendement op onroerend goed reflecteert gedeeltelijk het profijt dat bewoners ontlenen aan lokale voorzieningen en publieke goederen. Daarnaast reflecteert het rendement op onroerend goed gedeeltelijk de economische overwinsten op land. Economische theorie schrijft voor dat deze overwinsten zwaarder moeten worden belast dan normale rendementen. In onze optiek hoeft de ozb dan ook niet aftrekbaar te worden gesteld.

Ook het bezit van aandelen wordt op dit moment dubbel belast, namelijk op persoonlijk niveau in box 3 en op bedrijfsniveau via de vennootschapsbelasting (vpb). Deze dubbele belasting kan ondernemers een prikkel geven om hun bedrijf te financieren met vreemd in plaats van eigen vermogen (Cnossen en Bovenberg, 2001). Jacobs (2017) betoogt dat deze *debt bias* de Nederlandse economie fragiel maakt voor macro-economische schokken.

Het verdient naar onze mening de voorkeur om deze verstoring te elimineren door een aanpassing te maken in de vpb. Dit kan door in de vpb eigen vermogen geheel of gedeeltelijk vrij te stellen van belasting door middel van een zogenoemde ACE (Allowance for Corporate Equity; een aftrekpost voor het normale rendement op eigen vermogen). Dit zorgt voor een gelijke fiscale behandeling van eigen vermogen en vreemd vermogen. Deze optie wordt uitgebreid besproken in de bijdrage van Hebous en Klemm (2019; deze bundel).

Een alternatief is om winsten uit aandelen, zoals koersstijgingen en dividenden, tegen een lager tarief te belasten dan andere rendementen. Het tarief hiervoor kan bijvoorbeeld gecorrigeerd worden voor het Nederlands vpb-tarief zodat de som van de Nederlandse vpb en de belasting op het rendement van aandelen gelijk is aan de belasting op het rendement van andere activa. Sørensen (2005) beschrijft hoe een dergelijk systeem is vormgegeven in Noorwegen.

Onderscheid tussen de normale rentevoet en overwinsten

Het rendement op vermogen kan worden onderverdeeld in het verwachte 'normale' rendement en de realisatie van risico of het 'bovennormale' rendement ofwel 'overwinst'. Investe-

ringsbeslissingen worden genomen op basis van het normale rendement. Als gevolg hiervan laat de economische literatuur zien dat belastingen op bovennormaal rendement geen effect hebben op investeringen. Het is daarom optimaal om het bovennormale rendement tegen een relatief hoog marginaal tarief te belasten. Het belasten van het normale rendement op kapitaal verstoort de investeringen wel, en deze moeten daarom tegen een lager tarief worden belast (Diamond en Mirrlees, 1971). Bovendien geeft een belasting op het risicovolle gedeelte van het rendement een herverdelingswinst tussen huishoudens met een hoog rendement en huishoudens met een laag rendement, terwijl een belasting op het risicovrije gedeelte van het rendement hierbij niet helpt (Spiritus en Boadway, 2017). Het is daarom vanuit economisch oogpunt wenselijk om de normale rentevoet lager te belasten dan overwinsten.⁵

Dit kan praktisch als volgt worden geïmplementeerd. De overheid kan de normale rentevoet, R_{norm} , bepalen aan de hand van de huidige rente op Nederlandse staatsobligaties. Het effectieve rendement, R , op het vermogen van huishoudens is het netto rendement gedeeld door het netto vermogen van het huishouden. In dat geval is de belasting die elk huishouden betaald gelijk aan:

$$T = (\tau_{\text{norm}} R_{\text{norm}} + \tau_{\text{overwinst}} (R - R_{\text{norm}}))V$$

waarbij τ_{norm} het belastingtarief is op het normale rendement en $\tau_{\text{overwinst}} > \tau_{\text{norm}}$ het tarief op overwinsten. Ten slotte is V het vermogen van het huishouden. Merk op dat de belastingen op overwinsten negatief kunnen zijn als een belastingbetaler een bijzonder slecht beleggingsjaar heeft. Deze verliezen kunnen worden verrekend met winsten in de daaropvolgende jaren.

In vergelijking met een normale belasting op werkelijk rendement vereist dit systeem dat de belastingdienst meer informatie verzamelt. Voor een belasting op werkelijk rendement hoeft de overheid alleen het kapitaalinkomen te bepalen. Differentiatie tussen de normale rentevoet en overwinsten vereist dat de overheid ook informatie verzamelt over het netto-vermogen van huishoudens. Naar ons idee kan dit

echter nauwelijks een praktisch bezwaar opleveren, omdat de Nederlandse belastingdienst op dit moment ook al het nettovermogen van huishoudens bepaalt voor de box 3 belasting. Daarnaast moet de overheid de normale rentevoet vaststellen. Deze kan bijvoorbeeld worden bepaald aan de hand van de langetermijnrente op Nederlandse staatsobligaties, zoals voorgesteld in Sørensen (2005). Wij menen dat de economische voordelen van een hoger belastingtarief op overwinsten opwegen tegen eventuele hogere administratieve kosten voor de belastingdienst.

CONCLUSIE

In deze bijdrage wordt beargumenteerd dat een heffing op het werkelijke rendement op vermogen wenselijk is op grond van rechtvaardigheid, doelmatigheid en macro-economische stabilisatie. Bovendien zijn de gedragseffecten op risiconeming en innovatie vermoedelijk gunstiger bij een heffing op werkelijk rendement. Het is van belang dat een heffing op werkelijk rendement wordt geheven over zowel regulier rendement als over waardemutaties, dat het eigen huis en het pensioen gelijk worden behandeld aan andere vermogensbestanddelen, dat er ruime mogelijkheden voor verliesverrekening bestaan, en dat – indien mogelijk – de bovennormale rendementen zwaarder worden belast dan het normale rendement op vermogen.

EINDNOTEN

1 Er is in de afgelopen jaren veel kritiek geweest op de vermogensrendementsheffing. Deze kritiek richtte zich met name op het feit dat het veronderstelde rendement van vier procent vele malen hoger was dan de marktrenten tijdens het afgelopen decennium. Als reactie hierop heeft de overheid besloten dat vanaf 2017 het vermeende rendement over de eerste pakweg 75.000 euro aan vermogen fors lager ligt dan het rendement over het vermogen boven de 75.000 euro. Hoewel het veronderstelde rendement voor mindervermogensdieren hiermee meer in lijn komt met de marktrente, blijft het een feit dat de belasting puur en alleen afhangt van vermogen en niet van het behaalde rendement daarop.

2 Er is mogelijk ook een reden om verliesverrekening gedeeltelijk te beperken. Onder een vermogenswinstbelasting kunnen er excessieve prikkels ontstaan om waardedalingen zo snel mogelijk te realiseren, en waardestellingen zo laat mogelijk. Door verliesverrekening te beperken, limiteer je de mogelijkheid hiervoor.

3 Een ander belangrijk voorbeeld van een moeilijk te waarderen vermogensbestanddeel is het geïnvesteerde vermogen in een bv. Hierover

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

wordt er binnen het huidige beleid in box 2 een vermogenswinstbelasting geheven. Een bijkomend voordeel van een vermogenswinstbelasting in box 3 is daarom dat vermogen in dat geval in beide boxen gelijkwaardiger zal worden behandeld. Dit kan arbitrage tussen beide boxen verminderen.

4 Een veelgenoemd probleem van een vermogensaanwasbelasting is dat het tot liquiditeitsproblemen kan leiden als de waardemutatie van minder-liquide activa wordt belast (Van Goor, 2017). Dit probleem zou verholpen kunnen worden door in dergelijke gevallen betalingsuitstel te verlenen, waarbij de overheid wel rente over de belastingschuld in rekening brengt. Overigens kunnen liquiditeitsproblemen net zo goed ontstaan binnen de huidige belasting op basis van een verondersteld rendement (Ministerie van Financiën, 2017).

5 De *Mirrlees Review* (Mirrlees et al., 2011) pleit er zelfs voor om het normale rendement geheel onbelast te laten middels een zogenaamde *rate of return allowance*, zie bijvoorbeeld ook Cnossen (2014). Er zijn echter talloze redenen waarom men het normale rendement wel degelijk tegen een positief tarief zou willen belasten, zie Jacobs (2019; deze bundel).

LITERATUUR

Aghion, P. en P. Howitt (1992) A model of growth through creative destruction. *Econometrica*, 60(2), 323–351.

Akcigit, U., J. Grigsby, T. Nicholas en S. Stantcheva (2018) *Taxation and innovation in the 20th century*. NBER Working Paper, 24982.

Auerbach, A.J. (1991) Retrospective capital gains taxation. *The American Economic Review*, 81(1), 167–178.

Belastingdienst (2019) *Belasting betalen over uw vermogen*. Tekst te vinden op www.belastingdienst.nl.

Benartzi, S. en R.H. Thaler (2001) Naive diversification strategies in defined contribution saving plans. *The American Economic Review*, 91(1), 79–98.

Calvet, L.E., J.Y. Campbell en P. Sodini (2007) Down or out: assessing the welfare costs of household investment mistakes. *Journal of Political Economy*, 115(5), 707–747.

Case, K.E. en R.J. Shiller (1989) The efficiency of the market for single-family homes. *The American Economic Review*, 79(1), 125–137.

Chetty, R., J.N. Friedman, S. Leth-Petersen et al. (2014) Active vs. passive decisions and crowd-out in retirement savings accounts: evidence from Denmark. *The Quarterly Journal of Economics*, 129(3), 1141–1219.

Choi, J.J., D.I. Laibson en B.C. Madrian (2005) Are empowerment and education enough? Underdiversification in 401(k) plans. *Brookings Papers on Economic Activity*, 2005(2), 151–213.

Christiansen, V. (1993) A normative analysis of capital income taxes in the presence of aggregate risk. *The Geneva Papers on Risk and Insurance Theory*, 18(1), 55–76.

Cnossen, S. (2014) Van Dijkhuizen en Mirrlees. *Tijdschrift van Openbare Financiën*, 46(1), 25–34. Te vinden op www.wimdreessfonds.nl.

Cnossen, S. en L. Bovenberg (2001) Fundamental tax reform in the Netherlands. *International Tax and Public Finance*, 8(4), 471–484.

Cnossen, S., L. Bovenberg, A. Rijkers et al. (1999) *Vermogensrendementsheff-*

ing: vondst of miskleun? Rotterdam: OCfEB. Te vinden op pure.uvt.nl.

CPB (2018) *De verscheidenheid van vermogens van huishoudens*. CPB Notitie, 29 maart.

Cullen, J.B. en R.H. Gordon (2007) Taxes and entrepreneurial risk-taking: theory and evidence for the U.S. *Journal of Public Economics*, 91(7–8), 1479–1505.

Diamond, P.A. en J.A. Mirrlees (1971) Optimal taxation and public production – I: production efficiency. *The American Economic Review*, 61(1), 8–27.

Domar, E.D. en R.A. Musgrave (1944) Proportional income taxation and risk-taking. *The Quarterly Journal of Economics*, 58(3), 388–422.

Egan, M., G. Matvos en A. Seru (2019) The market for financial adviser misconduct. *Journal of Political Economy*, 127(1), 233–295.

Ewijk, C. van, M. Koning, M. Lever en R.A. de Mooij (2006) *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*. CPB Bijzonder Publicatie, 62.

Fagereng, A., L. Guiso, D. Malacrino en L. Pistaferri (2019) *Heterogeneity and persistence in returns to wealth*. NBER Working Paper, 22822.

Gaudecker, H.-M. von (2015) How does household portfolio diversification vary with financial literacy and financial advice? *The Journal of Finance*, 70(2), 489–507.

Gerritsen, A. (2017) Belastingen: optimaal afstemmen op gedrag. In: R. Dur (red.), *Gedragseconomie en beleid: Preadviezen 2017*. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 74–85.

Gerritsen, A., B. Jacobs, A. Rusu en K. Spiritus (2017) *Optimal taxation of capital income when capital returns are heterogeneous*. Erasmus Universiteit Rotterdam.

Giacoletti, M. (2017) *Idiosyncratic risk in housing markets*. Paper te vinden op www.semanticscholar.org.

Goetzmann, W.N. en A. Kumar (2008) Equity portfolio diversification. *Review of Finance*, 12(3), 433–463.

Goor, M. van (2017) Reactie: Het belasten van werkelijke rendementen op vermogen kent ook nadelen. In: R. Dur (red.), *Gedragseconomie en beleid: Preadviezen 2017*. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 86–87.

Gordon, R.H. (1985) Taxation of corporate capital income: tax revenues vs. tax distortions. *The Quarterly Journal of Economics*, 100(1), 1–27.

Guvenen, F., G. Kambourov, B. Korusu et al. (2019) *Use it or lose it: efficiency gains from wealth taxation*. NBER Working Paper, 26284.

Harding, M. (2013) *Taxation of dividend, interest, and capital gain income*. OECD Taxation Working Paper, 19.

Harding, M. en M. Marten (2018) *Statutory tax rates on dividends, interest and capital gains: the debt equity bias at the personal level*. OECD Taxation Working Paper, 34.

Hastings, J.S., B.C. Madrian en W.L. Skimmyhorn (2013) Financial literacy, financial education, and economic outcomes. *Annual Review of Economics*, 5(1), 347–373.

Hebous, S. en A. Klemm (2019) Bron- en bestemmingsbelastingen op overwinst. In: B. Jacobs en S. Cnossen (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB.

Jacobs, B. (2015) *De prijs van gelijkheid*. Amsterdam: Bert Bakker-Prometheus.

- Jacobs, B. (2017) Fundamentele herziening van belastingen op kapitaalinkomen. *ESB*, 102(4753), 416–419.
- Jacobs, B. (2019) Fundamentele hervorming van belastingen op kapitaalinkomen. In: B. Jacobs en S. Cnossen (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB.
- Jordà, Ò., K. Knoll, D. Kuvshinov et al. (2017) *The rate of return on everything, 1870–2015*. NBER Working Paper, 24112.
- Langenmayr, D. en R. Lester (2018) Taxation and corporate risk-taking. *The Accounting Review*, 93(3), 237–266.
- Lusardi, A. en O.S. Mitchell (2014) The economic importance of financial literacy: theory and evidence. *Journal of Economic Literature*, 52(1), 5–44.
- Lusardi, A. en P. Tufano (2015) Debt literacy, financial experiences, and overindebtedness. *Journal of Pension Economics & Finance*, 14(4), 332–368.
- Lusardi, A., P.-C. Michaud en O.S. Mitchell (2017) Optimal financial knowledge and wealth inequality. *Journal of Political Economy*, 125(2), 431–477.
- Ministerie van Financiën (2017) *Keuzedocument box 3. Bijlage bij Kamerstukken II 2016/2017, 34 552, nr. 83*.
- Mirrlees, J., S. Adam, T. Besley et al. (red.) (2011) *The Mirrlees Review: tax by design*, vol. 2. Oxford: Oxford University Press.
- Musgrave, R.A. (1959) *The theory of public finance: a study in public economy*. New York: McGraw-Hill.
- Parlevliet, J. en T. Kooiman (2015) *De vermogensopbouw van huishoudens: is het beleid in balans?* DNB Occasional Studies, 13-1.
- Piketty, T. (2014) *Kapitaal in de 21ste eeuw*. Amsterdam: De Bezige Bij.
- Piketty, T. en G. Zucman (2014) Capital is back: wealth-income ratios in rich countries 1700–2010. *The Quarterly Journal of Economics*, 129(3), 1255–1310.
- Poterba, J.M. en A.A. Samwick (2003) Taxation and household portfolio composition: US evidence from the 1980s and 1990s. *Journal of Public Economics*, 87(1), 5–38.
- Romer, P. (1990) Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, 98(5), 71–102.
- Rooij, M. van, A. Lusardi en R. Alessie (2011) Financial literacy and stock market participation. *Journal of Financial Economics*, 101(2), 449–472.
- Saez, E. en G. Zucman (2016) Wealth inequality in the United States since 1913: evidence from capitalized income tax data. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(2), 519–578.
- Sandmo, A. (1969) Capital risk, consumption, and portfolio choice. *Econometrica*, 37(4), 586–599.
- Sandmo, A. (1985) The effects of taxation on savings and risk taking. In: A.J. Auerbach en M. Feldstein (red.), *Handbook of public economics*, vol. 1. Amsterdam: North Holland, hoofdstuk 5.
- Schindler, D. (2008) Taxing risky capital income: a commodity taxation approach. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 64(3), 311–333.
- Sørensen, P.B. (2005) Neutral taxation of shareholder income. *International Tax and Public Finance*, 12(6), 777–801.
- Spiritus, K. en R. Boadway (2017) *Optimal taxation of risky capital income: the rate-of-return allowance*. CESifo Working Paper, 6297.
- Varian, H.R. (1980) Redistributive taxation as social insurance. *Journal of Public Economics*, 14(1), 49–68.
- Vickrey, W. (1939) Averaging of income for income-tax purposes. *Journal of Political Economy*, 47, 379–397.
- VVD, CDA, D66 en ChristenUnie (2019) *Vertrouwen in de toekomst: Regeerakkoord 2017–2021*. Te vinden op www.kabinetsformatie2017.nl.
- Zoutman, F. (2018) *The elasticity of taxable wealth: evidence from the Netherlands*. Norwegian School of Economics, Working Paper. Te vinden op google.com/site/flzoutman.

Echte duale inkomstenbelasting



**SIJBREN
CNOSSEN**

Academic partner
CPB en hoogleraar
Economie, Universi-
teit van Pretoria



**PETER BIRCH
SØRENSEN**

Hoogleraar
Economie, Universi-
teit van Kopen-
hagen

De rudimentaire duale inkomstenbelasting in Nederland belast verschillende opbrengsten van vermogen op forfaitaire in plaats van op werkelijke basis, waardoor de heffing als een vermogensbelasting moet worden gekenschetst. Bijgevolg wordt het bovennormale rendement op vermogen niet belast. Dit schendt het gelijkheidsbeginsel. Verder verstoort de heffing de allocatie van kapitaal en risiconeming. Ook arbeidsinkomen wordt ongelijk belast.

IN HET KORT

- *Onder de huidige inkomstenbelasting (ib) wordt kapitaalinkomen soms forfaitair, soms op werkelijke basis en soms helemaal niet belast. Bovendien zijn de tarieven soms proportioneel maar in andere gevallen progressief.*
- *Naast de bijzondere behandeling van zelfstandigen zonder personeel, wordt het arbeidsinkomen van directeuren-grotoaandeelhouders (dga's) van besloten vennootschappen (bv's) niet op dezelfde voet belast als arbeidsinkomen van werknemers of zelfstandige ondernemers.*
- *De willekeurige belasting van kapitaal- en arbeidsinkomen is in strijd met de elementaire beginselen van rechtvaardigheid en doelmatigheid.*

De auteurs zijn Martijn Badir en Bas Jacobs erkentelijk voor hun nuttige commentaar.

De meeste OESO-landen, maar ook andere, belasten verschillende vormen van kapitaalinkomen, zoals ondernemings- en vermogenswinsten, huurwaarde eigen woning, inkomsten van pensioenfondsen en diverse andere opbrengsten tegen lagere (en verschillende) tarieven dan arbeidsinkomen (en soms ook helemaal niet). De Scandinavische landen vallen op door hun systematische aanpak van de problematiek door al het kapitaalinkomen – gescheiden van arbeidsinkomen – tegen eenzelfde tarief te belasten, onder een zogenaamde duale inkomstenbelasting (DIB).¹ Deze bijdrage verkent de ratio en invoering van een DIB naar Scandinavisch model in Nederland, waaronder alle werkelijke (in plaats van forfaitaire) kapitaalinkomen wordt belast tegen een laag uniform tarief, gescheiden van arbeidsinkomen. Ook wordt er grotere uniformiteit bereikt in de belasting van arbeidsinkomen dat onderworpen blijft aan een progressief tarief. Daarbij stellen we de volgende vragen:

- Hoe worden inkomen en winst belast?
- Wat schort er aan de Nederlandse ib en vennootschapsbelasting (vpb)?
- Wat zijn de rechtvaardigingsgronden van een DIB?
- Hoe dient een DIB eruit te zien?
- Wat zijn de hoofdlijnen van de Scandinavische DIB's?
- Waarom geen DIB voor Nederland?

HOE WORDEN INKOMEN EN WINST BELAST?

Op basis van een geactualiseerd schema in Cnossen en Bovenberg (2001), presenteert tabel 1 de belangrijkste bepalingen van de Nederlandse wetten op de ib en vpb.

Belastbaar inkomen valt in een van de drie in de Wet inkomstenbelasting genoemde boxen (boxen 4 en 5 zijn toegevoegd om de analyse te vereenvoudigen). In box 1 wordt arbeidsinkomen tegen progressieve tarieven belast. Het arbeids- en kapitaalinkomen (gezamenlijk 'ondernemingswinst' genoemd) van zelfstandigen en het fictieve looninkomen van directeuren-groottaandeelhouders (dga's) van bv's worden ook in box 1 belast. Tevens valt het forfaitaire kapi-

taalinkomen (huurwaarden) van de eigen woning na aftrek van hypotheekrente, in deze box.

De box 2-bepalingen zijn een poging om de belastingheffing van dga's, die voor zichzelf kunnen besluiten of zij de winst van de bv zullen uitkeren als loon of dividend, dan wel de winst in de bv zullen houden die dan als vermogensaanwas aan de aandeelhouders ten goede komt – afhankelijk van de tarieven die op elk inkomensbestanddeel van toepassing zijn. Winsten van bv's (na aftrek van het fictieve loon van dga's) worden belast in box 4 (evenals de winsten van open vennootschappen), maar dividend uitgekeerd aan aandeelhouders met een aanmerkelijk belang (ab) van 5 procent of meer van de stemgerechtigde aandelen in bv's, worden belast in box 2 tegen 25 procent. Dat tarief is ook van toepassing op vermogenswinst als er een deel of het geheel van een ab wordt vervreemd.

Box 3 belast (de opbrengsten van) privé-vermogensbestanddelen, zoals deposito's, aandelen (inclusief de aandelen van passieve, geen dga's zijnde, aandeelhouders in bv's), obligaties en onroerend goed (met uitzondering van de eigen woning). Het nominale tarief bedraagt dertig procent, dat wordt toegepast op forfaitaire rendementen die lichtelijk stijgen met het totale nettovermogen. In 2017 vervingen de in tabel 1 weergegeven rendementen de uniforme opbrengst van vier procent die sinds 2001 van kracht was. Dit rendement bleek een te ruwe maatstaf te zijn, vooral in het licht van de lage rentetarieven die na de recessie van 2007–2008 golden. Maar nog steeds geldt: hoe hoger het *werkelijke* rendement, hoe lager de belasting uitgedrukt als een percentage van dat rendement, een resultaat dat moeilijk te rijmen valt met rechtvaardigheidsbeginselen.

Box 4 (niet apart genoemd in de Wet ib) belast de lopende winsten van besloten en open vennootschappen naar een licht gedifferentieerd tarief. Dit percentage is ook van toepassing op het arbeidsinkomen van dga's, dat voor winst doorgaat, boven het fictieve loon. Box 5 (ook niet afzonderlijk aangegeven) geeft aan dat pensioenpremies kunnen accumuleren zonder dat er over de beleggingsopbrengst belasting wordt gegeven. Pensioenbesparingen worden fiscaal feitelijk behandeld op consumptiebasis.

Belastingen op arbeids- en kapitaalinkomen in Nederland

TABEL 1

Boxen / Tarieven	Arbeidsinkomen	Kapitaalinkomen
Box 1 (natuurlijke personen) <ul style="list-style-type: none"> • 36,65% (€0 – €20.384), 38,10% (€20.384 – €68.507), 51,75% (> €68.507)¹ • Algemene heffingskorting van €2.477 afnemend met inkomen na €20.384 • Arbeidskorting tot €3.399 afnemend met inkomen na €34.060, nihil bij €90.710 • Andere kortingen voor kinderen, eenoudergezinnen, gehandicapten, ouderen, groene beleggingen 	<ul style="list-style-type: none"> • Lonen, salarissen • Arbeidsinkomen uit eigen onderneming² • Fictief loon directeur-groootaandeelhouder (dga) gefixeerd op een minimum van €45.000 (tenzij meer of minder wordt aangetoond) • Pensioenen, sociale uitkeringen • Ander arbeidsinkomen 	<ul style="list-style-type: none"> • Rendement vermogen in eigen onderneming² • Forfaitair netto-kapitaalinkomen (huurwaarde) van eigen woning (rendement van 0,25% tot 0,65% afhankelijk van de waarde) na aftrek van hypotheekrente • Rente, huur en vermogenswinst op vermogensbestanddelen door dga's ter beschikking aan de eigen vennootschap³
Box 2 (directeuren-groootaandeelhouders)^d <ul style="list-style-type: none"> • 25%⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeidsinkomen van dga's dat voor winst doorgaat boven het fictief looninkomen van €45.000 (tenzij anders bevezen) en dat wordt belast naar tarieven in box 4 	<ul style="list-style-type: none"> • Winstuitdelingen en vermogenswinst op aandelen in bv's die tot een aanmerkelijk belang (ab) behoren
Box 3 (privé-vermogen) <ul style="list-style-type: none"> • 30%⁶ 		<ul style="list-style-type: none"> • Forfaitaire rendementen van 1,94% (€30.360 – €102.010), 4,45% (€102.010 – €1.020.096) en 5,60% (> €1.020.096) van de waarde van deposito's, aandelen, obligaties en onroerende zaken (uitgezonderd de eigen woning)
Box 4 (besloten en naamloze vennootschappen) <ul style="list-style-type: none"> • 19% (€0 – €200.000), 24,3% (> €200.000)⁷ 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeidsinkomen van dga's boven fictief loon 	<ul style="list-style-type: none"> • Winst
Box 5 (niet-belaste personen) <ul style="list-style-type: none"> • Vrijgesteld 		<ul style="list-style-type: none"> • Rendement van pensioenfondsen

1. Vanaf 2021 worden de drie tarieven omgezet in twee tarieven van 37,05% en 49,5%.

2. Arbeids- en kapitaalinkomen van zelfstandigen wordt gezamenlijk belast als winst uit onderneming naar het progressieve ib-tarief in box 1.

3. Deze anti-misbruikbepaling, die niet verder wordt besproken, beoogt te voorkomen dat dga's hun belastbare inkomen van box 1 (met hoge marginale tarieven) naar box 3 overhevelen (met lagere tarieven, hoewel van toepassing op de met het vermogen stijgende forfaitaire rendementen).

4. Een aandeelhouder wordt geacht een grootaandeelhouder te zijn als zij of hij (en aanverwanten) ten minste 5% van het ingelegde aandelenvermogen van de besloten vennootschap (bv) bezit.

5. Het nominale tarief is 25%, maar door de cumulatie met de vennootschapsbelasting van 19% of 24,3% zal het effectieve tarief hoger zijn, afhankelijk van het tijdstip waarop de winst wordt uitgedeeld. Het effectieve tarief op uitdelingen uit de lopende winst minder dan €200.000 is 39,25% [19% + 25% (100 – 19)], of 43,22% [24,3% + 25% (100 – 24,3)] over winsten hoger dan €200.000. Het nominale tarief zal worden verhoogd tot 26,25% in 2020 en tot 26,9% in 2021.

6. Effectieve tarieven zullen hoger zijn door de basisvrijstelling van €30.360 (€60.720 voor partners).

7. De tarieven zullen worden verlaagd tot respectievelijk 16% en 22,25% in 2020.

Bron: Wetten op de Inkomstenbelasting en de Vennootschapsbelasting

WAT SCHORT ER AAN DE NEDERLANDSE IB EN VPB?

Zoals deze korte beschrijving aangeeft, wordt arbeidsinkomen in Nederland niet uniform belast, terwijl kapitaalinkomen soms forfaitair, soms op basis van werkelijke inkomsten en soms helemaal niet wordt belast. Bovendien zijn de tarieven

waartegen de forfaitaire of werkelijke inkomsten worden belast soms proportioneel, maar in andere gevallen zijn progressieve tarieven van toepassing. Meer specifiek:

- Arbeidsinkomen wordt belast tegen progressieve tarieven, behalve als het moet worden toegeschreven aan dga's en hoger is dan het fictieve loon van 45.000 euro (of hoger, of

lager indien overeengekomen met de belastingdienst), maar voor 'winst' doorgaat; in dat geval wordt het belast tegen het tweeledige vpb-tarief van 19/24,3 procent. Dit benadeelt gewone werknemers bij wie het loon van meer dan 45.000 euro onderworpen is aan het progressieve ib-tarief.²

- Het rendement op eigen vermogen, inclusief vermogensaanwas, belegd in eigen onderneming en bv's, wordt belast op werkelijke basis – tegen een progressief tarief in box 1, maar tegen proportionele tarieven in boxen 2 en 4 – een vorm van ongelijke behandeling die moeilijk te rechtvaardigen is. Verder wordt vermogensaanwas in deze rechtsvormen belast op basis van realisatie, zonder rente te berekenen over de uitgestelde belasting.
- Het rendement op eigen vermogen (aandelen) in open vennootschappen wordt tweemaal belast: als winst op vennootschapsniveau (box 4), en op forfaitaire basis in box 3. Op beide niveaus zijn proportionele (nominale) tarieven van toepassing. Door deze dubbele belasting is eigen vermogen een minder aantrekkelijke financieringsvorm geworden dan vreemd vermogen (Bovenberg en Ter Rele, 1998), hetgeen de kans of déconfitures verergert. Verder worden vermogenswinsten op ondernemingsniveau belast op basis van realisatie, maar op privé-niveau op basis van aanwas, zij het tegen lage effectieve tarieven (en vooropgesteld dat de vermogensbestanddelen elk jaar op marktwaarde worden gewaardeerd).
- Het rendement op privé-vermogensbestanddelen, zoals deposito's, schuldvorderingen en onroerend goed, wordt in het algemeen forfaitair belast. Dit geldt ook voor de eigen woning – zij het dat het forfaitaire rendement (dat wil zeggen de netto-huurwaarde van 0,25 tot 0,65 procent al naar gelang de waarde, die aanzienlijk lager is dan het forfaitaire rendement in box 3) wordt belast tegen progressieve tarieven (in box 1) in plaats van tegen het proportionele tarief (in box 3). Dientengevolge worden belastingplichtigen met hoge marginale belastingtarieven in box 1 aangemoedigd om de eigen woning en de eigen onderneming met vreemd vermogen te financieren, en dan het eigen vermogen te beleggen in vermogensbestanddelen die zijn toegewezen aan box 3.³

- Het rendement op besparingen in pensioenfondsen wordt niet belast. Afhankelijk van het verschil tussen het tarief waartegen pensioenpremies aftrekbaar zijn en het tarief waartegen pensioenuitkeringen worden belast, wordt het rendement op pensioenbesparingen in feite gesubsidieerd via het belastingstelsel.⁴
- *Last but not least* zijn er nog steeds prikkels om hoog belaste inkomsten te transformeren in inkomsten die met lagere tarieven worden getroffen, een effect dat de hervorming van 2001 beoogde te elimineren. Belastingarbitrage gaat ten koste van de belastingopbrengst, ondermijnt de effectieve progressiviteit van de belasting en verstoort de allocatie van kapitaal en risico.

Een fundamentele weeffout is verder dat de forfaitaire ib alleen het normale, risicovrije rendement op kapitaal belast, terwijl een belasting op het werkelijke inkomen bovendien de beloning van specifieke beleggerskwaliteiten, zoals superieur inzicht en informatievoordelen, in de grondslag betreft. Deze vorm van inkomen kan ook worden beschouwd als een beloning van menselijk kapitaal, die daarom als arbeidsinkomen zou moeten worden belast. Bovendien, naast een beloning voor het nemen van risico's, kan het werkelijke kapitaalinkomen dat uitgaat boven het normale rendement ook een pure '*rent*' bevatten die progressief kan worden belast zonder besparingen en investeringen te schaden.

Verder zet de forfaitaire ib de overheid (die beter in staat is om investeringsrisico's tussen generaties te poolen door middel van publieke schuldfinanciering) aan de kant als partner in de goede en kwade kansen van beleggers door het forfaitaire in plaats van het werkelijke rendement te belasten. Immers, de grondslag van een belasting van het werkelijke rendement omvat ook het rendement dat aan onzekerheid kan worden toegeschreven. In geval van volledige verliescompensatie vervult de belasting van de risicopremie de rol van een verzekeringspremie die geen kostenpost is voor de private sector, maar een prijs die de sector bereid is aan de overheid te betalen voor het poolen van de macro-economische risico's.

Deze overwegingen rechtvaardigen een nadere analyse van het eenmalig en uniform belasten van alle werkelijke

kapitaalinkomen – met andere woorden, een DIB (voor een eerdere analyse, zie Cnossen, 1999).

WAT ZIJN DE RECHTVAARDIGINGSGRONDEN VAN EEN DIB?

De literatuur over de beginselen van belastingheffing kent van oudsher twee belangrijke blauwdrukken voor een persoonlijke belasting: de synthetische ib van Schanz-Haig-Simons, die de som van de inkomsten uit alle bronnen aan een gemeenschappelijk tarief onderwerpt, en de Fisher-Kaldor-uitgavenbelasting, die het normale rendement op besparingen vrijstelt door alleen het geconsumeerde inkomen te belasten. Daarentegen is de DIB een analytische vorm van belastingheffing, die een progressieve belasting van arbeidsinkomen combineert met een positieve maar relatief lage vlaktaks op alle inkomsten uit kapitaal. Dit roept drie vragen op: 1. Dient het normale rendement op kapitaal te worden belast?; 2. Waarom dient het tarief op kapitaalinkomen lager te zijn dan het hoogste marginale tarief op arbeidsinkomen?; 3. Waarom dient het tarief op kapitaalinkomen proportioneel in plaats van progressief te zijn?

Dient het normale rendement op kapitaal te worden belast?

Algemeen wordt gesteld dat een nultarief op het normale rendement op kapitaal alleen optimaal is onder zeer restrictieve aannames. De verschillende efficiëntie- en rechtvaardigheidsmotieven voor het belasten van kapitaalinkomen zijn uitvoerig besproken door Sørensen (2007), Jacobs (2013) en Bastani en Waldenström (2018); hier noemen we er enkele van. Bijvoorbeeld, als vrije tijd en toekomstige consumptie complementair zijn, zoals de empirie doet vermoeden, dan kan een belasting op kapitaalinkomen de verstoringen van het arbeidsaanbod verlichten, aangezien het in wezen een belasting is op toekomstige consumptie (Erosa en Gervais, 2002). Een ander voorbeeld: de verstoring van investeringen in menselijk kapitaal, veroorzaakt door de progressieve ib, kan worden verlicht door een belasting op kapitaalinkomen van investeringen in financieel en fysiek kapitaal (Jacobs en Bovenberg, 2010). Een belasting op kapitaalinkomen kan

ook de neiging tot buitensporig hoge, door kredietbeperkingen veroorzaakte, totale besparingen compenseren middels de herverdeling van inkomens van spaarders, zonder restricties, naar debiteuren die geconfronteerd worden met liquiditeitsbeperkingen (Aiyagari, 1995). Naast deze efficiëntieargumenten voor het belasten van kapitaalinkomen zijn er rechtvaardigheidsargumenten als beleggers met superieur inzicht een grotere spaarneiging hebben dan gewone beleggers, of als zij hogere rendementen op kapitaal weten te behalen vanwege aangeboren eigenschappen (Cnossen en Bovenberg, 2001; Banks en Diamond, 2010).

Waarom dient het tarief op kapitaalinkomen lager te zijn dan het hoogste marginale tarief op arbeidsinkomen?

Als het normale rendement zou moeten worden belast, waarom dient het tarief dan lager te zijn dan het hoogste marginale tarief op arbeidsinkomen? Hier is het (efficiëntie-) argument dat de kapitaalsgrondslag doorgaans elastischer is dan de grondslag voor arbeidsinkomen (zie bijvoorbeeld de empirische studie van Kleven en Schultz, 2014). Een reden hiervoor zou een hoge internationale kapitaalmobiliteit kunnen zijn, in combinatie met de moeilijkheid om binnenlandse belasting op inkomsten van in het buitenland aangehouden vermogen af te dwingen. Een andere reden zou kunnen zijn dat de neiging om belastbare vermogenswinsten te realiseren erg gevoelig is voor het belastingtarief, vooral onder belastingplichtigen met grote vermogens (Auerbach en Siegel, 2000). Deze verstoring is moeilijk te vermijden als waarderings- en liquiditeitsproblemen de belasting van vermogensaanwas op lopende basis belemmeren. Maar als het ib-tarief niet te hoog is, kan het gemakkelijker zijn om alle vormen van vermogensaanwas in de belastinggrondslag te betrekken zonder onacceptabele lock-in-effecten te creëren.

Een argument tegen het scheiden van de belasting op arbeids- en kapitaalinkomen is dat een lager tarief op kapitaalinkomen de elasticiteit van de belasting op arbeid zou kunnen verhogen door inkomensverschuivingen uit te lokken van arbeidsinkomen naar kapitaalinkomen: opties die binnen het bereik liggen van zelfstandigen en de dga's van bv's. Hieronder bespreken we hoe dergelijke inkomensver-

schuivingen kunnen worden voorkomen onder de DIB. In ieder geval is het argument van verdedigers van de synthetische ib dat alle inkomsten tegen hetzelfde marginale tarief dienen te worden belast, van toepassing op het reële inkomen, terwijl werkelijke belastingstelsels belasting heffen over het nominale inkomen uit vermogen, inclusief de inflatiepremie. Als het nominale rendement bijvoorbeeld 2 procent is en de inflatie 1 procent – hetgeen een reëel rendement op besparingen van 1 procent betekent – komt een tarief van 50 procent op de nominale opbrengst neer op een tarief van 100 procent op het reële rendement. Als beleidsmakers streven naar een tarief van 50 procent op arbeidsinkomen en het reële inkomen uit vermogen, en als de belasting op kapitaalinkomen om praktische redenen moet worden gegeven over het nominale rendement, dan dienen zij een tarief van 25 procent op het kapitaalinkomen te heffen.

Waarom dient het tarief op kapitaalinkomen proportioneel in plaats van progressief te zijn?

Een efficiëntie-argument voor het proportioneel in plaats van progressief belasten van kapitaalinkomen is dat het rendement-na-belasting op besparingen verschilt tussen belastingplichtigen als hun marginale tarieven niet gelijk zijn. Progressie is er dan debet aan dat de marginale substitutievoet tussen de huidige en toekomstige consumptie verschilt, hetgeen een inefficiënte allocatie van het totale volume van besparingen tot gevolg heeft. Verder zal een progressieve belasting van gerealiseerde vermogenswinsten belastingplichtigen in het jaar van realisatie in hogere belastingsschijven kunnen doen belanden, waardoor de versturende lock-in-effecten van een op realisatie gebaseerde vermogenswinstbelasting verergeren. Proportionele tarieven mitigeren dit effect (hoewel zij het niet opheffen).

Ook elimineert een proportioneel tarief bepaalde vormen van belastingarbitrage waarbij de verschillen in marginale tarieven waarmee de verschillende belastingplichtigen worden geconfronteerd, worden benut om fiscale voordelen te behalen. Vooral de mogelijkheid van belastingontwijking door middel van vermogensoverdrachten tussen bloed- en aanverwanten wordt aanzienlijk minder lucratief als alle

belastingplichtigen met hetzelfde tarief op kapitaalinkomen te maken hebben. Verder zijn, onder de conventionele ib, vormen van belastingarbitrage mogelijk door rendementen op met geleende middelen verworven bedrijfsmiddelen in de onderneming op te potten, waarbij de eigenaren profiteren van renteaftrek tegen een hoog marginaal persoonlijk ib-tarief, in combinatie met een lager vpb-tarief op het ondernemingsrendement en uitstel van de belasting op vermogenswinsten op aandelen tot het moment van realisatie. Dergelijke arbitrage-activiteiten worden onrendabel in de pure versie van de DIB, waarin het vaste ib-tarief op kapitaalinkomen is afgestemd op het vpb-tarief. Omdat belastingplichtigen die zich bezighouden met grootschalige belastingarbitrage, meestal ook tot de hogere-inkomensgroepen behoren, zijn deze aspecten van het DIB-stelsel aantrekkelijk vanuit het perspectief van verticale gelijkheid.

Ondanks deze argumenten voor de DIB blijft het een feit dat kapitaalinkomen ongelijker is verdeeld dan arbeidsinkomen, hetgeen een rechtvaardigheidsargument tegen een relatief lage vlaktaks op kapitaalinkomen oplevert. De scheve verdeling van kapitaalinkomen vindt echter in belangrijke mate haar oorzaak in de grote verschillen in vererfd vermogen. Om de totale progressie van het belastingstelsel gelijk te houden, kunnen beleidsmakers de DIB daarom suppleren met aparte belastingen op erfenissen en/of vermogen. Deze aandacht voor een rechtvaardige verdeling van de belastingdruk is de reden waarom Noorwegen – pionier onder de DIB-landen – een progressieve vermogensbelasting aanhoudt.

HOE DIEN EEN DIB ERUIT TE ZIEN?

Kader 1 vat de basiskenmerken van een pure DIB samen (Sørensen, 1994; Cnossen, 2000). De bouwstenen van de belasting spreken grotendeels voor zich, maar drie aspecten verdienen enige discussie: ten eerste het splitsen van kapitaal- en arbeidsinkomen dat gezamenlijk rijpt in eigen onderneming en bv, ten tweede de behandeling van bovennormale rendementen op kapitaal, en ten derde de belasting van vermogensaanwas c.q. winst. In deze opzichten verschilt een DIB van andere ib's die kapitaalinkomen op ad-hocbasis belasten

Kenmerken van een pure DIB

1. *Splitsing van arbeids- en kapitaalinkomen.* Alle inkomsten worden systematisch gescheiden in inkomsten uit arbeid of kapitaal (ook wel 'inkomen uit vermogen' of 'persoonlijk inkomen' genoemd). Het inkomen uit kapitaal omvat rente, dividend, vermogensaanwas c.q. -winst, een rekenrendement op geïnvesteerd vermogen in niet-geïncorporeerde ondernemingen, huren en huurwaarden. Het arbeidsinkomen bestaat uit lonen en salarissen (inclusief de waarde van de door de eigenaar in zijn of haar bedrijf verrichte arbeid), de waarde van secundaire arbeidsvoorwaarden, pensioeninkomsten en socialezekerheidsuitkeringen. Royalty's worden belast als looninkomen of als kapitaalinkomen (indien er knowhow wordt verworven of gekapitaliseerd).
2. *Belastingtarieven.* Kapitaalinkomen, zowel privé als uit onderneming, wordt belast tegen het proportionele vpb-tarief, maar arbeidsinkomen wordt onderworpen aan een progressieve ib voor individuele belastingplichtigen. Om belastingarbitrage te minimaliseren, wordt het tarief op arbeidsinkomen dat van toepassing is op de eerste schijf, gelijkgesteld aan het proportionele vpb-tarief.
3. *Kosten van verwerving.* Kosten van verwerving kunnen alleen in mindering worden gebracht tegen het tarief op kapitaalinkomen (dat hetzelfde is als het laagste schijventarief van arbeidsinkomen). Dit houdt in dat gemengde uitgaven, die een element van persoonlijke consumptie bevatten, dezelfde fiscale waarde hebben voor mensen met hoge en lage inkomens (behalve voor eigen ondernemingen, waarbij de kosten op de winst in mindering worden gebracht voordat deze wordt gesplitst in een kapitaal en een arbeidsinkomenscomponent).
4. *Basisvrijstelling voor kapitaalinkomen.* Kapitaal en arbeidsinkomen kunnen volledig afzonderlijk worden belast, of de twee vormen van inkomen kunnen gezamenlijk worden belast tegen het vpb-tarief, terwijl het netto-arbeidsinkomen vervolgens wordt belast tegen aanvullende, progressieve ib-tarieven. De afzonderlijke belasting van kapitaalinkomen (dat hoofdzakelijk wordt genoten door mensen met een hoog inkomen) zonder basisvrijstelling, maakt het mogelijk om definitieve eindheffingen op interest en royalty's toe te passen.
5. *Compensatie van negatief kapitaalinkomen met arbeidsinkomen.* Gezamenlijke belasting van arbeids- en kapitaalinkomen tegen het tarief op kapitaalinkomen maakt het mogelijk om negatief kapitaalinkomen te compenseren met positief arbeidsinkomen, wat wenselijk kan zijn, omdat het onderscheid tussen arbeids- en kapitaalinkomen vaak vervaagt bij eigen ondernemingen. Als kapitaal- en arbeidsinkomen afzonderlijk worden belast, kan hetzelfde effect worden bereikt door de belasting die aan negatief kapitaalinkomen kan worden toegerekend in mindering te brengen op de belasting op arbeidsinkomen.
6. *Ib/vpb-integratiemethode.* De dubbele belasting van uitgekeerde winsten op ondernemings- en aandeelhoudersniveau kan worden vermeden door middel van een volledig verrekeningsstelsel. Gemakkelijker is om dubbele belasting te vermijden door dividend vrij te stellen op het niveau van de aandeelhouder. In beide gevallen dienen compenserende heffingen ervoor te zorgen dat er geen dividend wordt uitbetaald uit vrijgestelde winsten, zonder dat daarover vpb is betaald. Dubbele belasting van ingehouden winsten kan worden vermeden door de acquisitiekosten van aandelen op te hogen met de ingehouden winst-na-vpb van de vennootschap.
7. *Eigen ondernemingen en besloten vennootschappen.* De belastbare winsten van eigen ondernemingen en van besloten door dga's gerunde vennootschappen worden gesplitst in een kapitaalinkomenscomponent en een arbeidsinkomenscomponent (indien de som van de twee componenten groter is dan de eerste schijf van de ib op arbeid) en belast op lopende basis. De kapitaalinkomenscomponent wordt berekend door een rekenrendement toe te passen op de waarde van de bruto-activa van de onderneming of op het eigen vermogen. De resterende winst wordt geacht arbeidsinkomen te zijn.
8. *Bronheffingen.* De eenmalige belasting van kapitaalinkomen kan worden verzekerd door voorheffingen of bronbelastingen op vennootschapsniveau, of op het niveau van andere entiteiten die rente, royalty's of andere kapitaalinkomsten uitkeren. In principe moeten voorheffingen of bronbelastingen worden vastgesteld op het niveau van het vpb-tarief. In dat geval reflecteren deze tarieven de definitieve belasting, als kapitaalinkomen afzonderlijk van arbeidsinkomen wordt belast en als er geen vrijstelling aan de voet van toepassing is.

tegen lagere tarieven dan arbeidsinkomen en die gezamenlijk gerijpt arbeids- en kapitaalinkomen niet splitsen.

Splitsing van kapitaal- en arbeidsinkomen

De volgende vraagstukken doen zich voor bij het splitsen van arbeids- en kapitaalinkomen dat gezamenlijk rijpt als ‘winst’ (voor een eerdere analyse, zie Cnossen (1996)).

- Winstsplitsing dient van toepassing te zijn op zelfstandigen en ‘actieve’ aandeelhouders die hun onderneming besturen (en zowel arbeids- als kapitaalinkomen toucheren), niet op ‘passieve’ aandeelhouders die alleen een rendement op hun geïnvesteerd kapitaal ontvangen. Dit vereist een definitie van wat ‘actief’ is, hetzij op grond van de omvang van aandelenvermogen, hetzij op basis van betrokkenheid bij het management van de onderneming.
- Bij het splitsen van de winst kan ofwel de kapitaalinkomenscomponent eerst worden bepaald, ofwel de arbeidsinkomenscomponent. Het bepalen van de arbeidsinkomenscomponent is lastig, omdat ijver, moeite en vindingrijkheid sterk uiteen kunnen lopen, evenals het uurtarief voor de verschillende soorten arbeid en het aantal gewerkte uren. Daarentegen kan kapitaalinkomen zonder veel moeite worden berekend door een rekenrendement⁵ toe te passen op de historische kostprijs van hetzij de bruto-activa, hetzij de netto-activa (na aftrek van schulden), en dan het resulterende bedrag af te trekken van de totale winst (respectievelijk vóór of na aftrek van rente) en het overblijvende bedrag als arbeidsinkomen te beschouwen.
- Onder het ‘bronmodel’ wordt de gelijke behandeling van de arbeidsinkomenscomponent van gezamenlijk gerijpte winst ten opzichte van de beloning van werknemers bereikt door deze component aanstonds te belasten tegen het progressieve tarief. Onder het ‘hekmodel’ daarentegen wordt de gelijke behandeling van de kapitaalinkomenscomponent van gezamenlijk gerijpte winst ten opzichte van de ingehouden winst van open vennootschappen bereikt door de gehele winst naar het kapitaalinkomenstarief te belasten en de winst pas te splitsen indien hij wordt uitgedeeld.⁶
- Toepassing van het rekenrendement op de waarde van de bruto activa stimuleert investeringen in de eigen onderne-

ming, als de overheid de hoogte van het rendement fixeert boven de lopende rente. Dit effect is minder waarschijnlijk als het rekenrendement op het netto-vermogen wordt toegepast, maar deze methode biedt meer mogelijkheden voor belastingarbitrage in de vorm van het omzetten van ondernemingsschulden in privé-schulden en omgekeerd, afhankelijk van het verschil tussen het rekenrendement en de lopende rente (Sørensen, 2010).

- Het rekenrendement kan worden bepaald op basis van de nominale rentevoet van bijvoorbeeld driemaands staatsobligaties. Verder kan een premie worden toegevoegd om risicodragende investeringen niet te ontmoedigen wanneer (zoals meestal het geval is) onbeperkte verliescompensatie met rente niet mogelijk is.

De behandeling van bovennormale rendementen op kapitaal

In het algemeen zal het belasten van kapitaalinkomen tegen dezelfde progressieve tarieven als op arbeidsinkomen, spaarders en beleggers niet afschrikken als het inkomen bovennormale rendementen betreft. Voor aandelen kunnen dergelijke rendementen worden belast op basis van een aandeelhouders-ib (in navolging van Sørensen (2005) *rate of return allowance* – kortweg RRA – genoemd), waaronder belasting wordt gegeven op dividend en op gerealiseerde vermogenswinst die uitgaan boven een normaal rendement welke gelijk te stellen is aan de rente-na-belasting op middellangetermijn-staatsobligaties. Als het ib-tarief op kapitaalinkomen is afgestemd op het vpb-tarief, bewerkstelligt de RRA dat een vennootschappelijke investering die een rendement vóór belasting genereert dat gelijk is aan de marktrente-voor-belasting, alleen aan de vpb is onderworpen en niet aan de ib. Dubbele belasting van de marginale investering waarop alleen een normaal rendement wordt verdiend, wordt zodoende vermeden. Met een juiste keuze van tarieven zal de som van het vpb-tarief en het ib-tarief van de aandeelhouder op het bovennormale rendement ongeveer overeenkomen met het hoogste tarief op arbeidsinkomen. Zodoende wordt het normale rendement op kapitaal slechts eenmaal belast, namelijk op vennootschapsniveau, terwijl economische ‘rents’ twee keer worden getroffen, per saldo tegen hetzelfde totale marginale

tarief als arbeidsinkomen.⁷ De aandeelhouders-ib is ingevoerd in Noorwegen. Dientengevolge maakt Noorwegen, zoals opgemerkt door Kleinbard (2010), geen onderscheid tussen arbeids- en kapitaalinkomen, maar tussen het normale rendement op kapitaal en alle andere inkomen.⁸

Zoals opgemerkt door Sørensen (2005) – de auctor intellectualis van de aandeelhouders-ib – is een voordeel van deze benadering dat het de prikkel voor inkomensverschuiving tussen gezamenlijk rijpend arbeids- en kapitaalinkomen in bv's elimineert op een manier die investeringsverstoringen beperkt. Bovendien maakt het een onderscheid tussen actieve en passieve aandeelhouders van bv's overbodig.⁹ Ten derde moedigt de aandeelhouders-ib aandeelhouders niet aan om de realisatie van vermogensaanwas uit te stellen, omdat de opgebouwde RRA (aftrekbaar van de aanwas voordat belasting wordt geheven) het normale rendement op de herbelegging effectief vrijstelt.

Hoe dienen vermogenswinsten te worden belast?

Het belangrijkste struikelblok voor de invoering van een Scandinavische DIB in Nederland is de fiscale behandeling van privé-vermogenswinsten. Hoewel in onderneming gerealiseerde vermogenswinst altijd belast is geweest, waren privé-vermogenswinsten buiten box 2 nooit aan belasting onderworpen. Deze winsten worden belast in de Scandinavische landen, zij het op realisatiebasis, terwijl Noorwegen de angel van het lock-in-effect voor aandelen (maar niet voor andere activa) wegneemt door een aftrek toe te staan voor opgebouwde RRA's.

Een vermogenswinstbelasting is een progressief element in elke belasting naar het inkomen, hoewel er lock-in- en belastinguitstel-kwesties zijn waarmee rekening moet worden gehouden. Een vermogenswinstbelasting kan op een van de volgende drie manieren worden geheven (Cnossen en Bovenberg, 2001): ten eerste een conventionele op realisatie gebaseerde belasting zoals men die in de meeste landen vindt; ten tweede een belasting op vermogenswinst met terugwerkende kracht, waarbij er rente in rekening wordt gebracht over de uitgestelde belasting op het tijdstip van realisatie; en ten derde een *mark-to-market*-belasting, waaronder winsten

worden belast naar gelang zij rijpen (en de 'belasting' op verliezen op gelijke manier wordt verrekend).

Het belangrijkste nadeel van een conventionele vermogenswinstbelasting is dat belastingplichtigen worden aangeemoedigd om de realisatie van vermogensaanwas uit te stellen en om de realisatie van vermogensverliezen naar voren halen. Ingewikkelde bepalingen zijn vaak noodzakelijk om dit fiscaal gedreven gedrag te voorkomen. Belastinguitstel en lock-in zijn er de oorzaak van dat eigendoms- en risicopatronen uiteenlopen, en hebben de neiging de aandelenmarkt te destabiliseren en belastingarbitrage aan te moedigen. De effecten kunnen worden verzacht, maar niet geëlimineerd door realisatie te veronderstellen in geval van overlijden.

Belastinguitstel en derhalve lock-in kunnen worden voorkomen onder een retrospectieve vermogenswinstbelasting door rente in rekening te brengen over de uitgestelde belasting. Volgens de methode van Auerbach (1991) wordt de waarde van een vermogensbestanddeel geacht te zijn opgebouwd tegen de risicovrije rente vanaf de datum van aankoop. Belasting is verschuldigd over deze opbouw, met daarbovenop rente ter compensatie van de waarde van het uitstel. Dit lost de lock-in-kwestie op, maar laat de specifieke risicopremie van de beleggers onbelast. Deze risicopremie wordt belast volgens de Bradford-methode (Bradford, 1995).¹⁰ Hoewel retrospectieve vermogenswinstbelastingen fiscale planning in de tijd elimineren, creëren zij een stimulans voor fiscale planning tussen vennootschappen, omdat effectieve tarieven op bovennormale rendementen per vermogensbestanddeel verschillen. Niettemin lijkt het algemene idee om het realisatiebeginsel met rente op de uitgestelde belasting in te voeren, het overwegen waard als belastingheffing op het moment van vermogensaanwas problematisch is vanwege waarderings- en liquiditeitsproblemen voor bepaalde vermogensbestanddelen, zoals onroerend goed en kleine bedrijven.

De meest geëigende oplossing is vermogensaanwas zo veel mogelijk te belasten als deze rijpt (en de belasting die aan verliezen kan worden toegerekend uit te betalen), wat wijst in de richting van een *mark-to-market*-belasting waarvoor de informatie al beschikbaar is in box 3. Een tekort aan liquidi-

Duale inkomstenbelastingen in Noorwegen, Finland en Zweden, 2019

TABEL 2

Bijzonderheden	Noorwegen	Finland	Zweden
Jaar van invoering	1992	1993	1991
Tarieven (%) ¹			
Vennootschapswinst	22	20	22
Ander kapitaalinkomen	22	30 ≤ €30.000 > 34	30
Arbeidsinkomen	33,4–49 ²	24–55,25	29.89–54,89
Verwervingskosten	Aftrekbaar tegen basistarief	Aftrekbaar tegen basistarief	Aftrekbaar tegen basistarief
Basisaftrek voor kapitaalinkomen	Ja	Nee	Nee
Verrekening negatief kapitaalinkomen met arbeidsinkomen	Met ander kapitaalinkomen en arbeidsinkomen in de eerste schijf	Met ander kapitaalinkomen en met arbeidsinkomen door middel van een belastingaftrek van 30/34%	Met ander kapitaalinkomen en met arbeidsinkomen door middel van een belastingaftrek van 30%
Vpb/ib-integratie	Rate of return allowance (RRA) – risicovrij bedrag	Basisvrijstelling	Basisvrijstelling
Vpb-winst			
Uitgedeeld	22% over 144% van dividend na aftrek van 0,8% RRA (rendement-na-belasting op driemaands staatspapier) berekend over de aankoop prijs van aandelen. Ongebruikte RRA's kunnen worden doorgeschoven en in mindering gebracht op toekomstig dividend	Beursgenoteerde aandelen: 30/34% over 85% van dividendinkomen Niet genoteerde aandelen: 25% belast als inkomen uit kapitaal ³ ; overblijvende 75% vrijgesteld tot €150.000 en 30/34% over 85% van surplus. Dividend wordt geacht arbeidsinkomen te zijn indien gebaseerd op arbeidsinbreng	Aandeelhouder niet aanzienlijk geïnvolveerd: 1/5 ^e van dividend vrijgesteld Aandeelhouder aanzienlijk geïnvolveerd: 1/3 ^e van dividend belast als arbeidsinkomen
Ingehouden (= tarief vermogenswinst)	22% over 144% van gerealiseerde vermogenswinst na aftrek ongebruikte risico-vrije bedragen	30/34% over gerealiseerde vermogenswinst	30% over gerealiseerde vermogenswinst (25% op niet-genoteerde aandelen)
Ib op niet-geïncorporeerde ondernemingen	22% over risicovrij bedrag (berekend over bruto-activa; 33,4–49% over winst (beschouwd als arbeidsinkomen boven risicovrij bedrag)	Kapitaalinkomen gefixeerd op 20% van het netto-vermogen van voorgaand jaar; resterende winst wordt geacht arbeidsinkomen te zijn ⁴	30% over winst die geacht wordt rendement op netto-vermogen van zijn; 22% over resterende winst. Arbeidsinkomen bij uitdeling met belastingaftrek van 22%
Inhoudingstarieven voor ingezetenen (%)			
Dividend	-	Genoteerde aandelen: 25,5% voorbelasting Niet genoteerde aandelen: 7,5% voorbelasting tot €150.000; 28% over het meerdere	30
Interest	22	30	30
Royalty's	-	30	-
Vermogensbelasting	0,85% > 1,5 mln Noorse kronen (dubbel voor partners)	Afgeschaft in 2006	Afgeschaft in 2007

Vpb = vennootschapsbelasting; ib = inkomstenbelasting.

- Lokale ib's inbegrepen, indien gegeven (lokale belasting in de hoofdstad indien verschillende tarieven).
- Met inbegrip van niet-afrekbare sociale-verzekeringspremies.
- Vooropgesteld dat het dividend niet groter is dan 8% van de wiskundige waarde van de aandelen (netto-activa gedeeld door het aantal aandelen). Als het dividend hoger is dan 8%, wordt 25% van het dividend hoger dan 8% vrijgesteld, en de resterende 75% belast als arbeidsinkomen.
- Winstsplitsing is een vrije keuze om ondernemingen met lage winsten niet onnodig te benadelen.

Bron: International Bureau for Fiscal Documentation (2019)

teiten om de belasting te betalen, kan nauwelijks een argument zijn voor effecten die zo liquide zijn als een deposito bij de bank. Evenzo waardeert box 3 onroerend goed al op basis van de marktwaarde, inclusief eigen woningen (zij het in box 1). Onroerend goed is echter minder liquide dan effecten. Voor deze vermogensbestanddelen zou daarom een conventionele vermogenswinstbelasting kunnen worden ingevoerd (bij voorkeur met rente op de uitgestelde belasting). Dit zou ook aan te bevelen zijn voor de vermogensbestanddelen van niet-geïncorporeerde ondernemingen.

WAT ZIJN DE HOOFDLIJNEN VAN DE SCANDINAVISCH E DIB'S?

Tabel 2 toont de basiskenmerken van de DIB's in de Scandinavische landen, gerangschikt in de volgorde waarin ze het beste voldoen aan de vereisten van de zuivere DIB, zoals hierboven uiteengezet. Finland en Zweden belasten kapitaalinkomen, anders dan vennootschapswinst, enigszins hoger – misschien omdat de grondslag minder mobiel is. Noorwegen onderwerpt rendementen op onroerende goederen aan progressieve arbeidsinkomenstarieven en heft ook een vermogensbelasting. Verder verleent het een RRA, die niet in Finland en Zweden wordt aangetroffen en die daarom een definitieve bronbelasting op ingezetenen kunnen opleggen (bronbelastingen op niet-ingezetenen zijn over het algemeen het voorwerp van belastingverdragen). Alle drie de landen voorzien in de compensatie van de belasting die is toe te rekenen aan negatief kapitaalinkomen, met de belasting van arbeidsinkomen.

Noorwegen voorkomt de dubbele belasting van het normale rendement, belichaamd in dividend en vermogensaanwas op aandelen, door een *rate of return allowance* (RRA), besproken in de vorige paragraaf. Finland en Zweden mitigeren de dubbele heffing door een basisbedrag aan dividend betaald door open vennootschappen (aangeduid als 'beursgenoteerde aandelen' of 'aandeelhouders die niet significant betrokken zijn bij de onderneming') vrij te stellen. Finland heeft een vrij ingewikkelde formule voor het belasten van winsten die worden uitgekeerd door bv's (aangeduid als 'niet-beursgenoteerde aandelen'). In Zweden wordt een derde van

het dividendinkomen belast als arbeidsinkomen wanneer "de aandeelhouders [significant] bij de onderneming zijn betrokken". De nauwe betrokkenheid van Zweedse aandeelhouders in bv's komt ook tot uiting in de Finse bepaling waarbij dividend geacht wordt arbeidsinkomen te zijn, indien het gereleerd is aan de waarde van het in de onderneming verrichte werk. In alle drie de landen worden vermogenswinsten belast op basis van realisatie tegen het tarief op kapitaalinkomen. Noorwegen past zijn relatief lagere tarief toe, maar verhoogt de grondslag met de winst-na-vpb.

De dichotomie van kapitaal- en arbeidsinkomen strekt zich uit tot niet-geïncorporeerde ondernemingen. Bij splitsen van de winst volgen Noorwegen en Finland het bronmodel waarbij de arbeidsinkomenscomponent op lopende basis wordt belast op gelijke voet met het arbeidsinkomen van werknemers, ongeacht of het inkomen al dan niet aan de onderneming is onttrokken. Zweden, daarentegen, past het hekmodel toe waaronder een 'hek' wordt opgericht tussen de 'zakelijke sfeer' en de 'privésfeer' van de eigenaar (of aandeelhouders), en de arbeidsinkomenscomponent (evenals de kapitaalinkomenscomponent) wordt belast tegen het proportionele tarief op kapitaalinkomen zolang de winst in de onderneming blijft. Bij onttrekking worden dan de winst-splitsingsregels toegepast. Bij het splitsen van de winst van eigen ondernemingen bepalen alle drie de landen eerst de kapitaalinkomenscomponent door een rekenrendement toe te passen op de historische kosten van de bruto-activa (Noorwegen) of de netto-activa (Finland en Zweden). Resterende winsten worden beschouwd als arbeidsinkomen dat tegen progressieve tarieven wordt belast.

WAAROM GEEN DIB VOOR NEDERLAND?

In hun uitgebreide overzicht van recent onderzoek naar de optimale belasting van kapitaalinkomen, concluderen Bastani en Waldenström (2018, p. 35):

"While, in principle, progressive capital taxation could be desirable on equity grounds, we deem the administrative problems relating to tax avoidance and tax arbitrage to be too great. The Nordic dual income tax, which taxes labor income

according to a non-linear progressive tax schedule and capital income according to a proportional rate, could therefore be a constructive way to strike a balance between an optimal and administratively feasible tax system. Even though the dual income tax employs a proportional tax on capital income, and therefore does not reap the potential equity gains of adopting a progressive capital income tax, it is possible to increase the overall progressivity of the tax system by complementing capital income taxes with taxes on property, wealth and inheritance.”

Bastani en Waldenström gaan verder met het argument:

“Empirical evidence suggests that capital income is more responsive to taxation than labor income, which suggests that the capital income tax rate should be lower than the tax rate on labor income. However, care must be taken so that the divergence is not too large to prevent cross-base income shifting.”

Wij stemmen in met deze conclusie. Bovendien heeft onze beoordeling aangetoond dat er overtuigende argumenten kunnen worden aangevoerd voor:

- het belasten van werkelijk in plaats van forfaitair kapitaalinkomen (om bovennormale rendementen te belasten en om de overheid deelnemer te maken in de onzekerheid van investeringen);
- het uniform behandelen van alle kapitaalinkomen (om belastingarbitrage te beperken);
- het toepassen van het vpb-tarief op alle kapitaalinkomen en de laagste schijf van het progressieve tarief op arbeidsinkomen (om gelijke behandeling te bevorderen en winst-splitsingsproblemen te beperken);
- het toepassen van het Noorse bronmodel, door winst uit eigen onderneming en bv te splitsen middels het eerst bepalen van de kapitaalinkomenscomponent door een rekenrendement toe te passen op het netto-vermogen van de onderneming (om arbeidsinkomen gelijkjer te behandelen, ongeacht de aard van de tewerkstelling);
- het belasten van het bovennormale rendement op kapitaal via een aandeelhouders-ib (om ‘rents’ hoger te belasten);
- het belasten van vermogensaanwas op liquide vermogens-

bestanddelen en van niet-liquide bestanddelen op realisatiebasis met rente over de uitgestelde belasting; en, indien gewenst,

- het hoger belasten van ingezetenen ten opzichte van niet-ingezetenen door een vermogensbelasting (om de belastingdruk op kapitaal te verhogen zonder buitenlandse investeringen te ontmoedigen).

Op basis van deze overwegingen zijn wij van mening dat het de moeite waard zou zijn om de argumenten voor een Nederlandse DIB nader te onderzoeken.

EINDNOTEN

1 Buiten Scandinavië hebben verschillende landen ook DIB-elementen in hun belastingstelsels opgenomen. Zie Eggert en Genser (2005) en Genser en Reutter (2007). Verder hebben de Duitse Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Sachverständigenrat, 2003), Sinn (2004), en Spengel en Wiegard (2004) een DIB voor Duitsland aanbevolen. Keuschnigg en Dietz (2007) doen hetzelfde voor Zwitserland. Griffith et al. (2010) bespreken de problematiek en Kleinbard (2010) analyseert een DIB voor de Verenigde Staten.

2 Bettendorf et al. (2017) rapporteren aanzienlijke ‘bunching’ rondom het fictieve loon van 45.000 euro. Het marginale belastingtarief op uitgekeerde winst in box 2 is ongeveer tien procentpunten lager dan de belasting op inkomen uit arbeid in box 1. Verder constateren zij dat dga’s de ingehouden winst (inclusief pensioenpremies) primair gebruiken om hun belastingdruk te verlagen.

3 Recentelijk is deze mogelijkheid beperkt voor eigen woningen door een gefaseerde verlaging van het tarief waartegen hypotheekrente aftrekbaar is: 49 procent in 2019 vergeleken met een toptarief van 52 procent in 2014, enzovoort totdat er een tarief van 37 procent zal worden bereikt in 2023.

4 De opbrengst van pensioenvermogen wordt bij de uitkering belast. Deze belasting compenseert precies het voordeel van uitstel van belasting op de ingelegde premies – onder de veronderstelling dat het tarief waartegen de uitkering wordt belast, precies gelijk is aan het tarief waartegen de premie kan worden afgetrokken. Sparen via de oudedagsparaplus is dan onbelast: de hogere belasting bij uitkering weegt op tegen het voordeel van belastinguitstel op de ingelegde premies. Omdat het tarief bij uitkering vaak lager zal zijn dan het tarief waartegen de premies aftrekbaar zijn, is er sprake van een subsidie op pensioensparen.

5 Een rekenrendement is iets anders dan een forfaitair rendement. Het rekenrendement dient alleen als sleutel voor de winstsplitting; de totale winst blijft hetzelfde.

6 Als het marginale belastingtarief op uitgekeerde winsten in de loop van de tijd constant blijft, betekent het uitstel van belasting tot het tijdstip van uitkering geen fiscale discriminatie ten gunste van ondernemers, zolang het tarief op de ingehouden winst gelijk is aan het tarief op de besparing van werknemers.

7 Daarentegen wordt het normale rendement niet belast in het voorstel van Mirrlees et al. (2011) voor een *rate of return allowance*. Merk op dat

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

investeringsprikkels nog steeds worden verstoord onder de Noorse aandeelhoudersbelasting, in die zin dat het normale rendement wordt belast.

8 Merk echter op dat Noorwegen nog steeds inkomsten uit onroerende goederen belast tegen progressieve ib-tarieven.

9 Het onderscheid tussen arbeids- en kapitaalinkomen blijft echter relevant voor ondernemingen zonder rechtspersoonlijkheid, maar alleen als het totale inkomen de eerste schijf van het progressieve tarief overschrijdt, waarvan het percentage gelijk is aan of nauw aansluit bij het tarief van de vpb.

10 Zie Bradford (1995) voor de fijne kneepjes van zijn aanpak, en ook Auerbach en Bradford (2004) voor een algemene vermogensaanwasbelasting die te innen is bij realisatie.

LITERATUUR

Aiyagari, S.R. (1995) Optimal capital income taxation with incomplete markets, borrowing constraints, and constant discounting. *Journal of Political Economy*, 103(6), 1158–1175.

Auerbach, A.J. (1991) Retrospective capital gains taxation. *The American Economic Review*, 81(1), 167–178.

Auerbach, A.J. en D.F. Bradford (2004) Generalized cash-flow taxation. *Journal of Public Economics*, 88(5), 957–980.

Auerbach, A.J. en J.M. Siegel (2000) Capital-gains realizations of the rich and sophisticated. *The American Economic Review*, 90(2), 276–282.

Banks, J. en P.A. Diamond (2010) The base for direct taxation. In: S. Adam, T. Besley, R. Blundell et al. (red.), *The Mirrlees Review: dimensions of tax design*, vol. 1. Oxford, VK: Oxford University Press, 548–648.

Bastani, S. en D. Waldenström (2018) *How should capital be taxed?* Paris School of Economics, Working Paper. Te vinden op www.uueconomics.se.

Bettendorf, L., A. Lejour en M. van 't Riet (2017) Tax bunching by owners of small corporations. *De Economist*, 165(4), 411–438.

Bovenberg, A.L. en H.T.M. ter Rele (1998) *Reforming Dutch capital taxation: an analysis of incentives to save and invest*. CPB Research Memorandum, 142.

Bradford, D.F. (1995) Fixing realization accounting: symmetry, consistency and correctness in the taxation of financial instruments. *New York University Law Review*, 50, 731–784

Cnossen, S. (1996) Vermeend gewogen. *Weekblad Fiscaal Recht*, 6215, 1403–1416.

Cnossen, S. (1999) Duale inkomstenbelasting: een beter alternatief. In: S. Cnossen, A.L. Bovenberg, A.C. Rijkers et al. (red.), *Vermogensrendementsheffing: vondst of miskleun?* OCFEB, Erasmus Universiteit Rotterdam, hoofdstuk 5.

Cnossen, S. (2000) Taxing capital income in the Nordic countries: a model for the European Union? In: S. Cnossen (red.), *Taxing capital income in the European Union: issues and options for reform*. Oxford, VK: Oxford University Press, 180–213.

Cnossen, S. en L. Bovenberg (2001) Fundamental tax reform in the Netherlands. *International Tax and Public Finance*, 8(4), 471–484.

Eggert, W. en B. Genser (2005) Dual income taxation in EU member countries. *CESifo DICE Report*, 3(1), 41–47.

Erosa, A. en M. Gervais (2002) Optimal taxation in life-cycle economies. *Journal of Economic Theory*, 105(2), 338–369.

Genser, B. en A. Reutter (2007) Moving towards dual income taxation in Europe. *FinanzArchiv*, 63(3), 436–456.

Griffith, R., J.R. Hines en P.B. Sørensen (2010) International capital taxation. In: S. Adam, T. Besley, R. Blundell et al. (red.), *The Mirrlees Review: dimensions of tax design*, vol. 1. Oxford, VK: Oxford University Press.

Jacobs, B. (2013) From optimal tax theory to applied tax policy. *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 69(3), 338–389.

Jacobs, B. en A.L. Bovenberg (2010) Human capital and optimal positive taxation of capital income. *International Tax and Public Finance*, 17(5), 451–478.

Keuschnigg, C. en M.D. Dietz (2007) A growth oriented dual income tax. *International Tax and Public Finance*, 14(2), 191–221.

Kleinbard, E.D. (2010) An American dual income tax: Nordic precedents. *Northwestern Journal of Law & Social Policy*, 5(1), 40–86.

Kleven, H.J. en E.A. Schultz (2014) Estimating taxable income responses using Danish tax reforms. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(4), 271–301.

Mirrlees, J., S. Adam, T. Besley et al. (red.) (2011) *The Mirrlees Review: tax by design*, vol. 2. Oxford, VK: Oxford University Press.

Sachverständigenrat (2003) *Staatsfinanzen konsolidieren: Steuersystem reformieren. Jahresgutachten 2003/04*. Wiesbaden: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

Sinn, H.-W. (2004) *Ist Deutschland noch zu retten?*, 5e druk. München: Econ Verlag.

Sørensen, P.B. (1994) From the global income tax to the dual income tax: recent tax reforms in the Nordic countries. *International Tax and Public Finance*, 1(1), 57–79.

Sørensen, P.B. (2005) Neutral taxation of shareholder income. *International Tax and Public Finance*, 12(6), 777–801.

Sørensen, P.B. (2007) Can capital income taxes survive? And should they? *CESifo Economic Studies*, 53(2), 172–228.

Sørensen, P.B. (2010) Dual income taxes: a Nordic tax system. In: I. Claus, N. Gemmell, M. Harding en D. White (red.), *Tax reform in open economies*. Londen: Edward Elgar, hoofdstuk 5.

Spengel, C. en W. Wiegard (2004) Dual income tax: a pragmatic tax reform proposal for Germany. *CESifo DICE Report*, 2(3), 9–14.

De lage rente biedt kans om de fiscale behandeling van de eigen woning te hervormen



CASPER VAN EWIJK

Hoogleraar Economie,
UvA en directeur Net-
spar, Tilburg University



ARJAN LEJOUR

Hoogleraar Belastingen
en Openbare Financiën,
Tilburg University en
medewerker Centraal
Planbureau

Door de dalende rente neemt het voordeel af van de hypotheekrenteaftrek in de inkomstenbelasting. De subsidie op de eigen woning resulteert in een verstoring van consumptie- en spaarbeslissingen. De subsidie leidt tot een te hoge woonconsumptie en zet druk op de huizenmarkt en ruimtelijke ordening. Ook zorgt de subsidie – in combinatie met de verplichte pensioenbesparingen – in veel huishoudens voor ‘oversparen’, en daardoor voor onnodige beperking van de bestedingsruimte in eerdere fasen van de levenscyclus.

IN HET KORT

- *Met de huidige lage rente verschuift het fiscale voordeel van de eigen woning van de renteaftrek naar de gunstige behandeling van het eigen vermogen dat in de woning zit.*
- *Vooral oudere huishoudens, die de hypotheek (grotendeels) hebben afgelost, profiteren van het fiscale voordeel.*
- *De ongewenste subsidie op wonen kan worden opgeheven door over te gaan op een neutrale fiscale behandeling van de eigen woning en de financiering ervan, door deze gelijk te stellen aan die van de andere vermogenscomponenten in box 3.*

De auteurs bedanken Sijbren Cnossen en Bas Jacobs voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel. Tevens zijn ze erkentelijk voor de opmerkingen van Jeske de Lint en Floris Zoutman naar aanleiding van de presentatie op het Cnossen Forum. Email: a.m.lejour@tilburguniversity.edu en c.vanewijk@uvt.nl.

De fiscale bevoordeling van de eigen woning is een terugkerend thema in ieder debat over het belastingstelsel. De ruime aftrek van de hypotheekrente, in combinatie met het lage eigenwoningforfait, zorgt voor een aanzienlijke subsidie op wonen in Nederland, met druk op de huizenmarkt en de ruimtelijke ordening als gevolg. Een oplossing voor dit probleem is in de afgelopen decennia nog niet dichterbij gekomen. Integendeel, de bedragen die met de fiscale bevoordeling van de eigen woning zijn gemoeid, zijn alleen maar verder toegenomen. Sinds 2000 is de aftrek voor de hypotheekrente gestegen van circa 16 miljard euro naar 35 miljard in 2012, en vervolgens iets gedaald naar 33 miljard in 2015. Het eigenwoningforfait is veel minder gestegen: van circa 5 miljard tot 7,5 miljard euro in dezelfde periode (Gidding et al., 2017). Per saldo resteert er dus een aanzienlijke stijging van het fiscale voordeel op de eigen woning.

Het eigen vermogen dat in de woning zit, wordt nauwelijks belast. Dat in tegenstelling tot andere vermogenscomponenten die forfaitair in box 3 belast worden. Daardoor profiteren vooral de oudere woningbezitters van deze subsidie, die de hypotheek al (voor het merendeel) hebben afgelost. Voor jongeren, die het vooral van de hypotheekrenteaftrek moeten hebben, wordt het voordeel relatief kleiner. Voor beide groepen, ouderen en jongeren, geldt dat mede door de lage rente de huizenprijzen flink zijn gestegen, waardoor de subsidies die met de eigen woning gemoeid zijn nog steeds groot zijn.

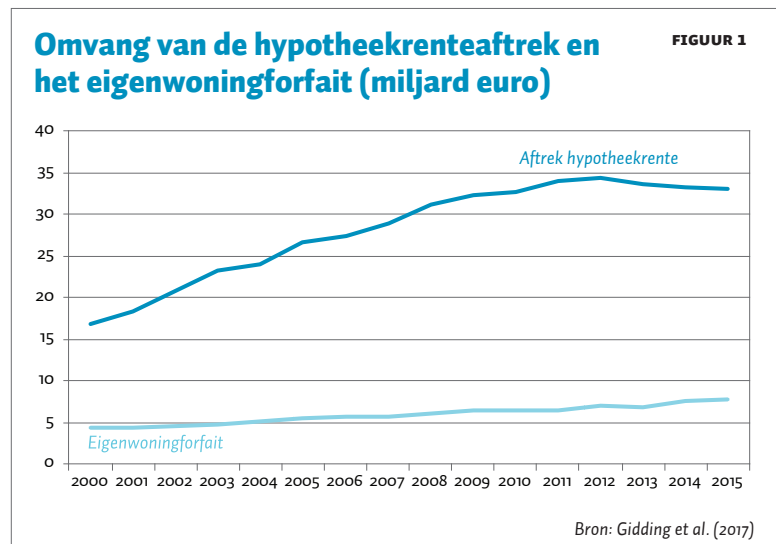
Om deze redenen pleiten we ervoor om de eigen woning fiscaal als vermogenscomponent in box 3 van de inkomstenbelasting te behandelen en om een gemeenschappelijk kader te ontwikkelen voor pensioenbesparingen en vermogensopbouw via de eigen woning.

De hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait zijn de belangrijkste elementen die het fiscale voordeel bepalen. Daarnaast is er ook nog de overdrachtsbelasting. Belangrijker is dat de subsidie op de eigen woning groter is dan het fiscale voordeel. Het eigen vermogen in de eigen woning wordt namelijk niet belast, terwijl andere vermogenscomponenten wel in box 3 van de inkomstenbelasting

worden belast. Vanuit deze economische visie is de subsidie op de eigen woning een stuk groter dan het fiscale voordeel.

Binnen de subsidie op de eigen woning doet zich een belangrijke verschuiving voor. Bij de subsidie gaat het om het relatieve voordeel van de renteaftrek en het eigenwoningforfait, ten opzichte van de behandeling van andere vermogensvormen die worden belast in box 3. Met de dalende rente is ook het voordeel van de hypotheekrenteaftrek gedaald, terwijl het voordeel van het lage eigenwoningforfait in stand is gebleven. Anders gezegd, het voordeel van een met vreemd vermogen (hypotheek) gefinancierde woning is relatief afgenomen; het voordeel zit nu vooral bij huishoudens die de hypotheek hebben afgelost en hun woning financieren met eigen vermogen. Voor sommige huishoudens is het bij de huidige lage rente zelfs voordelig om de hypotheek af te lossen. Dat geldt voor rijkere huishoudens met een vermogen in box 3 boven de drempel voor de vermogensrendementsheffing. De meeste huishoudens hebben echter weinig vermogen en blijven onder de drempel in box 3 (Jacobs, 2017).

De verschuiving binnen de subsidie heeft belangrijke gevolgen voor de verdeling van het fiscale voordeel over de



Ontwerp voor een beter belastingstelsel

levenscyclus. Jongere huishoudens financieren overwegend met vreemd vermogen, terwijl voor oudere huishoudens de woning vooral eigen vermogen vertegenwoordigt. Figuur 2 laat duidelijk het afnemende belang van de hypotheekschuld over de levenscyclus zien.

Met een omvang van 92 procent van het bbp in 2018, behoort de hypotheekschuld in Nederland tot een van de hoogste in de wereld

Met de vergrijzing en met de strengere eisen voor hypotheeklen voor jongeren zal het belang van eigen vermogen in woningen in de toekomst verder toenemen. Dit wordt

nog eens versterkt door de stijgende huizenprijzen. De netto waarde van de eigenwoningvoorraad (gecorrigeerd voor hypotheeklen) bedroeg in 2017 ongeveer 550 miljard euro. Dit bedrag vertoont sinds de financiële crisis een stijgende trend, zoals figuur 3 laat zien. (Voorafgaand aan de crisis was het bedrag nog hoger.)

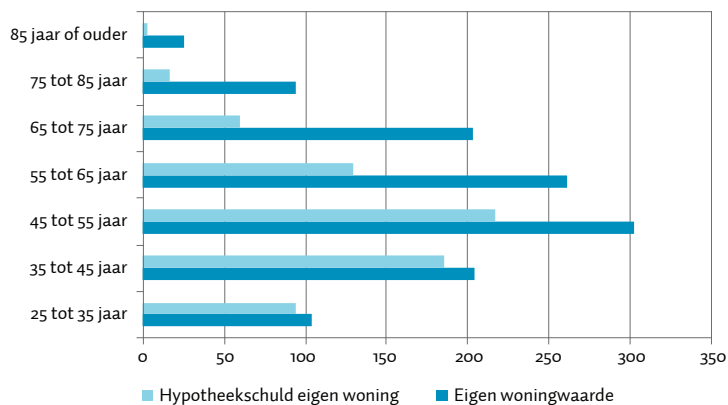
Internationaal gezien is de positie van Nederland uitzonderlijk. Het IMF (2018) concludeert dat hier de hypotheekrenteaf trek (hra) voor de eigen woning de meest royale is in een steekproef van twintig hoogontwikkelde landen, gevolgd door Noorwegen en Denemarken. In samenhang hiermee is ook de schuld van huishoudens toegenomen. Met een omvang van 92 procent van het bbp in 2018, behoort de hypotheekschuld tot een van de hoogste in de wereld (CBS StatLine; IMF, 2018; OESO, 2018a). Ondanks de beleidsmaatregelen van de afgelopen jaren is de hra nog steeds generoos voor de meeste huishoudens.¹ IMF (2018) en OESO (2018a) geven de Nederlandse regering krediet voor deze maatregelen, maar benadrukken de noodzaak van een kleiner fiscaal voordeel van het eigen huis en een lagere schuldenlast van de huishoudens.

Hervorming is nodig omdat de subsidie op de eigen woning tot verschillende verstoringen in de economie leidt. In de eerste plaats betekent het een aanzienlijke subsidie op wonen. Deze subsidie leidt tot een stimulering van de woonconsumptie, terwijl daar geen goede redenen meer voor bestaan. Traditionele argumenten, zoals een betere gezondheid of een beter onderhouden buurt, doen geen opgeld meer, terwijl de negatieve externe effecten, zoals druk op de ruimtelijke ordening, meer op de voorgrond treden.²

In de tweede plaats worden huishoudens gestimuleerd om – samen met de aankoop van de woning – flinke schulden aan te gaan, vooral aan het begin van de levenscyclus. Door de grote vaste hypotheeklasten³ lopen zij aanzienlijke risico's wanneer het inkomen tegenvalt, de rente stijgt, of wanneer hun huis door dalende huizenprijzen onder water komt te staan. Dit brengt ook systeemrisico's voor de economie als geheel met zich mee, zoals pijnlijk is gebleken tijdens de financiële crisis van 2009.

Waarde eigen woning en hypotheekschuld per leeftijdscategorie, 2017, miljard euro

FIGUUR 2



Bron: CBS

In de derde plaats wordt ook de spaarbeslissing verstoord. Nederland kent een goede pensioenvoorziening met verplichte besparingen voor de kapitaal-gedekte tweede pijler. Daarnaast wordt er nog eens extra vermogen opgebouwd via de eigen woning, vooral om fiscale redenen. Wie niet van de hra profiteert, geldt als een dief van zijn eigen portemonnee. Ook hier is de vraag of deze extra stimulans van vermogensvorming via de eigen woning nog van deze tijd is. Knoef et al. (2015) laten zien dat een kwart van de huishoudens na pensionering meer te besteden heeft dan daarvoor, terwijl een vervangingsratio van zeventig of tachtig procent vaak als normaal wordt beschouwd. Niet alleen te weinig sparen voor de oude dag, maar ook te veel sparen, kan tot aanzienlijke welvaartsverliezen leiden (Van Ewijk et al., 2017).

De welvaartsverliezen hebben ook gevolgen voor de arbeidsmarkt; suboptimale efficiëntie in productie en bestedingen verminderen de prikkel om te produceren en te werken. Daarnaast zijn er mogelijk ook nog directe effecten op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld omdat belemmeringen van de mobiliteit op de woningmarkt (door eigenwoningbezit en overdrachtsbelasting) doorwerken naar belemmeringen op de arbeidsmarkt. In zoverre het woningaanbod inelastisch is, kunnen er redenen zijn om wonen juist meer te belasten dan andere bestedingen. Door het afromen van de 'surpluswinst' bij de woningbezitters kunnen de verstoringen van belastingen op bijvoorbeeld arbeid verzacht worden. In de praktijk zit deze surpluswinst vooral bij de oudere huishoudens; afroming heeft dus wel belangrijke intergenerationele consequenties.

We richten ons in deze bijdrage vooral op de economische verstoringen en op de hervormingsopties om deze verstoringen te verhelpen. De effecten op de inkomensverdeling komen slechts zijdelings aan de orde. Ze vergen een aparte behandeling in samenhang met andere instrumenten van inkomenspolitiek, en vallen daardoor buiten het bestek van deze bijdrage. Bij de hervormingsopties nemen wij een 'neutrale' behandeling van de eigen woning als referentiepunt, en bespreken de argumenten voor lagere dan wel hogere belastingen op de eigen woning. 'Neutraal' moet hier gezien worden ten opzichte van andere vormen van vermogensvorming, zoals sparen en beleggen, die in box 3 worden belast.

OMVANG VAN DE SUBSIDIE OP DE EIGEN WONING

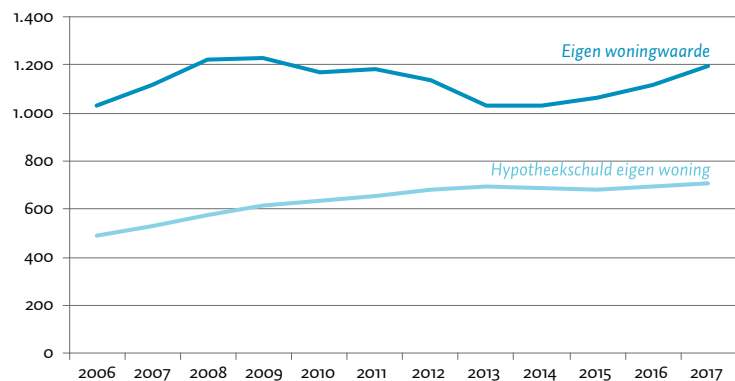
Macro-economische omvang van de subsidie op de eigen woning

De omvang van de fiscale subsidie van de eigen woning hangt samen met de behandeling van de eigen woning in box 1 en de verschillen wat betreft de belasting op andere vormen van vermogensvorming in box 3. Zoals tabel 1 laat zien, was het fiscale voordeel van de hypotheekrenteaftrek voor de huishoudens 11,2 miljard euro in 2017, waar slechts een eigenwoningforfait van 3,3 miljard euro tegenover staat. Daarnaast is er een voordeel dat het eigen huis niet onder de vermogensrendementsheffing van box 3 valt. In 2017 was dat voordeel 5,9 miljard euro waard. Na 2017 daalt de renteaftrek volgens de prognose licht, en stijgt het voordeel van de vrijstelling van de vermogensrendementsheffing in box 3.

Voor de fiscale subsidie op wonen is vooral de behandeling in box 1 en box 3 van belang. Daarnaast is bij aankoop van bestaande woningen een overdrachtsbelasting van twee

De waarde van de eigen woning en de omvang van de hypotheekschuld, 2006–2017, miljard euro

FIGUUR 3



Bron: Gidding et al. (2017)

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

procent van de woningwaarde verschuldigd. Vanwege de aantrekkende huizenmarkt leverde dat de Rijksoverheid in 2017 3,0 miljard euro op. Voorts wordt de woning ook op gemeentelijk niveau belast naar een getaxeerde waarde (WOZ) van gemiddeld 0,11 procent. Ook waterschappen baseren hun belastingen op de WOZ-waarde. Deze lokale lasten hebben deels het karakter van een profijtheffing en worden hier verder niet behandeld. De bouw van nieuwe woningen wordt belast met btw. De btw op nieuwbouw past bij de neutrale behandeling van woningen, maar is nog niet volmaakt neutraal, waarover later meer.

De subsidie op wonen: een levenscyclusbenadering

De omvang van de impliciete subsidie kan op twee manieren worden berekend, ex post en ex ante. In de 'macro-economische' ex-post-benadering wordt de omvang van het totale macro-economische belastingvoordeel gerelateerd aan de totale huurwaarde van de eigenwoningvoorraad. Deze benadering gaat uit van de bedragen die nu worden gemeten via de belastingen, en weerspiegelt daarmee de beslissingen over woning en hypotheek van huishoudens in het verleden. Deze ex-post-benadering is eerder gehanteerd door Van Ewijk et al. (2007).

Voor de versturende werking van de fiscale subsidie is het echter belangrijk hoe huishoudens nu reageren op de fiscale regels. In de ex-ante- of 'levenscyclus'-benadering wordt er daarom gekeken naar gegevens (zoals rente en belastingregels) die nu voor het individu van belang zijn bij de aankoop- en financieringsbeslissing voor de eigen woning. In de huidige bijdrage volgen wij de ex-ante-benadering en berekenen wij het gemiddelde belastingvoordeel dat de woning voor het individu oplevert over de gehele toekomst. Voor de renteaftrek wordt er hierbij van lagere bedragen uitgegaan dan bij de ex post berekende macro-economische renteaftrek, die nog de hogere rentes uit het verleden reflecteert. Belangrijk is ook dat de ex-ante-benadering een beeld geeft van de verdeling van het fiscale voordeel over de levenscyclus van huishoudens.

De ex-ante-benadering is gerelateerd aan de berekening van de marginale effectieve belastingdruk (METR), zoals ontwikkeld door King en Fullerton (1984). Hierbij wordt de effectieve belastingdruk berekend voor nieuwe investeringsprojecten door het verschil tussen het rendement voor en na belastingen te vergelijken. In essentie gaat het dus om de contante waarde van de belastingen over de gehele levensduur van het project. Figuur 4 geeft een overzicht van de METR,

Schattingen van fiscale subsidie op wonen (miljard euro)

TABEL 1

Jaar	Hypotheek-renteaftrek	Eigenwoning-forfait	Vrijstelling Hillen	Voordeel box 3	Overdrachts-belasting	Netto-subsidie
2008	12,4	-2,6	0,3	7,7	-4,4	13,5
2011	13,9	-2,6	0,4	6,3	-1,9	16,1
2014	13,5	-2,9	0,5	4,1	-1,6	13,6
2017	11,2	-3,3	0,6	5,9	-3,0	11,4
2018	10,3	-3,3	0,6	6,9	-3,1	11,4
2019	9,8	-3,4	0,6	7,9	-3,2	11,7

Noot: Data zijn van CBS StatLine, Koelewijn et al. (2019) en Rijksoverheid (2019). Voor het impliciete voordeel in box 3 is een tarief van 1,2 procent gebruikt op de waarde van het eigen huis minus de hypotheekschuld. Bij de netto-subsidie is de eenmalige vrijstelling eigen woning bij de erf- en schenkbelasting genegeerd. Deze bedroeg 190 miljoen euro in 2017 en is voor eerdere jaren niet relevant of verwaarloosbaar. Het tarief van de overdrachtsbelasting was 6 procent tot en met 2010. Cijfers voor 2018 en 2019 zijn prognoses (cursief).

zoals door de OESO berekend voor verschillende vermogenscategorieën voor Nederland. De METR geeft hierbij de totale belasting weer op een verdiende euro wanneer deze in de onderscheiden vermogensvormen wordt aangehouden. De figuur illustreert de bijzondere positie van Nederland: terwijl gewone spaartegoeden en aandelen (in box 3) relatief zwaar worden belast, is de belasting op de eigen woning juist laag.⁴ Ook de pensioenbesparingen worden sterk bevoordeeld.

De effectieve subsidie op de eigen woning

De subsidie op de eigen woning berekenen wij als het verschil in effectieve marginale belastingen op de eigen woning, in vergelijking met andere vermogensvormen. Wij concentreren ons daarbij op de belangrijkste posten: de ongelijke behandeling van de woning in box 1, ten opzichte van andere vormen van vermogensopbouw in box 3. Ter illustratie wordt hier uitgegaan van de koopbeslissing voor de eigen woning aan het begin van de levenscyclus van een huishouden. Stel verder dat de woning wordt aangehouden voor het hele leven.⁵ Het fiscale voordeel van de eigen woning kan dan worden berekend door over de hele levenscyclus de contante waarde te bepalen van de impliciete subsidie.

Figuur 5 geeft een indruk van de verdeling van het fiscale voordeel per euro geïnvesteerd vermogen in een eigen woning over het leven. Het fiscale voordeel is gelijk aan het voordeel in box 3 plus de besparing op de vermogensrendementsheffing in box 3:

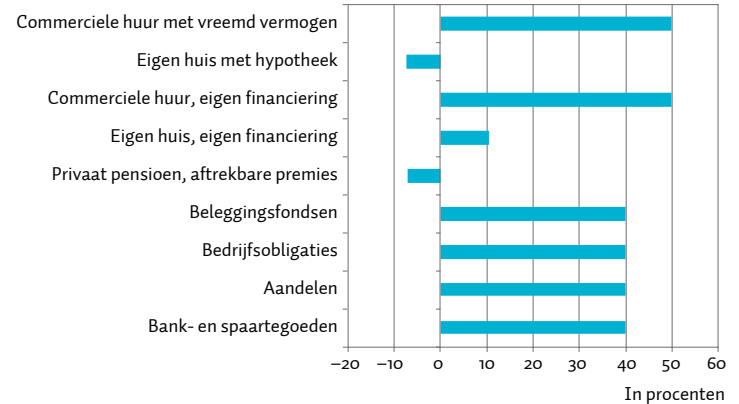
$$\text{Fiscaal voordeel} = t_{\text{box1}} (r V - r_{\text{ew}} W) + t_{\text{box3}} r_{\text{box3}} (W - V)$$

waarbij V en W staan voor het vreemd vermogen (hypotheek) en de woningwaarde, t voor de relevante belastingvoeten en r , r_{ew} en r_{box3} voor de rente op vreemd vermogen, het eigenwoningforfait en het forfaitaire rendement in box 3 (boven de vrije voet). Als het eigen vermogen in de eigen woning weergegeven wordt met $E (= W - V)$ dan kunnen we het fiscale voordeel ook uitsplitsen naar de financiering met vreemd vermogen (V) en eigen vermogen (E):

$$\text{Fiscaal voordeel} = t_{\text{box1}} (r - r_{\text{ew}}) V + (t_{\text{box3}} r_{\text{box3}} - t_{\text{box1}} r_{\text{ew}}) E$$

Effectieve marginale belastingvoeten per vermogenscategorie

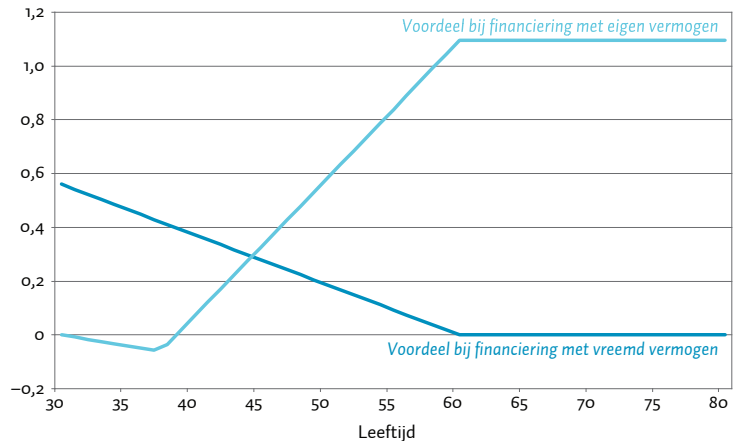
FIGUUR 4



Bron: OESO (2018b)

Fiscaal voordeel uitgesplitst naar vreemd en eigen vermogen (percentage woningwaarde)

FIGUUR 5



Noot: Hierbij is gerekend met aanschaf van de woning op een leeftijd van dertig jaar, een nominale rente van twee procent, lineaire aflossing over dertig jaar en een drempel in box 3 van een kwart van de woningwaarde. Er is nog geen rekening gehouden met het groeiende voordeel bij financiering met eigen vermogen door de waardeestijging van de woning.

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

De eerste jaren na de aankoop van een woning met een hypotheek bestaat het fiscale voordeel vooral uit de hypotheekrenteaftrek, en het vermogen van het huishouden in box 3 valt dan ook nog onder de drempel. Het voordeel neemt in de loop der tijd af met de aflossing van de hypotheek. Tegelijkertijd groeit het voordeel van de besparing van de vermogensrendementsheffing in box 3. In de eerste jaren heeft de financiering met eigen vermogen een negatief effect, omdat wel het eigenwoningforfait betaald wordt, maar er nog niet wordt geprofiteerd van het vermijden van de heffing in box 3. In latere jaren wordt het effect positief omdat het eigen vermogen dan boven de drempel in box 3 uitstijgt.

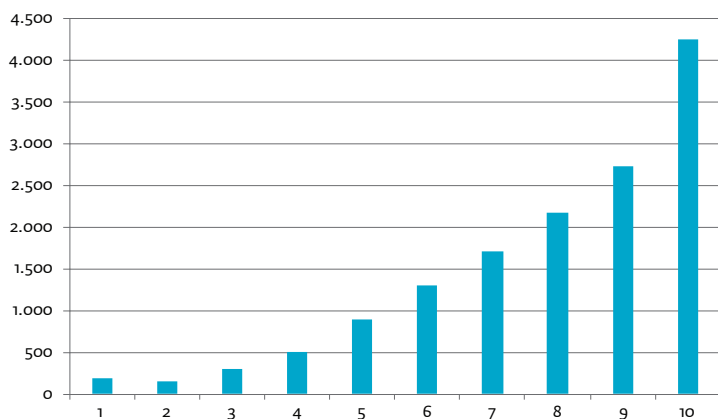
Om het gemiddelde belastingvoordeel te berekenen, moet de contante waarde worden bepaald. Bij een marktconforme discontovoet van twee procent (gelijk aan de rente) voor het vreemd vermogen en drie procent (gelijk aan het vereiste rendement minus de verwachte waardeestijging van de woning) voor het eigen vermogen, komt de effectieve subsidie in ons voorbeeld uit op 25 procent. Houden we tevens

rekening met de overdrachtsbelasting (twee procent per transactie) dan is de subsidie iets lager.

Het is echter de vraag of voor het huishouden de marktconforme discontovoet relevant is. Huishoudens hebben namelijk – zeker aan het begin van de levenscyclus – zeer beperkt toegang tot de kapitaalmarkt. Daardoor tellen de baten op korte termijn zwaarder dan die op lange termijn, meer dan wordt weerspiegeld in de marktrente. Beperken wij de effectieve tijdshorizon voor de berekening tot twintig jaar dan daalt de effectieve subsidie tot onder de vijf procent (waarbij ook rekening gehouden wordt met de overdrachtsbelasting).⁶

Bij de huidige lage rentes en het groeiende aandeel van met eigen vermogen gefinancierde woningen, wordt het beeld van de fiscale behandeling van de eigen woning anders dan in het verleden. Startende huishoudens worden minder geholpen met de subsidie via de hra. Het voordeel gaat meer naar de vrijstelling van de vermogensrendementsheffing, maar dat profijt zit pas aan het einde van de levenscyclus. Opvallend is dat bij de huidige regelgeving, met verlaging van het eigenwoningforfait en beperking van de renteaftrek in het verschiet, dit beeld – ten nadele van de jongere huishoudens – nog verder versterkt wordt.

Verdeling van fiscaal voordeel hra en wet-Hillen, 2014, miljoen euro naar inkomensdecielen 1–10 FIGUUR 6



Bron: CBS Statline (2014)

Vergelijking met de ex-post-benadering

De gevonden subsidie van 25 procent (bij discontering met marktrentes) is ruwweg in lijn met de subsidie van 20 procent die werd gevonden in de macro-economische ex-post-benadering van Van Ewijk et al. (2007). Die studie had echter betrekking op cijfers voor 2006, toen bijvoorbeeld de rente nog aanzienlijk hoger was. De huurwaarde wordt berekend met het vereiste rendement op de eigenwoningvoorraad (Poterba, 1984). Bij een risicovrije rente van vier procent en een risicopremie van drie procent kwamen Van Ewijk et al. (2007) – na aftrek van de prijsstijging van woningen met 3 procent en bijtelling van de kosten van 1,3 procent – uit op een huurwaarde van 5,7 procent van de woningvoorraad.

Wanneer we die ex-post-benadering zouden updaten met recente cijfers, komen we uit op een vergelijkbaar getal voor de subsidie. Weliswaar is door de lagere rente het voor-

deel van de hra afgenomen, maar daar staat tegenover dat ook de huurwaarde nu lager moet worden ingeschat, waardoor het relatieve effect weer groter is. Deze twee factoren vallen min of meer tegen elkaar weg. Ter indicatie, de recente ‘Parametercommissie’ voor pensioenen (Commissie Parameters, 2019) adviseert voor niet-beursgenoteerd vastgoed een bruto nominaal rendement van 4,8 procent; dat is aanzienlijk lager dan de 7 procent in bovengenoemde studie uit 2007.⁷ Bij een eigenwoningvoorraad van circa 1.200 miljard in 2017 komt dit neer op een huurwaarde van 58 miljard. Relateren wij de totale (ex-post-)subsidie van 12,4 miljard (zie tabel 1) aan deze huurwaarde, dan komen we uit op een subsidie van 21 procent, vergelijkbaar met de 20 procent uit de eerdere studie.

Een belangrijk verschil is echter dat de subsidie op de eigen woning meer en meer wordt bepaald door het voordeel van het eigen vermogen. En deze trend zet de komende jaren door. Het eigenwoningforfait bedraagt in 2019 0,65 procent en wordt verlaagd tot 0,45 procent in 2023, terwijl de vermogensrendementsheffing – boven een drempel van bijna 72.000 euro en het heffingsvrij vermogen – uitgaat van een forfaitair nominaal rendement van 4,45 procent. Het groeiende belang van de bevoordeling van het eigen vermogen in de eigen woning heeft grote gevolgen voor de levenscyclus. Het belastingvoordeel verschuift van jongeren zonder eigen vermogen naar ouderen met overwegend afgeloste hypotheek.

Verdeling van het fiscale voordeel naar inkomens

De hypotheekrente is met een omvang van vijf procent van het bbp een van de grootste aftrekposten in de inkomstenbelasting, en heeft daarmee een belangrijke invloed op de inkomensverdeling. Ongeveer de helft van de Nederlandse huishoudens profiteert van het systeem. De verdeling is sterk in het voordeel van hoge inkomens, zie figuur 6. De hoogste twee inkomensdecielen ontvangen ongeveer vijftig procent van het belastingvoordeel van 14,2 miljard euro in 2014, terwijl de laagste vijf inkomensdecielen slechts vijftien procent van het belastingvoordeel ontvangen. Het herverdelende karakter van de hra was een van de redenen dat de Nederlandse overheid in de afgelopen jaren verschillende hervormingen doorvoerde om de omvang van de hra te verlagen. Opvallend

genoeg heeft het – steeds belangrijke – voordeel van de vermogensbehandeling van de eigen woning veel minder aandacht gekregen, en lijkt het beleid het voordeel (door verlaaging van het eigenwoningforfait) juist verder te vergroten.

WELVAARTSVERLIES DOOR DIVERSE VERSTORINGEN

De fiscale behandeling van de eigen woning leidt tot diverse verstoringen in de economie, en daarmee tot welvaartsverlies. Wij onderscheiden de volgende verstoringen waarvan de meeste het gevolg zijn van de fiscale behandeling van het eigen huis in box 1:

- Aanjagen van de woonconsumptie van huishoudens, en daardoor druk op de ruimtelijke ordening;
- Verstoring van de eigendomsverhoudingen door subsidie op investeren in eigen woning boven huren;
- Verstoring van de financiering van de eigen woning door de ongelijke behandeling van eigen en vreemd vermogen (hypotheek);
- Verstoring van de vermogenssamenstelling en oversparen;
- Rem op de mobiliteit op de woningmarkt (en daardoor op de arbeidsmarkt) door de overdrachtsbelasting;
- Onvolledige behandeling van de btw op de eigen woning.

ad a. Verstoring van woonconsumptie door subsidie op wonen

De bevoordeling van de eigen woning leidt tot verstoring van de consumptiebeslissing van huishoudens. Er wordt feitelijk te veel geld besteed aan wonen in vergelijking tot overige consumptie. Mensen besluiten hun eerste huis in een eerdere levensfase te kopen, of kopen grotere en betere huizen in plaats van andere goederen en diensten. Omdat de woonsubsidie niet meer geschaagd wordt door positieve externaliteiten (zoals gezondheid of beter onderhoud van de buurt) leidt de ‘te grote’ woonconsumptie maatschappelijk gezien tot welvaartsverlies. Dit wordt nog versterkt wanneer er rekening wordt gehouden met mogelijke negatieve externe effecten van woonconsumptie, bijvoorbeeld omdat er druk op de ruimtelijke ordening ontstaat vanwege meer en grotere kavels.

De toename van de woonconsumptie hangt ook af van de elasticiteit van het aanbod. Omdat het aanbod van woningen relatief inelastisch is, als gevolg van ruimtelijke beperkingen en andere regelgeving in Nederland, vertaalt de subsidie op wonen zich voor een deel in hogere huizenprijzen en minder in een stijging van de woonconsumptie. Volgens het woningmarktmodel van het CPB is de afwenteling op de huizenprijzen ongeveer zestig procent in Nederland.⁸ De aanbodelasticiteit kan sterk verschillen per regio. Afhankelijk van de aanbodelasticiteit kwamen Van Ewijk et al. (2007) uit op een welvaartsverlies van 0,2 tot 1,2 procent bbp. Het welvaartsverlies valt nu mogelijk kleiner uit omdat de relevante subsidie zoals gepercipieerd door jongere huishoudens kleiner is (zie boven). Maar ook dan nog is de verstoring onnodig en ongewenst.

ad b. Verstoring van de eigendomsverhoudingen door subsidie eigenwoningbezit

De tweede verstoring hangt samen met de eigendomsverhouding. De forse subsidie op eigenwoningbezit stimuleert de koop van een woning ten opzichte van huur. Ook hier lijkt het wel of de traditionele argumenten voor het zelf bezitten van een woning (beter onderhoud, meer aandacht voor de buurt) hun geldigheid hebben verloren. Er is ook onderzoek dat duidt op mogelijk nadelige effecten van eigenwoningbezit, zonder daarmee te willen suggereren dat deze effecten overheersend zijn. Door het illiquide karakter van de woning zijn eigenwoningbezitters minder flexibel op de arbeidsmarkt (Oswald, 2009). Zij zullen minder snel een baan in een andere regio accepteren, met negatieve gevolgen voor de arbeidsmarkt en de werkgelegenheid (OESO, 2018a). Morescalchi (2016) beargumenteert dat hogere mobiliteitskosten leiden tot hogere reserveringslonen. Daardoor kunnen huiseigenaren minder geneigd zijn, vergeleken met huurders, om naar een nieuwe baan te zoeken buiten de eigen regio. Bij een huurwoning zijn mensen minder gebonden.

In Nederland is de vrije huursector echter onderontwikkeld. De stimulering van enerzijds de eigen woning en anderzijds de grote gesubsidieerde sociale huursector in Nederland

heeft de vrije huursector in het gedrang gebracht. Deze sector is in de loop van de tijd gestaag gekrompen tot zes procent van de woningvoorraad in 2016. Voor de sociale huursector geldt helaas ook dat deze belemmerend werkt voor de mobiliteit. Door de niet-overdraagbaarheid van rechten en de lange wachtlijsten voor sociale huisvesting, vooral in grote steden, zijn de bewoners weinig mobiel en kunnen daardoor minder geneigd zijn werk in andere regio's te accepteren.

ad c. Verstoring van de financieringsbeslissing door hra

Omdat jongere huishoudens over weinig of geen eigen vermogen beschikken (tenzij ouders bijspringen) gaat de stimulering van de eigen woning samen met een grote vraag naar vreemd vermogen. Bij de hoge rente van enige tijd geleden was het ook weinig aantrekkelijk om de schuld af te lossen, want het was het extra belangrijk om van de hra te profiteren. Er was daardoor sprake van een schuld-*bias*, met mogelijke financiële kwetsbaarheden als gevolg. Dat bleek toen de huizenprijzen met zo'n twintig procent daalden, en veel huishoudens een hypotheekschuld hadden die grotere was dan de waarde van de eigen woning. Met de stijging van de huizenprijzen in de laatste jaren is deze onderwater-problematiek grotendeels verdwenen. Nog steeds zijn, vanwege de hoge pensioenverplichtingen en hoge hypotheekschulden, de vrije besparingen van Nederlandse huishoudens laag. Dat kan leiden tot een grotere volatiliteit van de consumptie (Lukkezen en Elbourne, 2014) en daarmee tot grotere economische schommelingen. Daar staat overigens tegenover dat investering in een eigen woning voor jongeren ook juist welvaartsverhogend kan zijn omdat dit een mogelijkheid biedt om al vroeg in de levenscyclus risico te nemen, en daarmee te profiteren van de risicopremie (Munk, 2018).

ad d. 'Oversparen' door stimulering van vermogensopbouw

Het bevorderen van investeren in de eigen woning wordt ook wel gezien als een middel om het sparen voor de oude dag te stimuleren. Vanwege het illiquide karakter van de eigen woning wordt deze vorm van vermogensopbouw vaak als bestendiger beschouwd dan een algemene stimulering van

besparingen. In veel landen wordt opbouw van eigen vermogen in de eigen woning daarom fiscaal aangemoedigd (zij het minder dan in Nederland, zie figuur 2). Hier zit een zekere ratio in, aangezien de eigen woning – net als pensioensparen – betrekkelijk illiquide is en daardoor minder gemakkelijk is ‘op te nemen’ voor consumptie op korte termijn. In de regel wordt de eigen woning aangehouden voor het leven. Omdat bovendien de schuld in de loop van het actieve leven meestal wordt afgelost, kan de huurwaarde van de eigen woning worden gezien als een annuïteit voor de oude dag. De waarde van de woning zelf valt, via de erfenis, vaak toe aan de kinderen.

Het is echter de vraag of dit ook voor Nederland nuttig is. Nederland kent immers een goede pensioenvoorziening, met verplichte vermogensopbouw in de kapitaal-gedekte tweede pijler voor werknemers. Figuur 7 geeft de samenstelling weer van het inkomen na pensionering in Nederland. De eigen woning bepaalt zo’n twaalf procent van het totale inkomen na pensionering, en daarbij is alleen de huurwaarde van de woning meegenomen. Dit betreft het gemiddelde voor alle huishoudens; voor de hogere inkomens is de bijdrage van de eigen woning groter, maar voor de hoogste inkomens neemt het belang weer af omdat daar andere vermogenscomponenten, zoals aandelen, een grotere rol spelen.

Door de al omvangrijke pensioenen in de eerste en de tweede pijler is vermogensvorming via de eigen woning minder belangrijk. Voor veel huishoudens leidt de vermogensvorming via de eigen woning tot ‘oversparen’. Circa een kwart van de huishoudens heeft na pensionering meer te besteden dan tijdens het actieve leven: zij hebben een vervangingsratio (= inkomen na pensioen/inkomen voor pensioen) van meer dan honderd procent. Te weinig sparen voor de oude dag is niet goed, maar te veel sparen is ook niet. Tentatieve berekeningen laten zien dat oversparen via de eigen woning tot een welvaartsverlies kan leiden van 0,5 tot 6 procent van levenslange consumptie (Van Ewijk et al., 2017).

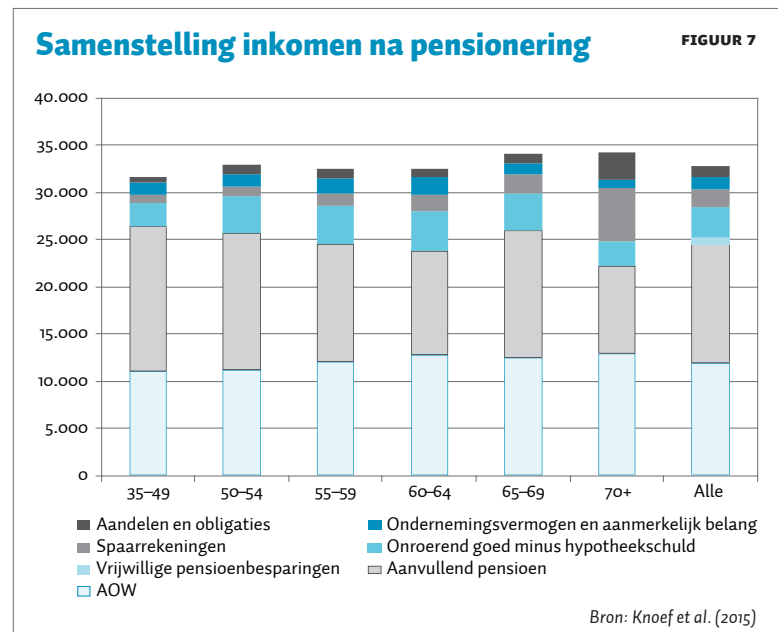
Hierbij moet worden aangetekend dat niet alle huishoudens onder verplichte pensioenen vallen. Een groeiende groep van zelfstandigen en flexwerkers moeten het doen zonder substantiële verplichte pensioenopbouw in de tweede pijler. Voor hen kan investeren in de eigen woning een belang-

rijke voorziening voor de oude dag opleveren. Het is echter de vraag of dit optimaal is: het rendement op de besparingen hangt dan volledig af van de ontwikkelingen op de huizenmarkt. Ook dit is een reden om opnieuw na te denken over de wijze waarop in Nederland verschillende vormen van vermogensopbouw in het fiscale stelsel worden behandeld.⁹

Ook in andere landen, waar pensioensparen wellicht minder fiscaal gestimuleerd wordt, is een fiscaal gunstige behandeling van het eigen huis niet altijd optimaal. Zo toont Nakajima (2010) voor de VS aan dat de belastingkortingen op het eigen huis tot te veel investeren in het eigen huis leiden. Het afschaffen van deze kortingen verhoogt de welvaart, en leidt in zijn model tot verbetering van de arbeidsmarkt.

ad e. Rem op mobiliteit door overdrachtsbelasting

Zoals hierboven aangegeven, kan de gebrekkige vrije huurmarkt ook nadelige consequenties hebben voor de arbeidsmarkt omdat het de mobiliteit van werkenden kan



belemmeren. Dit wordt nog verder versterkt door de overdrachtsbelasting – deze heeft het karakter van een verhuisbelasting. De Graaff en Van Leuvensteijn (2013) vinden dat een verhoging van de overdrachtsbelasting met 1 procentpunt leidt tot een daling in het aantal baanwisselingen met circa 1,5 procent en tot 3 à 10 procent minder verhuizingen. Dit pleit voor het afschaffen van de overdrachtsbelasting; zie ook Mirrlees et al. (2011b).

ad f. Onvolledige btw op eigen woning

Mirrlees et al. (2011b) besteden veel aandacht aan de btw op woondiensten. Een neutrale behandeling van de eigen woning vereist dat de ‘huurwaarde’ ervan, net als andere goederen en diensten, ook met de btw wordt belast.¹⁰ De eigenwoningbezitter is tegelijkertijd een belegger die de

De hypotheekrente is met een omvang van vijf procent van het bbp een van de grootste aftrekposten in de inkomstenbelasting, en heeft daarmee een belangrijke invloed op de inkomensverdeling

huurwaarde ontvangt en een consument die de woondienst vraagt. Echter, in het VK wordt er geen btw over nieuwbouw geheven, terwijl dat in Nederland wel het geval is. Bij woondiensten is de btw al verwerkt in prijs van de nieuwbouw. Verhuurders verrekenen de aankoopprijs in de huur, en zo betalen de huurders impliciet btw. Dit geldt ook voor woondiensten door middel van de aankoop van een bestaand huis. De btw komt in de koopprijs tot uiting. Daarmee is de btw op nieuwbouw een proxy voor een btw op woondiensten. Deze proxy is niet altijd een goede benadering op de langere termijn. Het nadeel is dat er geen btw wordt geheven op vermogenswinsten die zich kunnen voordoen bij verbeteringen in de woonomgeving, of bij toenemende schaarste van woon-

diensten nu en in de toekomst. We kunnen de omvang van deze verstoring niet duiden. Cnossen (2011) stelt voor om deze verstoring te repareren met een btw op de vermogenswinst van het huis bij overdracht. Een natuurlijk moment daarvoor is de verkoop, maar om langdurige *lock-in*-effecten te voorkomen zou deze belasting op de vermogenswinst ook bij schenking en vererving geheven moeten worden. Hierbij moet wel gecorrigeerd worden voor investeringen in de eigen woning waarover btw geheven is.

KWANTIFICERING VAN ENKELE HERVORMINGSOPTIES

Hoe groot zijn deze verstoringen voor Nederland? Daar is weinig empirie over. Enige handvatten biedt het woningmarktmodel van het CPB, dat mede gebaseerd is op het model van DiPasquale en Wheaton (1994). Voor een representatief huishouden worden de woningkeuzes gepresenteerd, gebaseerd op een theoretisch model waarin de huishoudens hun nut optimaliseren. In het model zijn de koop, sociale huur en commerciële huursector gemodelleerd, terwijl woningmarktinstituties zijn verwerkt door middel van (impliciete) belasting- of subsidievoeten op de prijs. Het is een langetermijnmodel waarbij het aanbod van woningen zich langzaam aan de vraag aanpast, gebaseerd op de lage aanbodelasticiteit voor woningen in Nederland.¹¹ De consumptie/spaar- en arbeidsmarktbeslissingen worden niet gemodelleerd, waardoor een aantal verstoringen niet worden gekwantificeerd. Maar de verstoring van de woonconsumptie en de eigen woning zijn wel gemodelleerd. De voordelige fiscale behandeling van het eigen huis ten opzichte van andere vermogenscomponenten is impliciet, via een subsidievoet, op de prijs van een koophuis verwerkt. De effectieve subsidievoet is daarbij berekend op 27 procent (CPB en PBL, 2016), vergelijkbaar met de door ons berekende subsidie bij discontering tegen marktwaarde.¹²

Met het model worden beleidsvarianten doorgerekend en kan de impact van verschillende beleidswijzigingen gerangschikt worden (Möhlmann en Groot, 2019). Zo hebben de beperking van de hra tot dertig jaar in 2001, de wet-Hillen in 2005, en de invoering van het toptarief in het

eigenwoningforfait nauwelijks effect op de doelmatigheid van de woningmarkt. De verlaging van het aftrektarief tot de lagere belastingschijf verbetert de doelmatigheid slechts met 0,1 procent (in termen van bbp) en de aflossingseis van dertig jaar de doelmatigheid met 0,2 procent.

Möhlmann en Groot (2019) presenteren ook een aantal eindbeelden waarbij de eigen woning gefiscaliseerd wordt of naar box 3 verplaatst wordt. Dit leidt tot grotere effecten, zie tabel 1. In alle gevallen wordt ook de overdrachtsbelasting afgeschafd en de netto-opbrengst voor de overheid teruggesluisd naar de huishoudens in de vorm van lagere belastingen. Defiscalisering betekent dat de hypotheekrente en andere financieringskosten niet meer in box 1 afgetrokken kunnen worden. Het eigenwoningforfait vervalt dan ook. Omdat de eigen woning niet, zoals andere vermogenscomponenten, in box 3 betrokken wordt, is er nog steeds een prikkel om vermogen richting het eigen huis te alloceren. Die prikkel vervalt in de andere eindbeelden. Als het eigen huis volledig als investeringsgoed wordt gezien, zou er geen vrijstelling van de belasting in box 3 verleend worden. In dat geval zijn de doelmatigheidswinsten binnen de woningmarkt nog groter, zoals CPB en PBL (2016) en Donders et al. (2010) hebben laten zien. Dat is waarschijnlijk politiek niet haalbaar. De vrijstelling wordt vaak gezien als proxy voor het consumptieve karakter van de eigen woning, waarmee vanuit een theoretisch perspectief het investeringskarakter wordt veronachtzaamd (Donders et al., 2010). Daarmee blijft de subsidie op de eigen woning deels bestaan. De vrijstelling kan alleen voor het eigen huis gelden of algemeen ingezet worden. In het laatste geval worden kopers en huurders gelijk behandeld, en vermindert de verstoring richting eigen woningbezit. Dat leidt tot een grotere doelmatigheidswinst. Een algemene vrijstelling is een interessante optie als ook het pensioenvermogen fiscaal hetzelfde behandeld wordt als de overige vermogenscomponenten.

LAGE RENTE BIEDT MOGELIJKHEID SUBSIDIE UIT TE FASEREN

De fiscale behandeling van de eigen woning leidt tot welvaartsverlies door verstoring van de woon- en spaarbeslis-

singen van huishoudens. Een lage-rente-omgeving biedt een goed moment om de subsidiëring uit te faseren, bijvoorbeeld door vanaf nu nieuwe investeringen in de eigen woning gelijk te behandelen aan andere vermogenscomponenten. Vanwege de lage rente kan deze hervorming worden doorgevoerd zonder grote gevolgen voor (startende) huishoudens. Het belastingvoordeel zit immers niet meer zozeer in de hypotheekrenteaf trek, als wel in de vrijstelling van de vermogensrendementsheffing in box 3.

Een neutrale benadering van de eigen woning kan worden gerealiseerd door de fiscale behandeling gelijk te trekken met die voor andere vermogensvormen die in box 3 worden belast. Daarmee worden de verschillende componenten van vermogen gelijk behandeld. De subsidie op woonconsumptie via de eigen woning vervalt dan, en ook de prikkel tot oversparen vermindert. Hypotheekschuld wordt net als andere schulden in box 3 geplaatst, waardoor ook de behandeling van schulden gelijkgetrokken wordt. Er is dan ook geen reden meer voor belastingarbitrage tussen deze vermogenscomponenten. Dit blijft ook gelden wanneer de forfaitaire vermogensrendementsheffing in box 3 vervangen zou worden door een vermogensaanwas- of vermogenswinstbelasting (zie Jacobs (2019) in deze bundel). Op basis van marktprijzen en de WOZ- waarden kan ook voor de woning de gerealiseerde en niet-gerealiseerde vermogenstoename bepaald worden.

Structurele effecten van mogelijke hervormingen (verandering t.o.v. basispad)

TABEL 2

Beeld	Prijs koopwoningen	Doelmatigheidswinst	Aandeel huurwoningen (procentpunt)
Defiscalisering	-3,3%	0,3%	1,6
Box 3, eerste 300.000 euro vrijgesteld voor eigen woning	-4,5%	0,4%	2,3
Box 3, eerste 300.000 euro vrijgesteld algemeen	-8,6%	0,7%	5,0

Bron: Möhlmann en Groot (2019)

Er bestaan ook argumenten om de eigen woning juist zwaarder te belasten dan andere vormen van vermogen. De eerste is de bekende Ramsey-regel, die stelt dat immobiele factoren zwaarder belast moeten worden vanwege de lagere prijselasticiteit. Dat is voor het eigen huis het geval, vergeleken met andere, niet-verplichte financiële vermogenscomponenten, zeker op kortere termijn. Door een extra heffing kan de 'rente!surpluswinst' bij woningbezitters worden afgeroomd. Dit kan echter niet zonder intergenerationele consequenties. Bij een inelastisch aanbod komen alle heffingen nu en in de toekomst terecht op het bordje van de huidige generaties huizenbezitters.

Ten slotte is de samenhang met de fiscale behandeling van (tweedepijler-)pensioenen van belang. Op zich kunnen er argumenten bestaan om besparingen in woningen te stimuleren als onderdeel van pensioenopbouw. Vermogensopbouw via de eigen woning heeft in zekere zin kenmerken die vergelijkbaar zijn met het sparen via pensioenproducten; beide zijn betrekkelijk illiquide, en de huurwaarde van de eigen woning (wanneer deze volledig is afgelost) wordt wel gezien als een soort annuïteit voor de rest van het leven. Nederland kent echter een sterke kapitaal-gedekte tweede pijler, en het ligt voor de hand om vermogensvorming voor het pensioen te regelen via de verplichte pensioenen, en om niet daarnaast de eigen woning ook te stimuleren. Wel is het belangrijk dat de verschillende vormen van vermogensopbouw op elkaar worden afgestemd. Dit vraagt om een integrale benadering van de eigen woning en pensioenen, bijvoorbeeld door het mogelijk te maken om een deel van het pensioenvermogen in te zetten voor financiering van de eigen woning. Op die manier wordt oversparen voorkomen. Een dergelijk systeem bestaat in Zwitserland, waar huishoudens een deel van hun pensioengeld of pensioenpremie kunnen inzetten voor de eigen woning. Bij verkoop van de woning moet de opbrengst dan weer terug worden gebracht onder het pensioensparen. Deze mogelijke uitruil tussen de eigen woning en het pensioen geeft huishoudens meer flexibiliteit, vermindert de prikkel tot oversparen en gaat fiscale arbitrage tussen verschillende financiële componenten tegen.

EINDNOTEN

- 1 Zie ook de analyse van Jacobs (2017) over de belastingmaatregelen van kabinet-Rutte III.
- 2 Daarnaast is er weinig bewijs gevonden dat het bezit van een eigen huis tot een beter onderhoud van de woning en buurt leidt. Er is wel vaak een correlatie vastgesteld, maar die wordt hoofdzakelijk toegeschreven aan selectie-effecten.
- 3 Sinds 2013 moeten schulden via een annuïtair of lineair schema worden afgelost om in aanmerking te komen voor hra. Hiermee wordt de druk aan het begin van de levenscyclus verder vergroot.
- 4 In deze berekening is er uitgegaan van een hogere rente op vreemd vermogen.
- 5 Dit betekent niet noodzakelijkerwijs dat een individu zijn hele leven in dezelfde koopwoning blijft wonen. Het gaat erom dat een besluit wordt genomen om woneigenaar te worden, en in praktijk is dat vaak een beslissing voor het hele leven.
- 6 Het alternatief is om met een hogere subjectieve discontovoet te rekenen, wat op een vergelijkbaar resultaat uitkomt.
- 7 Het recente Advies van de Commissie Parameters (2019).
- 8 De vraagelasticiteit is 1 boven de minimale woonconsumptie. De aanbodselasticiteit is op 0,65 gekalibreerd en dat leidt tot een afwentelingscoëfficiënt van $1 / (1 + 0,65)$.
- 9 Idealiter inclusief investeringen in menselijke kapitaal, zie voor een brede beschouwing het *Mirrlees*-rapport (Mirrlees et al., 2011a).
- 10 Mirrlees et al. (2011b) en Bettendorf en Cnossen (2015).
- 11 Caldera en Johansson (2013) vinden een elasticiteit van 0,2. Michiels en al. (2017) vinden een elasticiteit van 1,09. Deze is een stuk hoger dan Caldera en Johansson omdat de eersten ook de crisisjaren 2008 tot en met 2016 meenemen, waarin er veel nieuwbouwprojecten zijn stop gezet.
- 12 Wanneer de subjectieve discontovoet hoger is, zijn de verstoringen kleiner en vallen ook de welvaartseffecten van hervormingsopties kleiner uit. Omdat het moeilijk is om inzicht in de werkelijke subjectieve discontovoeten te krijgen, hanteren wij de marktwaarde van de subsidie als benchmark voor de doorrekening van de hervormingsopties.

LITERATUUR

- Bettendorf, L. en S. Cnossen (2015) The long shadow of the European VAT: exemplified by the Dutch experience. *FinanzArchiv*, 71(1), 118–136.
- Caldera, A. en Å. Johansson (2013) The price responsiveness of housing in OECD countries. *Journal of Housing Economics*, 22(3), 231–249.
- Cnossen, S. (2011) A proposal to improve the VAT treatment of housing in the European Union. *Fiscal Studies*, 32(4), 455–481.
- Commissie Parameters (2019) *Advies Commissie Parameters*. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- CPB en PBL (2016) *Kansrijk woonbeleid*. Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving.
- DiPasquale, D. en W.C. Wheaton (1994) Housing market dynamics and the future of housing prices. *Journal of Urban Economics*, 35(1), 1–27.
- Donders, J., G. Romijn en M. van Dijk (2010) *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*. CPB Boek, 84.
- Ewijk, C. van, C. Hoet, R. Mehlkopf en S. van den Bleeken (2017) *De waarde van maatwerk in pensioenen*. Netspar Brief, 8.
- Ewijk, C. van, B. Jacobs en R. de Mooij (2007) Welfare effects of fiscal subsidies on home ownership in the Netherlands. *De Economist*, 155(3), 323–336.
- Gidding, K., J. Nieuweboer en N. Pouwels-Urlings (2017) Ontwikkelingen op de koopwoningmarkt. *ESB*, 102(4749S), 21–26.
- Graaff, T. de, en M. van Leuvensteijn (2013) A European cross-country comparison of the impact of homeownership and transaction costs on job tenure. *Regional Studies*, 47(9), 1443–1461.
- IMF (2018) *The Kingdom of the Netherlands – Netherlands*. IMF Country Report, 19/44.
- Jacobs, B. (2013) From optimal tax theory to applied tax policy. *FinanzArchiv Public Finance Analysis*, 69(3), 338–389.
- Jacobs, B. (2017) *Gaan mensen hun hypotheek aflossen onder Rutte III?* ESB Blog, 15 oktober.
- Jacobs, B. (2019) Fundamentele hervorming van belastingen op kapitaalinkomen in Nederland.
- King, M.A. en D. Fullerton (red.) (1984) *The taxation of income from capital*. Chicago: University of Chicago Press.
- Knoef, M., K. Goudswaard, J. Been en K. Caminada (2015) Veel variatie in de pensioenopbouw van Nederlandse huishoudens. *Netspar Brief*, 2.
- Koelwijn, C., Y. van de Ven en D. Vodegel (2019) *The subsidy on owner-occupied housing: ripe for reform*. Erasmus school of Economics.
- Lukkezen J. en A. Elbourne (2015) *De Nederlandse consumptie: goede tijden, slechte tijden*. CPB Policy Brief, 2015/03.
- Michielsen, T., S. Groot en R. van Maarseveen (2017) *De prijselasticiteit van het woningaanbod*. CPB Notitie, 15 augustus.
- Mirrlees, J., S. Adam, T. Besley et al. (red.) (2011a) *The Mirrlees Review: tax by design*, vol. 2. Oxford, VK: Oxford University Press.
- Mirrlees, J., A. Stuart, T. Besley et al. (2011b) *Dimensions of tax design*. Institute for Fiscal Studies. Oxford: Oxford University Press. Te vinden op www.ifs.org.uk.
- Möhlmann, J. en S. Groot (2019) *Ex-post effecten woningmarktmaatregelen*. CPB Notitie, juli.
- Morescalchi, A. (2016) The puzzle of job search and housing tenure: a reconciliation of theory and empirical evidence. *Journal of Regional Science*, 56(2), 288–312.
- Munk, C. (2016) *The role of housing in life-cycle portfolio and consumption decisions*. Presentatie op de Netspar International Pension Workshop. 27–29 januari, Tilburg.
- Nakajima, M. (2010) *Optimal capital income taxation with housing*. Federal Reserve Bank of Philadelphia Working Paper, 10–11.
- OESO (2018a) *OECD Economic Surveys Netherlands*. OECD, juli.
- OESO (2018b) *Taxation of household savings*. OECD Tax Policy Studies, 25.
- Oswald, A. (2009) The housing market and Europe's unemployment: a non-technical paper. In: C. van Ewijk en M. van Leuvensteijn (red.), *Homeownership and the labour market in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 43–52.
- Poterba, J.M. (1984) Tax Subsidies to owner-occupied housing: an asset-market approach. *The Quarterly Journal of Economics*, 99(4), 729–752.
- Rijksoverheid (2019) *Beleidsinformatiekaart 2019*. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Fundamentele hervorming van belastingen op kapitaalinkomen



BAS JACOBS

Hoogleraar Economie en Overheidsfinanciën, Erasmus Universiteit Rotterdam

De overheid grijpt via de fiscaliteit hevig in op de allocatie van kapitaal en risico in de Nederlandse economie waardoor welvaartsverliezen ontstaan en de Nederlandse economie gevoelig is voor conjuncturele uitslagen. Een fundamentele belastinghervorming kan grote doelmatigheids- en rechtvaardigheidswinsten opleveren en maakt de Nederlandse economie financieel minder fragiel.

IN HET KORT

- *Het belastingregime op kapitaalinkomen verstoort ernstig de allocatie van kapitaal, risico en arbeid, en het herverdeelt inkomen en vermogen niet op de economisch meest doelmatige wijze.*
- *Een vermogenwinst/aanwasbelasting wordt voorgesteld met één belastingtarief voor alle vermogensinkomsten uit sparen, beleggen, pensioen, eigen huis en eigen onderneming.*
- *De belastingdruk kan worden verschoven van arbeidsinkomen naar kapitaalinkomen door de neutralere en uniforme belasting op kapitaal.*

Deze bijdrage bouwt voort op Jacobs (2017a). De auteur is het Netherlands Institute for Advanced Study (NIAS) erkentelijk voor ondersteuning bij dit onderzoek (Duisenberg Fellowship 2018–2019) en hij dankt Sijbren Cnossen, Arjan Lejour en Peter Sørensen voor hun nuttige commentaar en suggesties. Email: bjacobs@ese.eur.nl. Website: personal.eur.nl/bjacobs.

Al jaren wordt in Nederland gesproken over de wenselijkheid van fundamentele belastinghervorming. De Studiecommissie Belastingstelsel (2010), de Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2013), staatssecretaris Wiebes (2014, 2015) en de Studiegroep Duurzame Groei (2016) bepleitten eerder slechts incrementele aanpassingen in het belastingregime voor kapitaalinkomen. Staatssecretaris Snel (2019) heeft aangekondigd om gedurende Rutte III bouwstenen te verzamelen voor fundamentele belastinghervormingen.

De laatste grote belastinghervorming dateert van 2001, toen staatssecretaris Willem Vermeend het boxenstelsel invoerde. Kern van het boxenstelsel is de gescheiden belasting van arbeids- en kapitaalinkomen, waarbij arbeidsinkomen (inclusief inkomen als zelfstandige of uit eigen onderneming, inkomen uit de eigen woning en inkomen uit pensioen) wordt belast in box 1, kapitaalinkomen uit aanmerkelijk belang wordt belast in box 2, en private vermogensbestanddelen worden belast met de zogenaamde ‘forfaitaire vermogensrendementsheffing’ (frh) in box 3. De frh belast het veronderstelde risicovrije rendement op vermogen, dat tot aan 2017 werd verondersteld op vier procent, tegen een tarief van dertig procent. De frh in de Belastingherziening IB 2001 was vele vooraanstaande economen en fiscalisten een doorn in het oog. Zie bijvoorbeeld de verzamelde bijdragen in Cnossen (1998) en Cnossen en Bovenberg (2001). De frh is een vermogensbelasting, aangezien de hoogte van de heffing uitsluitend wordt bepaald door het aanwezige vermogen en niet door de inkomsten die daaruit worden genoten. Sinds 2017 is de vermogensbelasting in box 3 progressief gemaakt met drie schijven, met in 2019 een verondersteld rendement van 1,935 procent tot aan 71.650 euro belastbaar vermogen boven de vrijstelling van 30.360 euro per persoon, 4,451 procent voor belastbaar vermogen tussen 71.650 en 989.783 euro, en 5,60 procent voor belastbaar vermogen boven 989.783 euro.

De Nederlandse vermogensbelasting in box 3 staat inmiddels bekend als een internationaal fiscaal curiosum. Nergens in OESO-landen worden particuliere inkomsten uit rente, dividend en vermogenswinst vrijgesteld van belastingheffing (Harding en Marten, 2018). De Nederlandse

staat moet zich bovendien in steeds vreemdere bochten wringen om het fictieve rendement te rechtvaardigen tegenover vermogenden die rechtszaken tegen de overheid aanspannen omdat ze belasting moeten betalen over risicovrije rendementen die momenteel nihil zijn (FD, 2018).

Daarnaast heeft de Grote Recessie duidelijk gemaakt dat de Nederlandse economie financieel fragiel is door haar lange balansen bij zowel huishoudens (hypotheek) als bedrijven (banken). De fiscus speelt daarbij een hoofdrol door de kosten van hypotheek- en bedrijfsschulden aftrekbaar te stellen (*debt bias*) (IMF, 2016). Daarnaast is veel vermogen illiquide gemaakt door de pensioenopbouw te subsidiëren, waardoor huishoudens hun vermogen niet kunnen aanspreken bij financiële tegenslagen.

Economische logica en consistentie zijn ver te zoeken in de wijze waarop de Nederlandse overheid kapitaalinkomen belast. Belastingtarieven op kapitaal zijn laag, mede door de genereuze faciliteiten voor het eigen huis, pensioen en in box 2. Daarnaast worden sparen, beleggen, eigen huis, eigen onderneming, pensioen en directeur-groootaandeelhouders (dga's) fiscaal volkomen verschillend behandeld. De overheid grijpt aldus via de fiscaliteit hevig in op de allocatie van kapitaal en risico in de Nederlandse economie, waardoor welvaartsverliezen ontstaan en de Nederlandse economie gevoelig is voor conjuncturele uitslagen.

Tegen deze achtergronden bepleit dit artikel een fundamentele belastingherziening van het gehele regime op kapitaalinkomen en vermogen. Een duale inkomstenbelasting wordt voorgesteld met een progressief tarief op arbeidsinkomen en een vlak tarief op kapitaalinkomen. Voorgesteld wordt om alle kapitaalinkomen uit sparen, beleggen, pensioen, eigen huis en onderneming met één tarief te belasten. Dat kan worden vormgegeven via een gecombineerde vermogenswinst- en vermogensaanwasbelasting op rente, dividend en vermogenswinst. Alle fiscale prikkels voor schuldfinanciering zouden bovendien moeten verdwijnen op huishouden- en bedrijfsniveau. Door het staken van de subsidies op vermogensopbouw via pensioenen en eigen huis, en het normaal belasten van dga's, kan de belastingdruk worden verschoven van arbeidsinkomen naar kapitaalinkomen. Daarnaast kun-

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

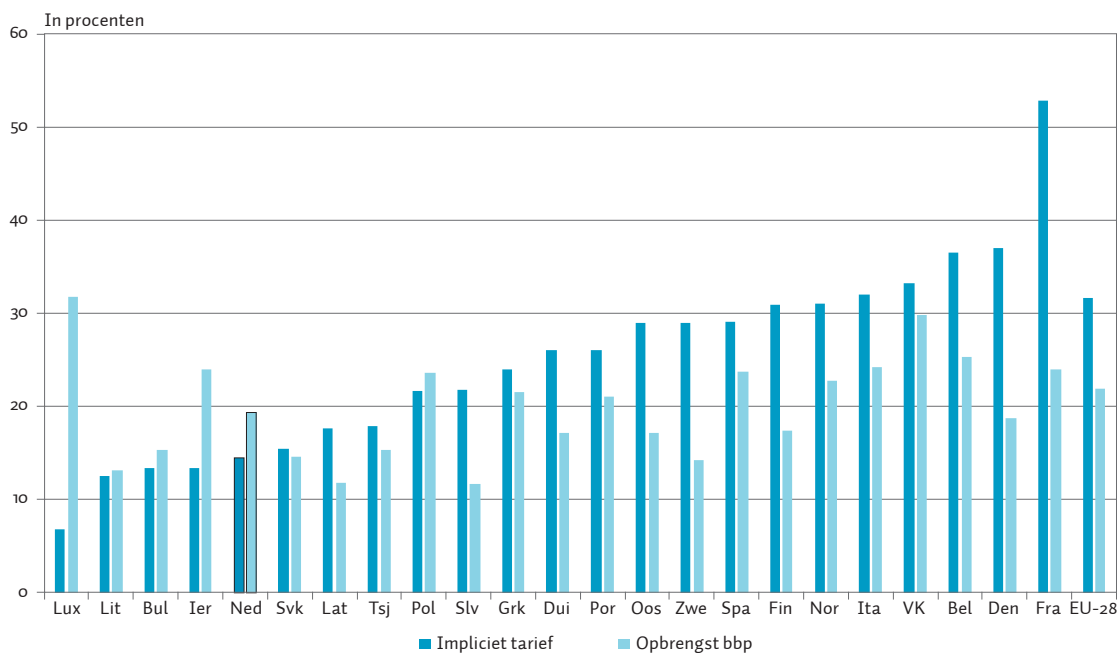
nen erfenissen en onroerend goed zwaarder worden belast. Een tariefverlaging op arbeid van tien procentpunten voor alle belastingsschijven ligt dan in het verschiet.

BELASTINGEN OP KAPITAALINKOMEN IN NEDERLAND

Kapitaalinkomen wordt in Nederland – ook in internationaal opzicht – licht belast. De impliciete belastingdruk op kapitaalinkomen (14,4 procent) behoort tot de laagste van alle EU-landen (en Noorwegen) waarvoor cijfers bekend zijn, zie figuur 1.

De impliciete belasting is een ruwe inschatting van de totale effectieve belastingdruk op kapitaalinkomen. Het geeft de belastingopbrengst van alle kapitaalbelastingen gedeeld door de som van alle kapitaalgrondslagen. Het bbp-gewogen EU-gemiddelde van het impliciete tarief op kapitaalinkomen van de getoonde landen is 31,6 procent. Het aandeel van heffingen op kapitaalinkomen in de totale belastingopbrengst is in Nederland 19,3 procent. Dat is lager dan het gemiddelde in de EU van 21,9 procent van de totale opbrengst. Een aantal Oost-Europese landen en de Baltische staten hebben een aanzienlijk lager aandeel aan kapitaalheffingen. De Neder-

Belastingdruk kapitaalinkomen (2016) en aandeel belastingen kapitaal (2017) FIGUUR 1



Noot: De impliciete belastingdruk (donkerblauwe balken) op kapitaal is de verhouding van de belastingopbrengst van alle heffingen op kapitaal ten opzichte van het totale kapitaalinkomen. Het aandeel belastingen kapitaal (lichtblauwe balken) is een percentage van de totale belastingopbrengst. EU-gemiddelden zijn bbp-gewogen gemiddelden van de getoonde EU-landen en Noorwegen.

Bronnen: zie eindnoot 1

landse belastingdruk op kapitaalinkomen is de laatste jaren fors gedaald, en in 2016 5,3 procentpunten lager dan in 1995 (Europese Commissie, 2018).

Tabel 1 splitst de totale belastingopbrengst op kapitaalinkomen uit naar de verschillende vermogensbestanddelen. Opgemerkt moet worden dat de definities voor kapitaalinkomen in figuur 1 en tabel 1 niet gelijk zijn, bijvoorbeeld omdat de Europese Commissie autobelastingen rekent tot de belastingen op kapitaal. Het totaal aan heffingen op kapitaalinkomen en vermogen bedraagt in Nederland in 2018 zo'n 31 miljard euro (4,0 procent van het bbp). De belastingopbrengst op kapitaal is relatief laag, vooral door het eigen huis en de pensioenopbouw, die gezamenlijk met meer dan 13 miljard worden gesubsidieerd via de fiscus (zonder hierbij rekening te houden met de gederfde belastingopbrengsten in box 3).

Het totaal aan belastingen op kapitaal is bovendien een overschatting om twee redenen. Ten eerste zal de vennootschapsbelasting (vpb) in een kleine open economie als de Nederlandse voor een belangrijk deel worden afgewenteld op arbeid (Jacobs, 2015; Fuest et al., 2018). Ten tweede, de overdrachtsbelasting, ozb en verhuurderheffing zijn hier toegerekend aan de belastingdruk op kapitaal, maar deze heffingen zijn ook gedeeltelijk profijtheffingen voor lokaal aangeboden publieke goederen die de waarde van onroerend goed verhogen.

De fiscale behandeling van kapitaalinkomen kent economische consistentie noch logica. Particuliere vermogens – uitgezonderd eigen woning, aandelen met een aanmerkelijk belang en de pensioenopbouw – worden met een progressieve vermogensbelasting belast in box 3, maar inkomsten uit rente en dividend zijn onbelast op privéniveau. Dividend wordt wel belast op vennootschapsniveau, maar rente niet. Het eigen huis wordt netto gesubsidieerd. Het fiscale voordeel van de hypotheekrenteaftrek (hra) is veel groter dan de belasting over het eigenwoningforfait (ewf). Tegelijkertijd zijn de pensioenpremies aftrekbaar tegen gemiddeld zeventien procentpunt hogere tarieven dan waartegen de pensioenuitkeringen worden belast (CPB, 2010) – recentere schattingen zijn helaas niet bekend.

Vermogenswinsten op particuliere beleggingen, eigen huis en pensioenen zijn onbelast. Dividend en vermogenswinst op aanmerkelijkbelangaandelen (indien vervreemd) worden belast met een vermogenswinstbelasting in box 2. De vpb belast de vermogenswinst op het eigen vermogen van ondernemingen. De overdrachts- en erfenisbelasting belasten de overdracht van vermogen, maar de bedrijfsopvolgingsfaciliteiten subsidiëren vermogensoverdrachten.

Met deze lappendeken aan fiscale regimes voor kapitaal verstoort de overheid de doelmatige allocatie van kapitaal en risico in de economie. Zie ook tabel 2 waarin de vermogensopbouw van Nederland wordt getoond. Huishoudens

Belastingen op kapitaalinkomen in Nederland (2018, miljard euro)

TABEL 1

Grondslag	Opbrengst	Tarief
Box 1 - eigen huis (hra – ewf)	-7,0	36,55% – 51,95%, ewf: 0,7% / 2,35% WOZ-waarde
Box 1 - pensioenopbouw (belasting uitkering – aftrek premies)	-6,5	36,55% – 51,95%
Box 2 - eigen onderneming met aanmerkelijk belang (dga)	2,4	25%
Box 3 - sparen en beleggen	4,4	0,6051% – 1,614%
Erf- en schenkbelasting	2,3	10% – 40%
Vennootschapsbelasting	23,0	20% – 25%
Dividendbelasting	3,4	15%
Overdrachtsbelasting	2,7	2% – 6%
Onroerendezaakbelasting	4,0	variabel, gem. 0,118% (eigenaar woning), 0,274% (eigenaar niet-woning), 0,2043% (gebruiker niet-woning)
Verhuurderheffing	1,7	0,591% WOZ-waarde
Bankenbelasting	0,5	0,044% / 0,022% op kortlopende/langlopende schulden
Totaal (miljard)	30,9	
Totaal (procent bbp)	4,0	

Bronnen: zie eindnoot 2.

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

bouwen vooral vermogen op via het pensioen en het eigen huis. Dat is niet verwonderlijk, aangezien beide vermogensbestanddelen zwaar worden gesubsidieerd. Het probleem is dat deze vermogensbestanddelen – gezamenlijk goed voor 343 procent van het bbp in 2018 – compleet (pensioen) of aanzienlijk (huis) illiquide zijn. Door de hoge hypotheekschuld van 97 procent van het bbp heeft Nederland, op Denemarken na, de hoogste huishoudschulden van alle OESO-landen: 243 procent van het netto beschikbaar inkomen (OESO, 2019).

Het fiscale regime in de vpb discrimineert bovendien de financiering met eigen vermogen en ingehouden winst, door de vergoedingen op vreemd vermogen aftrekbaar te maken. Overmatige schuldfinanciering verstoort de optimale allocatie van kapitaal en leidt bovendien tot balansverlenging bij huishoudens en bedrijven. Denk hierbij vooral aan financiële

instellingen. De Nederlandse banken hebben een balanstotaal van zo'n vier maal het bbp, en dit cijfer behoort eveneens tot de hoogste in Europa (ECB, 2018). Door fiscaal gestuurde balansverlenging en de sterke fiscale discriminatie van risicodragend eigen vermogen wordt de Nederlandse economie financieel fragiel, zoals de dubbeldip-recessie aantoonde die Nederland in de periode 2008–2015 onderging. Door de fiscale subsidies op het eigen huis veroorzaakt de fiscus bovendien portfolioverstoringen vanwege de blootstelling van huishoudens aan woningmarktrisico. De grote pensioenvermogens zijn illiquide, waardoor huishoudens bij negatieve financiële schokken in liquiditeitsproblemen kunnen komen, bijvoorbeeld door huizenprijsdalingen.

Door de veelheid aan grondslagen en tarieven lokt de overheid belastingarbitrage uit. Verschillende vormen van vermogen kunnen relatief eenvoudig in elkaar worden omgezet om zo de laagste belastingdruk te realiseren, bijvoorbeeld via allerhande constructies met bv's in box 2, die fiscalisten vanwege de vele uitstel- en afstel mogelijkheden ook wel de 'pretbox' noemen. De overdrachtsbelasting kent voorts geen deugdelijke economische onderbouwing, maar genereert welvaartsverliezen door minder mobiliteit op de woning- en arbeidsmarkt (Van Ewijk et al., 2006).

De lage belastingdruk op kapitaalinkomen en vermogen verhoogt de belastingdruk op arbeid via de inkomstenbelasting (ib) en de btw – voor gegeven totale belastingopbrengst. Als de eigen woning en pensioenen fiscaal net zo zouden worden behandeld als besparingen en beleggingen in box 3, terwijl bij de pensioenen de omkeerregel wordt gehandhaafd en de ib-tarieven voor en na pensioen gelijk zouden worden getrokken, dan zou de overheid zo'n 35,0 miljard euro (4,5 procent bbp) extra belasting innen (pensioen 21,1 miljard euro, eigen huis 12,9 miljard euro). De overheid geeft dus bijna net zoveel belastingsubsidies op het eigen huis en de pensioenen als de 38,5 miljard die ze in 2019 uitgeeft aan het gehele Nederlandse onderwijs (Ministerie van Financien, 2018). Als deze belastingsubsidies volledig worden afgebroken, kunnen de tarieven van de inkomstenbelasting zo'n negen procentpunten omlaag in alle belastingsschijven (zie kader 1 voor de schatting van deze bedragen).

Vermogen in Nederland (2017)

TABEL 2

	miljard euro	% bbp
Financieel vermogen	427,9	58
Nettovermogen eigen huis	491,4	67
brutovermogen eigen huis	1199,4	163
hypotheekschulden	-708,0	-96
Onroerend goed overig	161,8	22
Overige bezittingen	38,2	5
Ondernemingsvermogen	65,0	9
Vermogen uit aanmerkelijk belang	190,3	26
Schulden (behalve hypotheek)	-115,1	-16
Pensioenvermogen ¹	132,8	180
Netto-overheidsvermogen ²	199,0	27
bruto-overheidsbezit	728,0	99
bruto-overheidsschuld	-529,0	-72
Totaal vermogen	2786,5	378

¹ Cijfers 2017 vierde kwartaal, DNB (2019).

² Cijfers 2016, CBS (2019c).

Bron: Alle cijfers komen van CBS (2019b) tenzij anders aangegeven

Dit zijn *ex-ante*-schattingen waarbij geen rekening wordt gehouden met gedragseffecten. Het is onduidelijk tot welke gedragseffecten vermindering van de fiscale subsidiëring van verplichte pensioenbesparingen leidt. Het inkomen-effect is vermoedelijk dominant binnen de huidige institutionele pensioenarrangementen; bij lagere nettorendementen op pensioenbesparingen dalen de dekkingsgraden, hetgeen (deels) hogere pensioenbesparingen uitlokt. Vermindering van de fiscale subsidies op het eigen huis leiden vooral tot lagere huizenprijzen, waardoor de nettohuizenprijzen niet veel veranderen vanwege het relatief inelastische woningaanbod. Dit zal wel herverdelingseffecten tussen generaties van oud naar jong uitlokken. De lagere tarieven op arbeid kunnen leiden tot een aanzienlijke groei van het arbeidsaanbod (Jacobs, 2015).

De fiscale behandeling van kapitaalinkomen heeft niet alleen effecten op de allocatie van vermogen, maar ook op de verdeling ervan. Piketty (2014) zwenelde de wereldwijde discussie aan over de ongelijkheid in vermogen. In Nederland bezitten, in 2017, de top 10-procent, top 1-procent en top 0,1-procent van de vermogenden respectievelijk 64, 26 en 11 procent van het totale vermogen, exclusief pensioenen (CBS, 2019a). De onderste zestig procent van de bevolking heeft netto geen vermogen. De vermogensongelijkheid is al jaren stabiel, en laat geen duidelijke toe- of afname zien. Nederland heeft een zeer scheve vermogensverdeling, die vergelijkbaar is met andere Europese landen, zoals Frankrijk, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk (Piketty, 2014). Als de pensioenopbouw wordt toegedeeld aan de individuele vermogensbezitters dan is de vermogensverdeling minder scheef, aangezien de minder-vermogenden relatief meer vermogen opbouwen via hun pensioen. Voor 2012 schatten Caminada et al. (2014) het vermogensaandeel van de top 10-procent op 50 procent (61 procent zonder pensioen) en op 17 procent voor de top 1-procent (25 procent zonder pensioen).

KAPITAALINKOMEN MOET WORDEN BELAST

Belastingen op kapitaalinkomen zijn maatschappelijk gewenst uit zowel doelmatigheids- als rechtvaardigheids-overwegingen (Banks en Diamond, 2010; Diamond en Saez,

2011; Jacobs, 2013; 2015). Belastingen op kapitaalinkomen zijn doelmatig om de economische schade van belastingen op arbeid en consumptie te verminderen op de arbeidsparticipatie, het arbeidsaanbod en de uittreed-, carrière- en scholingsbeslissingen (Erosa en Gervais, 2002; Jacobs en Boadway, 2014; Jacobs en Bovenberg, 2010). De belasting op arbeid moedigt mensen namelijk aan om minder te participeren, minder uren te werken, sneller uit te treden en minder te investeren in menselijk kapitaal. Door kapitaalinkomen te belasten wordt het aantrekkelijker om meer te werken en later met pensioen te gaan vanwege het vermogenseffect. Investerings in menselijk kapitaal en carrière worden aangemoedigd omdat investeringen in financieel kapitaal relatief minder aantrekkelijk worden.

Belastingen op kapitaalinkomen zijn eveneens noodzakelijk om belastingarbitrage te voorkomen tussen arbeids- en kapitaalinkomen en de integriteit van de inkomstenbelasting te bewaren (Christiansen en Tuomala, 2008). Bijvoorbeeld, om te voorkomen dat mensen een eigen bv oprichten en vervolgens alleen nog maar kapitaalinkomen aan zichzelf uitkeren om zo de progressieve belasting op arbeid te ontwijken. Belastingen op kapitaalinkomen zijn eveneens wenselijk als niet alle kapitaalinkomen een vergoeding is voor geleverde economische inspanningen (uitstel van consumptie, dragen van risico), maar ook 'onverdiend inkomen' is uit waardestijgingen van land en onroerend goed, monopoliewinsten en informatievoordelen.

Door de belastingdruk te verschuiven van arbeids- naar kapitaalinkomen kunnen de onvermijdelijke economische verstoringen van belastingheffing beter worden gespreid over de grondslagen voor arbeids- en kapitaalinkomen. Deze doelmatigheidsredenen om kapitaalinkomen te belasten, staan los van de herverdelingsmotieven om kapitaalinkomen te belasten.

Belastingen op kapitaalinkomen zijn ook gewenst om de herverdelingsdoeleinden van de overheid tegen de laagste maatschappelijke kosten te realiseren. Het volstaat niet om alle inkomensherverdeling te organiseren via de progressieve belasting op arbeidsinkomen, aangezien niet alle inkomensongelijkheid voortvloeit uit ongelijkheid in arbeidsinkomen

(Diamond en Spinnewijn, 2009; Piketty, 2014; Piketty en Saez, 2013; Gerritsen et al., 2019; Gerritsen en Zoutman, 2019). Hoe meer mensen kunnen verdienen op de arbeidsmarkt, hoe meer ze sparen, hoe meer vermogen ze erven en hoe meer rendement ze daarop behalen. Dat laatste komt doordat mensen met een groter talent om arbeidsinkomen te verdienen ook riskanter kunnen beleggen, een betere toe-

De vermogensbelasting in box 3 dient te worden vervangen door een vermogenswinst/aanwasbelasting over de werkelijk genoten vermogensinkomsten

gang hebben tot beleggingsmogelijkheden en gemiddeld ook een hoger verdientalent hebben op de kapitaalmarkt. Het is dan optimaal om ook belastingen op kapitaalinkomen te heffen, aangezien méér inkomen kan worden herverdeeld dan al mogelijk is via de progressieve belasting op arbeidsinkomsten. Op die manier draagt een belasting op kapitaalinkomen bij aan het zo doelmatig mogelijk realiseren van de herverdelingsdoelstelling van de overheid.

Alle genoemde doelmatigheids- en rechtvaardigheidsargumenten voor een positief tarief op kapitaalinkomen impliceren dat het onwenselijk is om het normale rendement vrij te stellen van belastingheffing, zoals wordt bepleit in de *Mirrlees Review* (Mirrlees et al., 2011), via een zogenaamde *rate-of-return allowance*. Het is overigens wel wenselijk om eventueel een verschillend tarief op normale en bovennormale rendementen te hanteren, waarbij bovennormale rendementen tegen hogere tarieven worden belast aangezien dit doelmatiger is, zoals in Noorwegen (Cnossen en Sørensen, 2019; Gerritsen en Zoutman, 2019).

HOE ZWAAR MOET KAPITAALINKOMEN WORDEN BELAST?

De winst van hogere belastingen op kapitaalinkomen – in termen van minder schade van de belasting op arbeidsinkomen en meer herverdeling – moet altijd worden uitgeruild tegen grotere verstoringen in de kapitaalmarkt. Het optimale tarief op kapitaalinkomen zal vermoedelijk lager liggen dan het tarief op arbeidsinkomen, aangezien belastingen op kapitaalinkomen waarschijnlijk verstorerder zijn en meer belastingontwijking en -ontduiking uitlokken door de hoge internationale mobiliteit van kapitaal. Er bestaan weinig empirisch harde schattingen van de elasticiteit van de belastinggrondslag van kapitaalinkomen met betrekking tot het tarief. Recente schattingen duiden op aanzienlijke elasticiteiten, zie Brüllhart et al. (2017) voor Zwitserland, Zoutman (2018) voor Nederland en Jakobsen et al. (2018) voor Denemarken. Zoutman (2018) suggereert daarbij dat het vooral om ‘papieren’ verschuivingen gaat in het aan de fiscus gerapporteerde vermogen, en niet zozeer om reële veranderingen in spaar- en beleggingsgedrag.

Zeker is ook dat kapitaalinkomens veel ongelijker zijn verdeeld dan arbeidsinkomens, en dat voor de topverdieners kapitaalinkomen veel belangrijker is dan arbeidsinkomen (Saez en Stantcheva, 2016). Aldus kunnen belastingen op kapitaalinkomen aanvullende herverdelingswinsten genereren, bovenop de herverdelingswinsten van belastingen op arbeidsinkomen. De vraag met hoeveel kapitaalinkomen moet worden belast, hangt af van hoe ongelijk kapitaalinkomens zijn verdeeld *conditioneel* op het verdiende arbeidsinkomen. Voor Nederland is die informatie niet bekend.

De vermoedelijk grotere elasticiteit van de belastinggrondslag noopt tot een lager tarief op kapitaalinkomen, daar waar grotere ongelijkheid in kapitaalinkomen dan in arbeidsinkomen noopt tot een hoger tarief. Er is geen hard wetenschappelijk bewijs hoe hoog het optimale tarief op kapitaalinkomen zou moeten zijn. Dat kan in de orde van grootte van 30–35 procent liggen (Jacobs, 2015). Op wetenschappelijke gronden kan niet worden uitgesloten dat een synthetisch belastingstelsel – waarbij het onderscheid tussen de belastingboxen komt te vervallen – optimaal zou kunnen zijn.

De argumenten om kapitaalinkomen te belasten, zijn minder sterk bij de vermogensopbouw in pensioenfondsen. De ongelijkheid in kapitaalinkomen uit pensioenen vloeit vooral voort uit verschillen in arbeidsinkomen en veel minder uit verschillen in beleggingsrendement, spaargedrag en portfoliokeuzes – hoewel ook deze kunnen variëren tussen pensioenfondsen. Het is echter nog steeds optimaal om de rendementen van pensioenfondsen te belasten omwille van de doelmatigheidsoverwegingen die hierboven zijn genoemd. Niettemin kan het tarief op de vermogensopbouw in pensioenfondsen eventueel lager zijn dan het standaardtarief op kapitaalinkomen. Dit is overigens alleen te implementeren als belastingarbitrage via de pensioenfondsen goed kan worden voorkomen.

HOE MOET KAPITAALINKOMEN WORDEN BELAST?

De theorie van optimale belastingheffing suggereert dat het in beginsel optimaal is om iedere belastinggrondslag met een eigen, niet-lineaire, tariefstructuur te belasten, zie bijvoorbeeld Mirrlees (1976). Op die manier kan de overheid de belastingdruk verhogen op grondslagen die minder elastisch zijn of meer ongelijkheid kennen. Echter, om iedere grondslag met een apart niet-lineair tarief te belasten, is het noodzakelijk dat de overheid precies kan waarnemen hoeveel kapitaalinkomen op iedere grondslag wordt genoten. Dit is problematisch als vermogensbestanddelen gemakkelijk in elkaar kunnen worden getransformeerd, bijvoorbeeld via constructies met (beleggings-)bv's en andere financiële vehikels. Om belastingarbitrage te voorkomen, is het daarom gewenst om alle rente, dividend en vermogenswinst uit besparingen, beleggingen, eigen woning, pensioen en onderneming zo veel mogelijk uniform te belasten met een vlak tarief.

Daarnaast zouden niet fictieve maar werkelijke rendementen moeten worden belast. Een vermogenswinst/aanwasbelasting is wenselijk omdat niet alleen de normale rendementen op vermogensbestanddelen worden belast, maar ook de risicopremie en de bovennormale rendementen (Spiritus en Boadway, 2017). De overheid verzekert op die manier

pech en geluk van beleggers. De belastingopbrengst is bovendien groter door belastingheffing over de risicopremie. Een heffing op werkelijke kapitaalinkomens is bovendien anticyclisch en progressief (Cnossen, 1998; Cnossen en Bovenberg, 2001; Cnossen en Sørensen, 2019; Jacobs, 2013; 2015; Zoutman en Gerritsen, 2019).

Box 3 doet diametraal het tegenovergestelde van wat de *Mirrlees Review* (Mirrlees et al., 2011) eerder bepleitte door de normale rendementen te belasten en bovennormale rendementen vrij te stellen van belasting. En doet bovendien het tegenovergestelde van een optimale belasting op vermogensinkomsten. Door de bovennormale rendementen en risicopremies niet te belasten, zijn de opbrengsten gemiddeld lager. De overheid verzekert bovendien niet het financiële risico van de private sector, maar vergroot dat risico juist. Dit is de keerzijde van de telkens terugkerende drogreden van de 'robuuste opbrengst' ter verdediging van box 3. De robuuste opbrengst *verlaagt* de maatschappelijke welvaart door het inkomensrisico van particulieren te vergroten om zo minder opbrengstrisico voor de overheid te realiseren. De vermogensbelasting in box 3 is bovendien procyclisch. Gemiddelde tarieven dalen in de hoogconjunctuur en stijgen in de laagconjunctuur. Daarmee vergroot box 3 de conjuncturele uitslagen van de Nederlandse economie. Box 3 is bovendien degressief in kapitaalinkomen. De gemiddelde belastingdruk daalt als het verdiende kapitaalinkomen stijgt. Het gevolg is dat box 3 onnodig bijdraagt aan grotere vermogensverschillen. Om al deze redenen dient de vermogensbelasting in box 3 te worden vervangen door een vermogenswinst/aanwasbelasting over de werkelijk genoten vermogensinkomsten (zie ook Gerritsen en Zoutman (2019) en Cnossen en Sørensen (2019) in deze bundel).

Liquide vermogenstitels met een duidelijke marktwaardering – bijvoorbeeld alle verhandelbare effecten – kunnen bovendien met een vermogensaanwasbelasting worden belast (Cnossen, 1999; Cnossen en Bovenberg, 2001). Echter, illiquide vermogensbestanddelen zonder duidelijke marktwaardering kunnen niet anders dan bij winstrealisatie door een vermogenswinstbelasting worden getroffen, zoals onroerend goed of de eigen onderneming. Verder geldt voor

alle vermogensbestanddelen dat als winsten worden belast, verliezen moeten kunnen worden afgetrokken.

Al decennialang wordt in de Nederlandse beleidsdiscussie gewezen op de complicaties van een vermogenswinstbelasting door ‘blokkeringseffecten’: belastingplichtigen stellen winstneming uit en halen verliezen in de tijd naar voren (Ministerie van Financiën, 2016). Ook dit argument is grotendeels een drogreden. Niet omdat blokkeringseffecten empirisch niet relevant zouden zijn, maar deze effecten treden alleen op omdat de overheid fiscale prikkels geeft tot winstuitstel. Blokkeringseffecten zijn geen wezenskenmerk van een vermogenswinstbelasting.

Om blokkeringseffecten te voorkomen is het in ieder geval noodzakelijk dat de fiscus rente verrekent op niet-geeraliseerde vermogenswinsten. Dan is de belangrijkste prikkel voor winstuitstel weggenomen (Auerbach, 1991; Bradford, 1995; Auerbach en Bradford, 2004). Ook de genereuze faciliteiten voor bedrijfsopvolgingen geven prikkels voor winstuitstel en moeten daarom worden geschrapt. Mochten blokkeringseffecten desondanks optreden, dan kunnen vermogensverliezen alleen gedurende een beperkte tijd worden verrekend met de geeraliseerde vermogenswinsten, vergelijkbaar met hoe verliesverrekening in de vennootschapsbelasting werkt.

EIGEN HUIS EN PENSOENEN BEHANDELEN ALS VERMOGEN

Een uniform regime voor kapitaalinkomen impliceert dat sparen, beleggen, eigen huis, pensioenopbouw en onderneming gelijk worden belast. Dat kan door box 2 samen te voegen met box 3, en daarin ook het eigen huis en de pensioenopbouw onder te brengen. Tevens worden alle werkelijk genoten huurinkomsten uit onroerend goed belast. De hypotheekrente is dan aftrekbaar en het eigenwoningforfait wordt verhoogd naar drie à vierprocent, zie ook Van Ewijk en Lejour (2019). Beide worden dan belast tegen het tarief op kapitaalinkomen van 30 à 35 procent. Daarmee verdwijnen alle prikkels voor excessieve schuldfinanciering voor de eigen woning. De verplichting tot het afsluiten van een annuïtaire of lineaire hypotheek om in aanmerking te komen voor ren-

teftrek kan dan komen te vervallen. Overwogen kan worden om huishoudens met een afgelost huis een uitstelfaciliteit aan te bieden om het eigenwoningforfait pas te betalen bij verkoop van het huis, zoals in Denemarken het geval is (zie ook Jacobs, 2013).

De omkeerregel bij de pensioenen kan in stand blijven als de AOW-premies worden gefiscaliseerd. Dit betekent dat de vrijstelling voor de AOW-premies in de eerste twee belastingstapjes voor gepensioneerden (geleidelijk) wordt opgeheven. De vermogenswinsten van pensioenfondsen kunnen worden belast onder het nieuwe regime voor kapitaalinkomen, al dan niet tegen een gereduceerd tarief. Alle kosten van kapitaal kunnen aftrekbaar worden gemaakt, zoals de rente op consumptief krediet, studieleningen en hypotheek voor tweede huizen. De verstoringe overdrachtsbelasting kan eveneens worden afgeschaft.

Met een belastingvrije voet in de vermogensbox kan de overheid de prikkel geven om belastingvrij vermogen op te bouwen, maar ze interfereert dan niet langer met de manier waarop huishoudens dat doen: via pensioen, besparingen, eigen huis of eigen onderneming.

STOP DE PRET IN BOX 2

Het huidige belastingregime in box 2 kent reeds een vermogenswinstbelasting van 25 procent op dividenduitkeringen aan en vermogenswinsten van aanmerkelijk-belangaandeelhouders. Het regime is echter niet waterdicht en geeft allerlei mogelijkheden tot verminderde belastingafdracht via winstuitstel (blokkeringseffecten) en belastingarbitrage met box 1 en box 3, bijvoorbeeld met leningen van de eigen bv en pensioenconstructies. Om arbitrage te voorkomen dient box 2 te worden geïntegreerd in uniforme regime voor kapitaalinkomen. Daarnaast dient het box 2-regime op minimaal drie manieren te worden aangepast.

Ten eerste, op dit moment treedt belastingarbitrage tussen box 1 en box 2 op, aangezien er een sterke inkomensconcentratie bestaat van dga's met exact het gebruikelijke minimum arbeidsloon (Bettendorf et al., 2017). Om belastingarbitrage te voorkomen zou het gebruikelijke arbeidsloon moeten worden aangepast, zie ook Sørensen (2010) en

Cnossen en Sørensen (2019). Het gebruikelijke arbeidsloon bedraagt in de praktijk slechts 45.000 euro. Deze systematiek kan worden omgedraaid. De dga zou niet langer een fictief arbeidsloon moeten ontvangen (dat wordt belast in box 1), maar een fictief kapitaalinkomen van pakweg tien procent van het ondernemingsvermogen. Dit fictieve kapitaalinkomen wordt belast onder de heffing van box 2, en het meerdere wordt vervolgens progressief belast als arbeidsinkomen in box 1. Hiermee wordt een belangrijk arbitragelek in box 2 gedicht.

Ten tweede, box 2 wordt gebruikt als een spaarvarken door dga-ondernemers, aangezien geen belasting is verschuldigd over het rentevoordeel bij uitstel van winstrealisatie. Bettendorf et al. (2017) laten zien dat winstuitdelingen sporadisch voorkomen en zeer gevoelig zijn voor de hoogte van het tarief in box 2. Het merendeel van dividenduitkeringen van dga's vond plaats in de jaren waarin het tarief in box 2 tijdelijk werd verlaagd. Om uitstel van winstneming (blokkeringseffecten) te voorkomen, moet de overheid daarom belasting heffen over het rentevoordeel bij niet-gerealiseerde vermogenswinsten (Auerbach, 1991; Bradford, 1995; Auerbach en Bradford, 2004). Op dat moment verdwijnt de prikkel om de bv te gebruiken als een spaarpot waarin de vermogensopbouw niet wordt belast. Bovendien is het dan veelal niet meer fiscaal aantrekkelijk om van de eigen bv te lenen.

Ten derde kunnen de bedrijfsopvolgingsfaciliteiten worden afgebroken. Het is niet duidelijk of dit soort regelingen marktfalen of externe effecten corrigeert. Maar de regeling zet wel de deur open naar uitstel of afstel van belastingbetaling in box 2.

Bij een vpb-tarief van 20 of 25 procent in 2019 (15 of 20,5 procent 2021) en een tarief in box 2 van 25 procent (26,9 procent in 2021), wordt globaal evenwicht tussen de ib-ondernemer en de dga-ondernemer bereikt bij een tarief in de inkomstenbelasting van 40 of 44 procent (38 en 42 procent in 2021). Het toptarief in de ib gaat in de kabinetsplannen van Rutte III naar 49,5 procent. De mkb-winstvrijstelling haalt daar veertien procent vanaf; daarmee wordt het effectieve tarief van de ib-ondernemer gelijk aan 42 procent. Er is daarom momenteel min of meer globaal

evenwicht tussen ib-ondernemers en dga-ondernemers (Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen, 2013) en dat evenwicht verslechtert enigszins in de aanloop naar 2021 ten faveure van dga-ondernemers. Het globale evenwicht zou verloren gaan indien de (top)tarieven op arbeid met zo'n 9 procentpunten zouden dalen, naar zo'n 40 procent. Het effectieve tarief van de ib-ondernemer zou dan ongeveer 34 procent worden. Daarnaast zou het globale even-

Om blokkeringseffecten te voorkomen is het in ieder geval noodzakelijk dat de overheid het rentevoordeel bij niet-gerealiseerde vermogenswinsten gaat belasten

wicht verder verslechteren indien het tarief in box 2 hoger zou worden gezet, bijvoorbeeld op 30 procent. Om het globale evenwicht zoveel mogelijk intact te houden, kan de mkb-vrijstelling worden versoerd of kunnen de toptarieven minder dalen.

INTEGREER DE VENNOOTSCHAPSBELASTING

Nederland kent een klassieke vpb waarin de normale en bovennormale vergoedingen op het in de onderneming geïnvesteerde eigen vermogen worden belast en rente aftrekbaar is voor de vpb. De opbrengsten op het eigen vermogen worden dus dubbel belast: via de vpb en de inkomstenbelasting, daar waar rente maar eenmaal wordt belast in de inkomstenbelasting. De vpb is in beginsel een sterk versturende belasting die de prikkel tot investeren vermindert en aanzet tot meer schuldfinanciering vanwege de fiscale aftrekbaarheid van rente. Daarnaast lokt de vpb internationale verplaatsingen van bedrijven en hun winsten uit. Al deze effecten zijn empirisch

Schatting belastingderving door fiscale ondersteuning pensioenopbouw en eigen huis

KADER 1

Tabel 3 geeft de totale omvang van de fiscale ondersteuning pensioenopbouw pensioen en eigen huis. Dit kader onderbouwt de berekende bedragen. De aanname is dat de belastingderving wordt geschat ten opzichte van de situatie waarin huizen en pensioenen, net als sparen en beleggen, zouden worden belast in box 3. Daarnaast worden de belastingtarieven voor werkenden en gepensioneerden in de inkomstenbelasting gelijkgetrokken door de AOW-premie te fiscaliseren. De omkeerregel blijft dus wel van kracht. Dit is een ruwe ex-ante-indicatie van het budgettaire effect van de fiscale behandeling van het eigen huis en pensioen.

De omkeerregel in de pensioenen kost in 2017 netto 6,5 miljard euro. Niet alleen worden premies afgetrokken, in de toekomst staan daar hogere belastinginkomsten over pensioenuitkeringen tegenover. Het netto fiscale voordeel vanwege de omkeerregel bedraagt circa zeventien procent van de premie-inleg (CPB, 2010). De bruto-belastingderving door afgetrokken premies is 19,780 miljard euro (Ministerie van Financiën, 2018). Bij een effectief aftrektarief van 52 procent over de premies (CPB, 2010) zijn de totale pensioenpremie dus 38,0 miljard euro. De netto-belastingderving door de omkeerregel bedraagt daarom zeventien procent van 38,0 miljard euro aan

afgetrokken pensioenpremie.

Daarnaast derft de overheid 15,6 miljard euro aan belastingopbrengst in box 3 omdat de vermogensgroei in pensioenfondsen niet is belast. Die is gelijkgesteld aan gemiddeld 1,2 procent vermogensbelasting over 1.300 miljard euro aan gemiddeld pensioenvermogen in 2018 (DNB, 2019). Hoewel de heffing in box 3 inmiddels progressief is gemaakt, is deze budgettaire neutraal ingevoerd in 2017 (Tweede Kamer, 2015). Dit betekent dat het gemiddelde tarief in box 3 over de vermogensgrondslag (na de vrijstelling in box 3) circa 1,2 procent is. Bij het eigen huis is de belastingderving 7,0 miljard euro door de hypotheekrenteaftrek minus eigenwoningforfait (Ministerie van Financiën, 2018). Daarnaast derft de overheid 5,9 miljard euro belastingopbrengst in box 3. Wederom is aangenomen dat het gemiddelde tarief in box 3 over de vermogensgrondslag 1,2 procent bedraagt. De 1,2 procent gederfde vermogensbelasting wordt geheven over de 491 miljard euro aan nettowaarde van het eigenwoningbezit. Dit is de waarde van de eigen woning (1.199 miljard euro; CBS, 2019a) minus de eigenwoningsschulden (708 miljard euro; CBS, 2019b).

De totale fiscale ondersteuning van de pensioenen en het eigen huis leidt aldus tot een belastingderving van $6,5 + 15,6 + 7,0 + 5,9 = 35,0$ miljard euro. Eén procentpunt tariefverlaging in alle schijven kost 3,799 miljard euro (Ministerie van Financiën, 2019). De tarieven kunnen dan (ex ante) met meer dan negen procentpunten dalen als de pensioenvoorziening en het eigen huis net zo worden belast als spaargeld en beleggingen in box 3.

Netto fiscale subsidies eigen huis en pensioenopbouw (in miljarden euro's)

TABEL 3

Pensioen	Belastingderving door aftrekbare premies en belaste pensioenuitkeringen (omkeerregel)	17% over 26,873 miljard afgetrokken premies	6,5
	Onbelaste pensioenvermogens in box 3	Gemiddeld 1,2% over pensioenvermogen 1.300 miljard	15,6
	Totaal pensioen		22,1
Eigen huis	Belastingderving door hypotheekrenteaftrek minus eigenwoningforfait		7,0
	Onbelast netto-vermogen eigen huis in box 3	Gemiddeld 1,2% over 491 miljard netto-woningbezit	5,9
	Totaal eigen huis		12,9
	Totaal pensioen en eigen huis		35,0

relevant en uitvoerig gedocumenteerd in de literatuur, zie bijvoorbeeld De Mooij (2011) en Riedel en Hofmann (2019).

Dubbele belastingheffing kan worden voorkomen door de vpb (en dividendbelasting) die is betaald over de dividenduitkeringen verrekenbaar te maken met de voorgestelde belastingheffing op kapitaalinkomen op privé-niveau, zoals thans gebruikelijk is bij de dividendbelasting. De vpb is dan alleen nog een inhoudingsbelasting, zoals de loonheffing. Een administratief eenvoudiger alternatief is de duale inkomstenbelasting, waarbij de vpb wordt gebruikt als eindheffing en geen belasting over dividend en vermogenswinst meer is verschuldigd op privé-niveau. Dit alternatief werkt echter alleen goed als het vpb-tarief gelijk is aan het gewenste tarief op kapitaalinkomen op privé-niveau. De vpb-tarieven worden in Nederland echter geleidelijk verlaagd tot 20,5 procent in 2021. Daardoor zou een te groot tariefverschil ontstaan, met de in dit artikel bepleite heffing op kapitaalinkomen. Een duale inkomstenbelasting naar Scandinavisch model vereist een hoger vpb-tarief, dat in de orde van minimaal 25 à 30 procent ligt, zie ook Cnossen en Sørensen (2019).

Het verdient aanbeveling om de schuldbias in de vpb volledig op te heffen om lange hefbomen te voorkomen en financiële stabiliteit te vergroten (IMF, 2016). In Nederland hebben niet-financiële bedrijven al lange balansen (Hebom en Klemm, 2019). Het Nederlandse bankwezen behoort tot de grootste van de EU (ECB, 2018). Een zwak gekapitaliseerd bankwezen veroorzaakt grote negatieve externe effecten door verhoogde kans op financiële crises (Admati en Hellwig, 2013). De Grote Recessie heeft aangetoond dat een financiële crisis de economie fors en permanent kan beschadigen; het structurele productieverlies van de Grote Recessie in Nederland bedraagt circa 9 procent van het bbp (Jacobs, 2016). Onderzoek toont aan dat de vpb de hefbomen van niet-financiële bedrijven verhoogt (ECB, 2018) en vooral ook die van banken (De Mooij en Keen, 2016). Het elimineren van de schuldbeoordeling in de vpb draagt daarom bij aan het voorkomen van financiële crises en het bevorderen van financiële stabiliteit. En dat geldt des te meer wanneer het onmogelijk is om internationale afspraken te maken in het Comité van Bazel over voldoende hoge kapitaal-eisen

voor banken. De negatieve externe effecten van banken zijn daarom niet adequaat geïnternaliseerd.

Het opheffen van alle financieringsverstoringen in de vpb kan budgetneutraal geschieden door een *gedeeltelijke* aftrek voor zowel vreemd als eigen vermogen in te voeren, waarbij schuld en eigen vermogen fiscaal symmetrisch worden behandeld. Het is onwenselijk om een financieringsverstoring te behouden om de vpb doelmatiger te maken en buitenlandse bedrijvigheid aan te trekken omdat multinationals meer schuldfinanciering hebben (Schindler en Vrijburg, 2019). Dit kan ook met een gedifferentieerd tarief in de vpb (zoals nu al bestaat) en zonder financieringsverstoringen.

Een deel van de opbrengst van het invoeren van één regime voor kapitaalinkomen zou kunnen worden aangewend om een vermogensaftrek voor eigen vermogen te financieren (ACE, *allowance for corporate equity*). Dan worden niet alleen de financieringsverstoringen opgeheven maar ook de investeringsverstoringen van de vpb, aangezien alle financieringskosten aftrekbaar zijn gemaakt. De vpb belast dan alleen nog de bovennormale winsten van ondernemingen. Om belastingarbitrage en een meevaller voor bestaande aandeelhouders te voorkomen, zou alleen nieuw aandelenvermogen mogen profiteren van de vermogensaftrek.

Een mogelijk nog verdergaande optie is te komen tot een bestemmingskasstroombelasting (*destination based cashflow tax*, DBCFT). Zie ook Auerbach et al. (2017) en Hebom en Klemm (2019). Dit is een vpb waarbij alle investeringskosten in een keer kunnen worden afgetrokken, de importen niet langer aftrekbaar zijn en de exporten niet langer worden belast in de vpb. Net als de ACE heft de DBCFT alle investerings- en financieringsverstoringen op. De DBCFT heft bovendien alle locatieverstoringen en winstverschuivingsprikkeles op. Daarmee zou de nekslag worden toegediend aan al het internationale fiscale constructiewerk.

Een van de doorslaggevende redenen om kapitaalinkomen via de vpb bij de bron te belasten, is om te voorkomen dat kapitaalinkomen helemaal niet wordt belast als het voor de fiscus moeilijk is om kapitaalinkomen bij de aandeelhouders te belasten. Het grote risico van zowel een ACE als een DBCFT is dat de normale vergoeding op kapitaal niet meer

wordt belast door de vpb en vervolgens ook niet op privé-niveau, aangezien de fiscus de aandeelhouders niet goed weet te traceren. Essentieel voor een goede invoering van een kasstroombelasting (zowel ACE als DBCFT) is dat kapitaalinkomen op privé-niveau volledig wordt belast. Indien dat niet het geval is, dan leidt invoering van een kasstroombelasting tot een nog lagere belastingdruk op kapitaalinkomen, grotere ongelijkheid en tot grotere ondoelmatigheid in de mix van belastingen op arbeid en kapitaal.

VERMOGENSBELASTING AFSCHAFFEN ALS ALLE VERMOGENSINKOMSTEN WORDEN BELAST

In beginsel is een vermogensbelasting overbodig als alle vermogensinkomsten worden belast. De reden is dat een vermogensbelasting kan worden gezien als een belasting op het normale rendement op de onderliggende vermogensbestanddelen, zoals hierboven betoogd. Dat normale rendement wordt belast met een vermogenswinst/aanwasbelasting. Hetzelfde geldt voor erfenissen; als alle inkomsten uit het vermogen van de erfenis worden belast, dan is het niet nodig om de erfenis zelf nog eens te belasten. Op deze regel kunnen echter twee uitzonderingen worden gemaakt.

Ten eerste, de waarde van onroerend goed weerspiegelt vooral de waarde van de grond. Dit is met name het geval als het huizenaanbod inelastisch is, zoals in Nederland (Van Ewijk, et al., 2006; Van Ewijk en Lejour, 2019). Vermogenswinst op onroerend goed is daarom deels onverdiend inkomen, aangezien geen economische inspanning is geleverd in de vorm van uitstel van consumptie of dragen van financieel risico.

Ten tweede, erfenissen zijn eveneens deels onverdiend inkomen voor ontvangers indien de erflater geen erfenismotief heeft gehad, waardoor de erfenis een buitenkans is voor de ontvanger (Jacobs, 2015).

Het is doelmatig om niet-verstorende belastingen te heffen op onverdiend inkomen teneinde de belastingen op verstorende grondslagen te kunnen verminderen. Vandaar dat belastingen op onroerend goed, bijvoorbeeld via de ozb, en op erfenissen kunnen worden verhoogd. Een verdubbeling van de erfenis- en onroerendezaakbelastingen kan circa vijf mil-

jard euro (0,7 procent bbp) opbrengst opleveren, die kan worden teruggesluisd in de vorm van lagere belastingen op arbeid.

Echter, zolang de Nederlandse overheid geen belasting heft op alle rente, dividend en vermogenswinst, en niet alle bronnen van vermogen op privé-niveau belast, dan is een vermogensbelasting te rechtvaardigen als een *second-best*-instrument om indirect vermogensinkomsten te belasten. Een vermogensbelasting belast ten minste het normale rendement op alle vermogensbestanddelen die onder de heffing vallen. Dat is om zowel doelmatigheids- als rechtvaardigheidsoverwegingen te prefereren boven het volledig vrijstellen van belasting op vermogensbestanddelen).

TRANSITIE

Dit artikel bepleit een fundamentele wijziging van de belastingheffing op kapitaalinkomen. Het schetst daarmee een ideaal-typisch eindbeeld. De transitie naar zo'n stelsel kan geleidelijk en in stappen plaatsvinden om de economische en inkomenseffecten te verzachten, en ook om het vertrouwen van burgers in de overheid niet te beschamen. Uiteraard kunnen de overgangen bij het eigen huis en pensioen alleen geleidelijk plaatsvinden, en met mogelijke compensatie voor de grootste verliezers van zo'n transitie. Een dergelijk transitiepad zou er als volgt kunnen uitzien:

- *Box 1:* Als algemene beleidsregel geldt dat de opbrengst van de beperkingen bij eigen huis, pensioen, box 2 en erfenissen zo veel mogelijk inkomensneutraal terug worden gesluisd. De herziening is niet bedoeld om de belastingdruk te verhogen of om meer te nivelleren, maar om het bestaande stelsel doelmatiger te maken.
- *Eigen huis:* Bouw geleidelijk het aftrektarief van de hypotheekrenteaftrek af tot het gewenste tarief op kapitaalinkomen. Verhoog geleidelijk de bijtelling van het eigenwoningforfait van 0,65 procent tot 1,8 à 2,4 procent bij een (top)tarief op arbeidsinkomen van 49,5 procent. Dat is equivalent aan een eigenwoningforfait van drie à vier procent van de WOZ-waarde bij een tarief op kapitaalinkomen van 30 procent. Verhoog geleidelijk de onroerendezaakbelasting. Verlaag geleidelijk het aandeel van line-

aire/annuïtaire hypotheek om voor aftrek in aanmerking te komen. Neem hiervoor twintig jaar de tijd. Compenseer de inkomenseffecten door de tarieven op arbeid in de hogere schijven te verlagen, daar waar de meeste huisbezitters zitten, en om te voorkomen dat de verschillen tussen huurders en kopers te veel uiteenlopen.

- *Pensioen*: Fiscaliseer geleidelijk de AOW-premie door de tarieven in schijf 1 en 2 voor gepensioneerden stap voor stap te verhogen. Voer geleidelijk een heffing in op de rendementen van pensioenfondsen. Neem hiervoor twintig jaar de tijd. Compenseer (deels) de inkomenseffecten voor ouderen.
- *Box 2*: Schaf per direct het gebruikelijke arbeidsloon af en voer een gebruikelijk kapitaalinkomen in. Belast per direct het rentevoordeel over de niet-geraliseerde vermogenswinsten. Trek geleidelijk het tarief in box 2 gelijk met dat van box 3.
- *Box 3*: Voer per direct een vermogenswinst/aanwasbelasting in. Ga per direct rente verrekenen over niet-gerealiseerde vermogenswinsten. Maak verrekening van de vpb mogelijk als het tarief in de vpb ongelijk is aan dat van box 3. Eventueel kunnen bovennormale rendementen zwaarder worden belast dan normale rendementen.
- *Vpb*: Hef per direct de asymmetrische behandeling van vreemd en eigen vermogen op door een gedeeltelijke vermogensaftrek voor zowel vreemd als (nieuw) eigen vermogen. Maak van de vpb een voorheffing als het tarief in de vpb ongelijk is aan dat van box 3. Probeer geleidelijk en bij voorkeur in internationaal verband te komen tot een ACE of een DBCFT voor de vpb. Een noodzakelijke randvoorwaarde is dat aandeelhouders wél belasting betalen over hun werkelijk genoten kapitaalinkomen in de inkomstenbelasting.
- *Erfenissen*: Verhoog de tarieven en verlaag de vrijstellingen. Schaf per direct de bedrijfsopvolgingsregelingen af.

CONCLUSIES

Al enige decennia is de opdracht voor Nederland om een fundamentele belastinghervorming door te voeren. Helaas slaagt Rutte III daar vooralsnog niet in (Jacobs, 2017b). Staatssecretaris Snel heeft aangekondigd om te studeren op bouwstenen voor een fundamentele belastingherziening

(Snel, 2019). Eén belangrijke bouwsteen zou een uniform belastingregime voor kapitaalinkomen moeten zijn, met één tarief boven een vrijstelling voor alle rente, dividend en vermogenswinst uit sparen, beleggen, eigen huis, eigen onderneming en pensioen. Vermogenswinsten op alle vermogenstitels kunnen worden belast met een gecombineerde vermogenswinst/aanwasbelasting, en alle fiscale voordelen voor financiering met vreemd vermogen kunnen worden geschrapt. Aanvullende heffingen op erfenissen en onroerend goed (ozb) zijn wenselijk om de belastingdruk te verschuiven naar weinig versturende belastinggrondslagen. Daarnaast zou een milder tarief op vermogensgroei in pensioenfondsen kunnen worden gehanteerd. De opbrengst van deze hervorming kan worden teruggesluisd in de vorm van lagere tarieven op arbeidsinkomen, de afschaffing van de overdrachtsbelasting en verrekening voor de betaalde vpb in de inkomstenbelasting. Zo'n regime voor kapitaalinkomen verstoort niet langer onnodig de allocatie van kapitaal en risico in de Nederlandse economie, levert potentieel zeer grote doelmatigheids- en rechtvaardigheidswinsten op, en maakt de Nederlandse economie financieel minder fragiel.

EINDNOTEN

1 Alle belastingdata uit figuur 1 komen uit Europese Commissie (2018). De impliciete tarieven op kapitaalinkomen en de aandelen van belastingen op kapitaalinkomen in de totale heffingsgrondslag zijn gewogen met cijfers voor het bbp van ieder land in 2017 afkomstig van Eurostat (2019).

2 Tenzij anders aangegeven, komen alle cijfers uit CBS (2019d). De belastingderving door aftrekbare pensioenpremies bedraagt 19,780 miljard euro (Ministerie van Financiën, 2018). De belastingopbrengsten in box 2 en box 3 zijn alleen voor 2016 beschikbaar, en zijn verkregen via persoonlijke communicatie met het Ministerie van Financiën. De opbrengst van de onroerendzaakbelasting komt van CBS (2018). De belastingtarieven voor box 1, box 2, box 3, de erf- en giftenbelasting, de vennootschapsbelasting, de dividendbelasting en de overdrachtsbelasting in 2018 zijn afkomstig van de website van de Belastingdienst. Dat geldt ook voor de bijtelling voor het eigenwoningforfait. Alle tarieven voor box 3 zijn omgerekend in een effectief tarief aan vermogensbelasting. In box 3 wordt er dertig procent belasting geheven over een fictief rendement van 2,017 procent voor vermogen tot 100.000 euro, 4,326 procent voor vermogens tussen 100.000 en 1 miljoen euro, en 5,38 procent voor vermogens boven de 1 miljoen euro (Belastingdienst, 2019a). De tarieven van de onroerendzaakbelasting komen uit COELO (2018). De tarieven van de verhuurderheffing zijn ontleend aan Belastingdienst (2019b). De tarieven van de bankenbelasting zijn ontleend aan Belastingdienst (2019c).

LITERATUUR

- Admati, A. en M. Hellwig (2013) *The banker's new clothes: what's wrong with banking and what to do about it*. Princeton: Princeton University Press.
- Auerbach, A.J. (1991) Retrospective capital gains taxation. *American Economic Review*, 81(1), 167–178.
- Auerbach, A.J. en D.F. Bradford (2004) Generalized cash-flow taxation. *Journal of Public Economics*, 88(5), 957–980.
- Auerbach, A.J., M.P. Devereux, M. Keen en J. Vella (2017) *Destination-based cash flow taxation*. Oxford University Centre for Business Taxation Working Paper, 17/01.
- Banks, J. en P.A. Diamond (2010) The base for direct taxation. In: S. Adam, T. Besley, R. Blundell, et al. (red.), *The Mirrlees Review: dimensions of tax design*, vol. 1. Oxford, VK: Oxford University Press, 548–648.
- Belastingdienst (2019a) *Berekening belasting over inkomen uit vermogen over 2018*. Te vinden op www.belastingdienst.nl.
- Belastingdienst (2019b) *Berekening verhuurderheffing*. Te vinden op www.belastingdienst.nl.
- Belastingdienst (2019c) *Tarief bankenbelasting*. Te vinden op www.belastingdienst.nl.
- Bettendorf, L., A. Lejour en M. van 't Riet (2017) Tax bunching by owners of small corporations. *De Economist*, 165(4), 411–438.
- Bradford, D.F. (1995) Fixing capital gains: symmetry, consistency and correctness in the taxation of financial instruments. *Tax Law Review*, 50(4), 731–785.
- Brühlhart, M., J. Gruber, M. Krapf en K. Schmidheiny (2017) *The elasticity of taxable wealth: evidence from Switzerland*. Paper te vinden op www.schmidheiny.name.
- Caminada, K., K. Goudswaard en M. Knoef (2014) *Vermogen in Nederland gelijk verdeeld sinds eind negentiende eeuw*. Artikel op www.mejudice.nl, 27 juni.
- CBS (2018) *Gemeenten heffen 9,7 miljard euro in 2018*. Bericht op cbs.nl, 27 februari.
- CBS (2019a) *Ongelijkheid in inkomen en vermogen; huishoudens*. Te vinden op statline.cbs.nl.
- CBS (2019b) *Vermogen van huishoudens; huishoudenskenmerken, vermogensbestanddelen*. Te vinden op statline.cbs.nl.
- CBS (2019c) *Overheidsbalans; activa en passiva*. Te vinden op statline.cbs.nl.
- CBS (2019d) *Overheid: ontvangen belastingen en wettelijke premies*. Te vinden op statline.cbs.nl.
- Christiansen, V. en M. Tuomala (2008) On taxing capital income with income shifting. *International Tax and Public Finance*, 15(4), 527–545.
- Cnossen, S. (1998) *Vermogensrendementsheffing: vondst of miskleun?* Rotterdam: OCFeB.
- Cnossen, S. en A.L. Bovenberg (2001) Fundamental tax reform in the Netherlands. *International Tax and Public Finance*, 8(4), 471–484.
- Cnossen, S. en P. Sørensen (2019) *Echte duale inkomensbelasting*. In: S. Cnossen en B. Jacobs (red.) *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB.
- COELO (2018) *Atlas van de lokale lasten 2018*. Groningen: COELO.
- Commissie Inkomstenbelasting en Toeslagen (2013) *Naar een activerender belastingstelsel: eindrapport*. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- CPB (2010) *Vergrijzing verdeeld: toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*. CPB Speciale Publicatie, 86.
- Diamond, P.A. en E. Saez (2011) The case for a progressive income tax: from basic research to policy recommendations. *Journal of Economic Perspectives*, 25(4), 165–190.
- Diamond, P.A. en J. Spinnewijn (2011) Capital income taxes with heterogeneous discount rates. *American Economic Journal: Economic Policy*, 3(4), 52–76.
- DNB (2019) *Statistieken: toezichtsgegevens pensioenfondsen*. Te vinden op www.dnb.nl.
- ECB (2018) *Statistical Data Warehouse, ESRB Risk Dashboard*. Te vinden op sdw.ecb.europa.eu.
- Erosa, A. en M. Gervais (2002) Optimal taxation in life-cycle economies. *Journal of Economic Theory*, 105(2), 338–369.
- Europese Commissie (2018) *Taxation trends in the European Union*. Brussel: Europese Commissie. Te vinden op ec.europa.eu.
- Eurostat (2019) *Database*. Te vinden op ec.europa.eu.
- Ewijk, C. van, M. Koning, M. Lever en R.A. de Mooij (2006) *Economische effecten van aanpassing fiscale behandeling eigen woning*. CPB Bijzondere Publicatie, 62.
- Ewijk, C. van, en A. Lejour (2019) *De lage rente biedt kans om de fiscale behandeling van de eigen woning te hervormen*. In: S. Cnossen en B. Jacobs (red.) *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB.
- FD (2018) *Haalt de gehate spaartaks 2020? Het Financieel Dagblad*, 21 december.
- Fuest, C., A. Peichl en S. Sieglloch (2018) Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany. *American Economic Review*, 108(2), 393–418.
- Gerritsen, A., B. Jacobs, A. Rusu en K. Spiritus (2019) *Optimal taxation of capital income with heterogeneous rates of return*. Mimeo: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Gerritsen, A. en F. Zoutman (2019) *Naar een heffing op werkelijk rendement*. In: S. Cnossen en B. Jacobs (red.) *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB.
- Harding, M. en M. Marten (2018) *Statutory tax rates on dividends, interest and capital gains: the debt equity bias at the personal level*. OECD Taxation Working Paper, 34.
- Hebous, S. en A. Klemm (2019) *Bron- en bestemmingsbelastingen op overwinst*. In: S. Cnossen en B. Jacobs (red.) *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB.
- IMF (2016) *Tax policy, leverage and macroeconomic stability*. IMF Policy Paper, 16/151.
- Jacobs, B. (2013) *From optimal tax theory to applied tax policy*. *FinanzArchiv*, 69(3), 338–389.
- Jacobs, B. (2015) *De prijs van gelijkheid*. Amsterdam: Bert Bakker-Prometheus.
- Jacobs, B. (2016) *Langdurige stagnatie? Je gaat het pas zien als je het door hebt*. ESB, 101(4741), 616–619.

- Jacobs, B. (2017a) Fundamentele herziening van belastingen op kapitaalinkomen. ESB, 102(4753), 416–419.
- Jacobs, B. (2017b) Belastingplannen Rutte III: gemiste kansen. ESB, 102(4755), 526–529.
- Jacobs, B. en R. Boadway (2014) Optimal linear commodity taxation under optimal non-linear income taxation. *Journal of Public Economics*, 117, 201–210.
- Jacobs, B. en A.L. Bovenberg (2010) Human capital and optimal positive taxation of capital income. *International Tax and Public Finance*, 17(5), 451–478.
- Jakobsen, K., K. Jakobsen, H. Kleven en G. Zucman (2018) *Wealth taxation and wealth accumulation: theory and evidence from Denmark*. NBER Working Paper, 24371.
- Ministerie van Financiën (2016) *Heffing in box 3 op basis van werkelijk rendement*. Voortgangsrapportage te vinden op zoek.officielebekendmakingen.nl.
- Ministerie van Financiën (2018) *Miljoenennota 2019*. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Ministerie van Financiën (2019) *Sleuteltabel 2019*. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Mirrlees, J.A. (1976) Optimal tax theory: a synthesis. *Journal of Public Economics*, 6(4), 327–358.
- Mirrlees, J., S. Adam, T. Besley et al. (red.) (2011) *The Mirrlees Review: tax by design*, vol. 2. Oxford, VK: Oxford University Press.
- Mooij, R.A. de (2011) *The tax elasticity of corporate debt: a synthesis of size and variations*. IMF Working Paper, 11/95.
- Mooij, R. de, en M. Keen (2016) Debt, taxes, and banks, *Journal of Money, Credit and Banking*, 48(1), 5–33.
- OESO (2019) *OECD data: household debt*. Te vinden op data.oecd.org.
- Piketty, T. (2014) *Capital in the twenty-first century*. Cambridge, MA: The Belknap Press.
- Piketty, T. en E. Saez (2013) A theory of optimal inheritance taxation. *Econometrica*, 81(5), 1851–1886.
- Hofmann, P. en N. Riedel (2019) Concurrentie met de vennootschapsbelasting: een Nederlands perspectief. In: S. Cnossen en B. Jacobs (red.) *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB.
- Saez, E. en S. Stantcheva (2016) A simpler theory of optimal capital taxation. *Journal of Public Economics*, 162, 120–142.
- Schindler, D. en H. Vrijburg (2019) Hervorm de vpb door beperking van de renteaftrek. In: S. Cnossen en B. Jacobs (red.) *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB.
- Snel, M. (2019) *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*. Kamerbrief 2019-000062470, 15 april.
- Sørensen, P.B. (2010) *Dual income taxes: a Nordic tax system*. I. Claus, N. Gemmell, M. Harding en D. White (red.), *Tax reform in open economies*. Cheltenham, VK: Edward Elgar, hoofdstuk 5.
- Spiritus, K. en R. Boadway (2017) *Optimal taxation of risky capital income: the rate-of-return allowance*. CESifo Working Paper, 6297.
- Studiecommissie Belastingstelsel (2010) *Continuïteit en vernieuwing: een visie op het belastingstelsel*. Rapport te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Studiegroep Duurzame Groei (2016) *Kiezen voor duurzame groei*. Rapport te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Tweede Kamer (2015) *Belastingplan 2016*, 15 september. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Wiebes, E. (2014) *Keuzes voor een beter belastingstelsel*. Kamerbrief 32140-5, 16 september.
- Wiebes, E. (2015) *Belastingherziening 2016*. Kamerbrief 32140-13, 19 juni.
- Zoutman, F. (2018) *The elasticity of taxable wealth: evidence from the Netherlands*. Norwegian School of Economics, Working Paper.

Is concurrentie met de winstbelasting voor bedrijven
goed of wordt Nederland hierdoor een belastingparadijs?
Hoe kan Nederland zorgen dat digitale platformbedrijven
belasting gaan betalen?

Winst: internationaal



Concurrentie met de vennootschapsbelasting: een Nederlands perspectief



PATRICIA HOFMANN

Post-doctoraal onderzoeker, Ruhr-Universität Bochum



NADINE RIEDEL

Hoogleraar openbare financiën en economisch beleid, Ruhr-Universität Bochum

In dit artikel wordt het Nederlandse vennootschapsbelastingbeleid besproken, met speciale aandacht voor internationale heffings- en belastingconcurrentieaspecten. Recente aanscherping van de antiwinstverschuivingsbepalingen zouden volgens critici kunnen leiden tot een verlies aan belastingopbrengsten. Desondanks blijkt uit empirisch bewijs dat de gevolgen voor Nederland waarschijnlijk mee zullen vallen.

IN HET KORT

- *De vennootschapsbelasting bepaalt de internationale locatie van investeringen, schulden en intellectueel eigendom van multinationale ondernemingen.*
- *De tariefverlaging van de vennootschapsbelasting zal er waarschijnlijk toe bijdragen dat Nederland als vestigingsland aantrekkelijk blijft voor multinationale bedrijven.*
- *Recente aanscherpingen van de anti-winstverschuivingsbepalingen zullen belastingconcurrentie op de vpb-tarieven niet verminderen.*

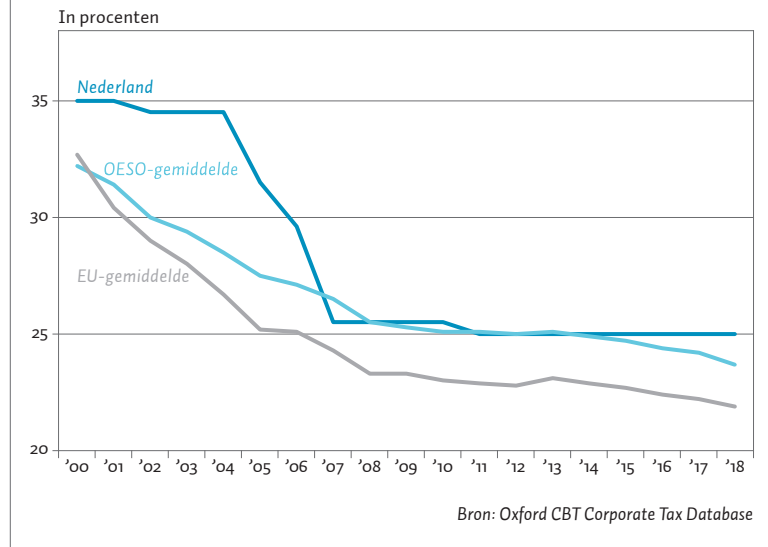
We beginnen met een korte beschrijving van de belangrijkste elementen van het Nederlandse vennootschapsbelastingstelsel. Bedrijfsinkomsten onder de 200.000 euro worden belast tegen een tarief van 20 procent, en erboven tegen 25 procent. De heffing ligt dus dicht bij het gemiddelde vennootschapsbelastingtarief in de Europese Unie en de OESO (en dat is in recente decennia ook altijd zo geweest, zie figuur 1). In het najaar van 2018 kondigde de Nederlandse regering aan om het tarief van de bovenste schijf van de vennootschapsbelasting te verlagen tot 23,9 procent in 2020 en 20,5 procent in 2021, en het percentage van de laagste schijf tot 19 procent in 2019, 17,5 procent in 2020 en 15 procent in 2021.

Om een idee te krijgen van de effectieve vennootschapsbelastingdruk op investeringen (die wordt bepaald door het belastingtarief en de definitie van de belastinggrondslag), geven de figuren 2a en 2b de effectieve marginale en de effectieve gemiddelde tarieven van de vennootschapsbelasting weer, en vergelijken deze met het EU- en OESO-gemiddelde. Het effectieve marginale belastingtarief is de (toekomstige) vennootschapsbelastingdruk op marginale bedrijfsinvesteringen in een gegeven locatie. Het effectieve gemiddelde belastingtarief is de (toekomstige) vennootschapsbelastingdruk op discrete investeringsprojecten (bijvoorbeeld een nieuwe fabriek in Nederland). Hoewel beide effectieve tarieven afhankelijk zijn van wettelijke bepalingen en de definitie van de belastinggrondslag, wordt het effectieve gemiddelde belastingtarief voornamelijk bepaald door de belastingbepalingen en convergeert naar het wettelijke belastingtarief als de projectwinstgevendheid hoog is (Devereux en Griffith, 2003). Het Nederlandse gemiddelde effectieve belastingtarief ligt dicht bij het EU- en OESO-gemiddelde, terwijl sinds 2008 het effectieve marginale belastingtarief lager is dan deze gemiddelden – toen werd de Nederlandse vennootschapsbelastingbasis versmald.

Bovendien heeft Nederland ook bronheffingen op rente en royaltybetalingen die feitelijk nul zijn – kwalificerende betalingen aan EU-lidstaten zijn namelijk vrijgesteld onder de EU Richtlijn inzake uitkeringen van interest en royalty's.

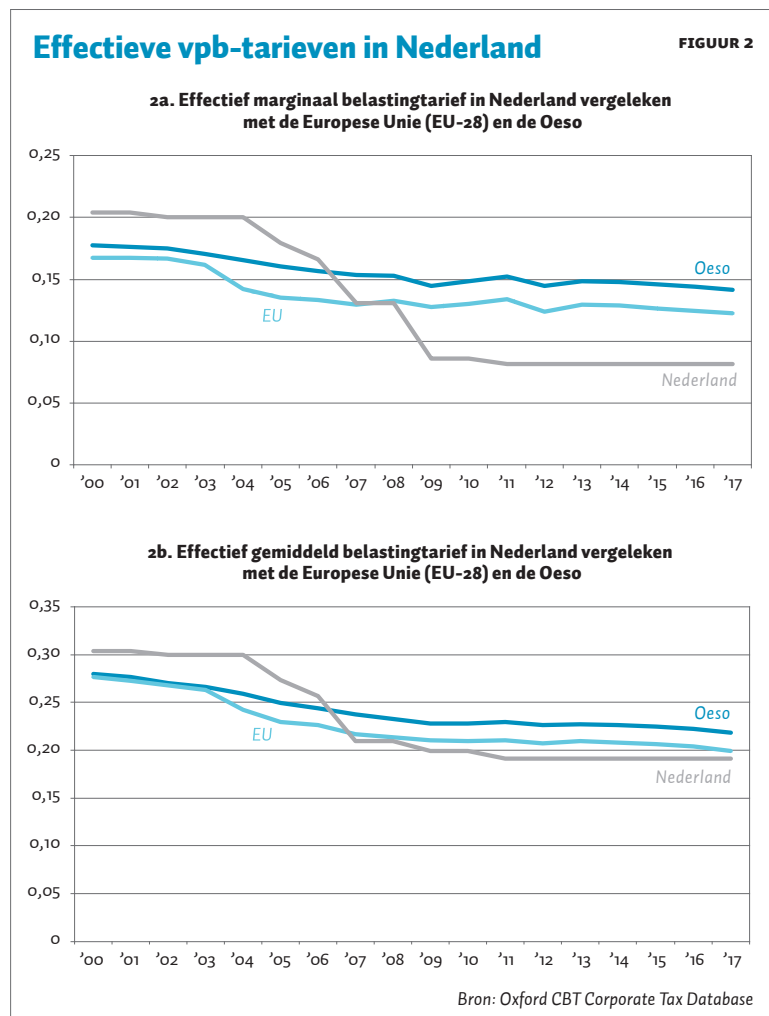
Wettelijk vennootschapsbelastingtarief in Nederland

FIGUUR 1



Dankzij het uitgebreide Nederlandse bilaterale belastingverdragenetwerk (bestaande uit 102 bilaterale belastingverdragen om dubbele belastingheffing te voorkomen), zijn de rente- en royaltybetalingen aan andere landen, waaronder belastingparadijzen, ook vrijgesteld van belasting, wat betekent dat het omleiden van winsten via Nederland een exit uit de EU van nul procent biedt. Beleggers profiteren bovendien van een volwaardig deelnemingsvrijstellingsregime dat (indien aan een aantal criteria wordt voldaan) honderd procent vrijstelling biedt van vennootschapsbelasting op dividenden en vermogenswinsten van dochterondernemingen in het buitenland. Het tarief van de bronbelasting op dividenduitkeringen van Nederlandse naamloze vennootschappen (nv's) en Nederlandse besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid (bv's) is vijftien procent, maar deze tarieven worden in belastingverdragen verlaagd tot 0. Coöperaties zijn in het algemeen vrijgesteld van bronbelastingverplichtingen, behalve in misbruiksituaties. Met ingang van januari

Ontwerp voor een beter belastingstelsel



2018 houden nieuwe bepalingen in dat holdingcoöperaties onderworpen kunnen worden aan dividendbelasting als zij in Nederland niet actief zijn.¹

Bovendien biedt het Nederlandse belastingstelsel speciale prikkels voor onderzoeks- en ontwikkelingsactiviteiten (O&O) in de particuliere sector. De toegekende steun komt overeen met ongeveer 0,18 procent van het bbp (OESO,

2019b), en Nederland scoort hoog wat betreft de generositeit van de geboden prikkels (figuur 3).

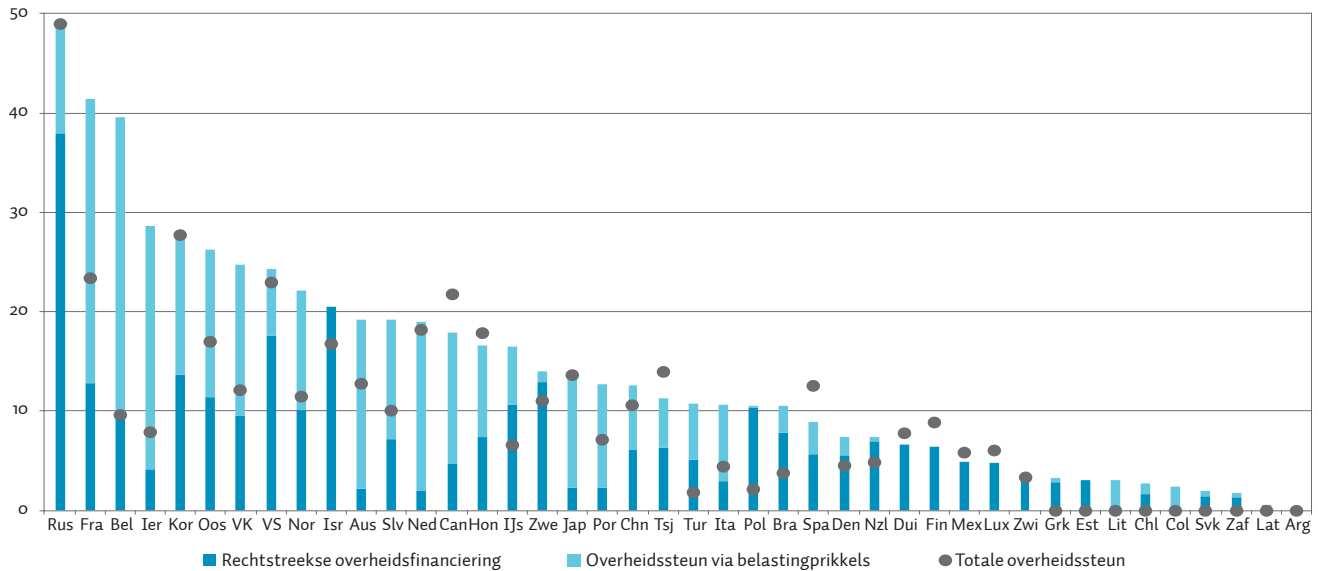
O&O-belastingvermindering in Nederland wordt verleend in de vorm van een loonbelastingvermindering. Het nominale kortingspercentage is 32 procent. Voor in aanmerking komende O&O-kosten boven de 350.000 euro is een verlaagd tarief van zestien procent van toepassing. Zie OESO (2019b) voor details. Bovendien belast Nederland inkomsten uit O&O-activiteiten tegen een verlaagd tarief van zeven procent. Aanvankelijk werd in 2007 een 'patentbox' geïntroduceerd met een patentbelasting van tien procent op het moment van introductie. In 2010 werd de patentbox uitgebreid met een 'innovatiebox' (ook met het oog op de opbrengst van niet-geotrooideerde O&O-processen) en werd het belastingtarief verlaagd tot vijf procent – om later te worden verhoogd tot het huidige tarief van zeven procent. Met ingang van 1 januari 2017 past Nederland bovendien de nexus-eisen toe die in Actie 5 van het BEPS-proces (Base Erosion and Profit Shifting) van de OESO gespecificeerd zijn (maar al eerder waren de O&O-eisen van kracht). Figuur 4 toont de marginale belastingderving met betrekking tot O&O-investeringen in Nederland, zoals vastgelegd in de zogenaamde 'B-index' (McFetridge en Warda, 1983), vergeleken met het EU-gemiddelde van deze index.² Zie Gerritsen en Kuipers (2017) en Alstadsæter et al. (2018) voor meer informatie.

Last but not least heeft het land de reputatie dat bedrijven gemakkelijk toegang krijgen tot de belastingdienst en dat er een flexibel en betrouwbaar belastingadministratiesysteem in zwang is, waarbij belastinggrulings van tevoren zekerheid bieden aan multinationals over hoe de winsten van hun Nederlandse dochterondernemingen zullen worden belast (Gerritsen en Kuipers, 2017).

De laatste jaren heeft Nederland bovendien getracht om de perceptie tegen te gaan dat de regelgeving met betrekking tot de vennootschapsbelasting gericht is op het faciliteren van belastingontwijkende activiteiten. De Nederlandse overheid heeft een reeks van maatregelen doorgevoerd om multinationale winstverschuiving te beteugelen, waarbij sommige bepalingen het gevolg waren van het BEPS-proces van de

Directe overheidsfinanciering voor ondernemings O&O, en fiscale prikkels voor ondernemings O&O – Nederland versus andere OESO-landen (2006)

FIGUUR 3



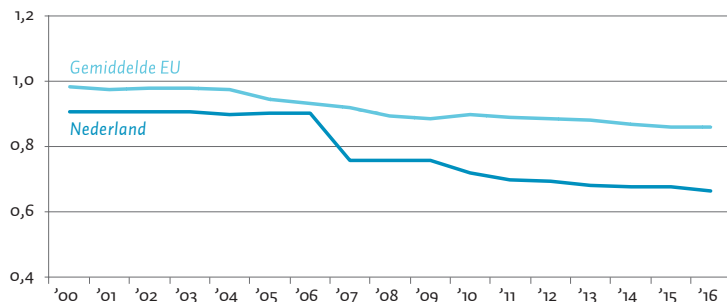
Bron: OESO (2019b)

OESO en de ATAD (Anti Tax Avoidance Directive) van de EU, terwijl andere eenzijdig werden doorgevoerd.

Nederland heeft inmiddels alle gemeenschappelijke regels tegen belastingontwijking doorgevoerd. Sinds 2003 is documentatie over de verrekenprijs vereist. Bovendien heeft Nederland in januari 2019 – om te voldoen aan ATAD – een regel voor het strippen van winsten ingevoerd die de aftrekbaarheid van rentebetalingen beperkt en ook voorschriften voor ‘aanmerkelijk belang in buitenlandse bedrijven (Controlled Foreign Corporation, CFC) vastgesteld.³ In februari en maart 2019 hebben de Tweede en Eerste Kamer het wetsvoorstel aangenomen ter goedkeuring van het MLI, het Multilaterale Verdrag om belastingverdragen te implementeren om zo grondslaguitholling en winstverschuiving te voorkomen. Belangrijk is dat Nederland een *Principle Purpose*

B-index Nederland versus gemiddelde B-index in de EU (EU 28)

FIGUUR 4



Bron: Schwab en Todtenhaupt (2018)

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

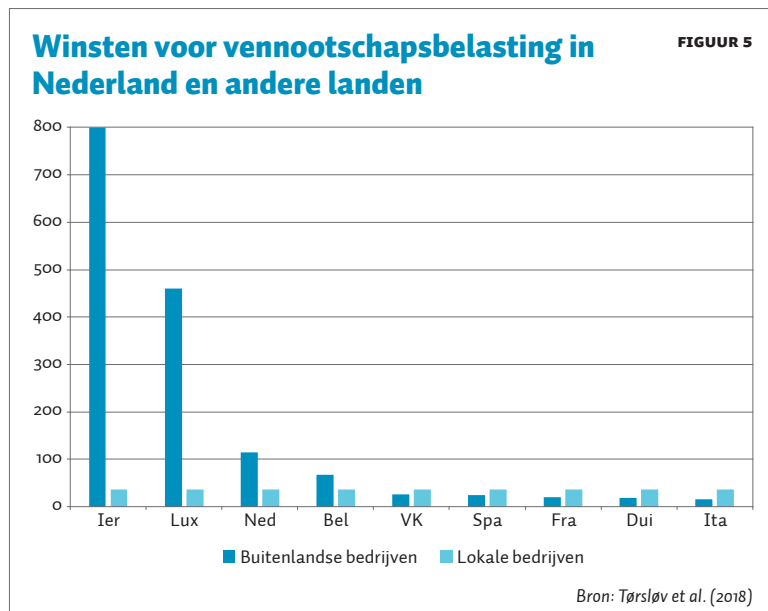
Test zal toepassen en dus geen belastingverdragsvoordelen zal toekennen als het redelijkerwijs aannemelijk is dat het verkrijgen van deze voordelen een van de hoofdoelen was van de overeenkomst of de transactie.⁴ Hoewel de bepaling nogal vaag is, wordt er verwacht dat deze de activiteiten van het winkelen in belastingverdragen zal tegengaan.⁵ Als een andere voorziening tegen belastingontwijking kondigde de begroting van 2019 een voorstel aan om grenzen te stellen aan het belastingverdragswinkelen door een voorwaardelijke bronbelasting op rente en royalty's in te voeren (vanaf januari 2021, met een tarief van 20,5 procent), die van toepassing is op betalingen die rechtstreeks worden gedaan aan jurisdicties met lage belastingen als sprake is van misbruik.

EEN CONCURREREND VENNOOTSCHAPSBELASTINGSYSTEEM

Om het huidige belastingstelsel te evalueren en te begrijpen wat door bepaalde bepalingen gewonnen wordt (en wat verloren gaat), zullen we in het navolgende de wetenschappelij-

ke literatuur over het onderwerp kort bekijken. De literatuur laat er geen twijfel over bestaan dat vennootschapsbelasting de beslissingen van bedrijven beïnvloedt. Er is volop bewijs dat belastingtarieven en definities van de belastinggrondslag van invloed zijn op directe buitenlandse investeringsactiviteiten (DBI) in een land. In een recente meta-analyse, deduceren Feld en Heckemeyer (2011) een schatting van de semi-elasticiteit van het vpb-tarief op DBI van $-2,55$. Dit houdt in dat een verlaging van het vennootschapsbelastingtarief met één procentpunt gepaard gaat met een DBI-verbod van 2,55 procent. In overeenstemming met het idee dat internationale mobiele investeringen door grote multinationale ondernemingen zeer winstgevend zijn, en een hoog rendement opleveren, suggereert het bewijsmateriaal bovendien dat verlagingen van het wettelijke tarief van de vennootschapsbelasting een sterker effect hebben op buitenlandse investeringsactiviteiten dan een versmalling van de grondslag. Analoog hieraan is aangetoond dat effectieve gemiddelde belastingtarieven een belangrijkere determinant van DBI zijn dan effectieve marginale belastingtarieven (Feld en Heckemeyer, 2011). Bovendien zijn verschillen in de reacties tussen de bedrijfstakken heterogeen: de belastinggevoeligheid van DBI in de productiesector is bijvoorbeeld systematisch groter dan de belastinggevoeligheid van dienstenactiviteiten (zie bijvoorbeeld Overesch en Wamser (2009)).⁶

Naast het beschreven verband tussen vennootschapsbelasting en reële investeringen, biedt de literatuur uitgebreid bewijs dat de vennootschapsbelasting invloed heeft op de winstlocatie van multinationale ondernemingen. Meerdere academische artikelen – in aanvulling op het anekdotische bewijsmateriaal verzameld in parlementaire en journalistieke onderzoeken – leveren bewijs dat multinationals winsten verschuiven van landen met hoge belastingen naar landen met lage belastingen om zo hun vennootschapsbelastingdruk te verminderen (zie bijvoorbeeld Huizinga en Laeven (2008), Dharmapala en Riedel (2013), Tørsløv et al. (2018) en Dharmapala (2014) voor een overzicht). Overeenkomstig het winstverschuivingsgedrag, pakt in landen met hoge belastingen de gerapporteerde winst voor belasting van multinationale ondernemingen aanzienlijk lager uit, vergeleken



met hun gerapporteerde winst voor belasting in lage-belastinglanden; en de winst voor belasting van dochterondernemingen geeft een behoorlijke daling te zien in reactie op hervormingen van de vennootschapsbelasting die de statutaire tarieven verhogen. Een meta-studie van Heckemeyer en Overesch (2017) beoordeelt de bestaande literatuur en komt met een schatting van de semi-elasticiteit van $-0,8$. Dat betekent dat een verhoging van het vennootschapsbelastingtarief met tien procentpunten verband houdt met een vermindering van acht procent van de door dochterondernemingen van multinationals gerapporteerde bedrijfswinsten.

In lijn met deze overwegingen, geeft figuur 5 – afkomstig uit Tørsløv et al. (2018) – de gerapporteerde bedrijfswinsten voor belasting weer als percentage van de loonsom voor bedrijven in Nederland en andere landen in Europa. De figuur geeft aan dat buitenlandse bedrijven in landen met lage belastingtarieven aanzienlijk winstgeverder zijn dan buitenlandse bedrijven in landen met hoge belastingen, en ook aanzienlijk meer winstgevend dan binnenlandse bedrijven. Terwijl Nederland een gematigd, maar niet agressief laag, statutair vennootschapsbelastingtarief heft, wordt er aangetoond dat buitenlandse entiteiten in Nederland ook een hoog winstniveau voor belasting rapporteren, vergeleken met binnenlandse bedrijven. Dit zou onder andere een weerspiegeling kunnen zijn van het feit dat speciale belastingbepalingen, zoals de innovatiebox, in combinatie met een tegevoetkomende houding van de belastingdienst (Gerritsen en Kuipers, 2017), buitenlandse bedrijven in staat stellen om hun effectieve vennootschapsbelastingtarief te verlagen tot onder het statutaire tarief. Tørsløv et al. (2018) kwantificeren het vennootschapsbelastingtarief van gelieerde ondernemingen van Amerikaanse multinationale ondernemingen (MNO's) in Nederland op gemiddeld twaalf procent.⁷

Empirische studies hebben bovendien verschillende kanalen vastgesteld via welke multinationale winsten worden verplaatst naar landen met lage belastingen. Onder andere Cristea en Nuygen (2016), Liu et al. (2019), Lassmann en Zoller-Rydzek (2019) leveren bewijs dat multinationale ondernemingen de verrekenprijzen tussen bedrijven manipuleren om hun belastingdruk te verminderen. Onder andere

Buettner en Wamser (2013) en Møen et al. (2018) tonen aan dat MNO's hun financieringsstructuur binnen de onderneming zodanig aanpassen dat de winst van landen met hoge belastingen in landen met lage belastingen terecht komt.⁸ Bewijsmateriaal bij Karkinsky en Riedel (2012) en Griffith et al. (2014) en anderen suggereert dat multinationale ondernemingen de locatie van waardevolle immateriële activa in landen met lage belastingen situeren om op belasting te besparen. *Last but not least* leveren Becker et al. (2018) bewijs dat strookt met de notie dat multinationals risico's naar landen met lage belastingen overbrengen om zo hun winst daarheen te kunnen verplaatsen.⁹ Er is nog steeds debat gaande over het relatieve belang van winstverschuivende kanalen. In grote lijnen suggereert het bewijs dat de foutieve beprijzing van transacties binnen ondernemingen (met name van handel met betrekking tot immateriële activa) en de strategische verplaatsing van immaterieel eigendom naar locaties met lage belastingen doorgaans kwantitatief belangrijke winstverschuivende kanalen blijken te zijn (Heckemeyer en Overesch, 2017).

Concluderend blijken lage vennootschapsbelastingtarieven dus van invloed te zijn bij het aantrekken van reële investeringen en mobiele winsten. De Nederlandse overheid heeft er in het verleden voor gezorgd dat het statutaire vennootschapsbelastingtarief en de fiscale definities internationaal concurrerend zijn, hetgeen – zoals het geschetste empirische bewijs suggereert – ertoe heeft bijgedragen dat het land mobiele investeringen en winsten aantrekt. Het belastingbeleid in Nederland wordt echter ook gekenmerkt door 'slimme' elementen op het gebied van belastingconcurrentie, waarbij het land gekozen heeft voor belastingbepalingen die zich richten op bijzonder mobiele en bijzonder waardevolle bedrijfsactiviteiten. Een dergelijk element is de introductie van een innovatiebox die speciale lage belastingtarieven toepast op inkomsten uit innovatieve activiteiten. De empirische literatuur suggereert dat lage belastingtarieven op inkomsten uit octrooien en andere vormen van intellectueel eigendom (IP) leiden tot een aanzienlijke instroom van mobiele aan IP gerelateerde winsten, waaruit blijkt dat O&O-activiteiten belangrijke waardestimulerende facto-

ren zijn in moderne multinationale ondernemingen en dat hun opbrengsten met weinig kosten zijn los te koppelen uit de wirwar van productieactiviteiten (waardoor IP gevoelig voor de winstbelasting en mobiel wordt gemaakt). Hoewel de kwantitatieve schattingen van de studies variëren, zijn de geschatte reacties op belastingheffing over het algemeen groot. Studies om de impact te bepalen van vennootschapsbelasting op de octrooilocaties binnen multinationale ondernemingen, leiden semi-elasticiteiten af van $-0,5$ tot -6 , waarbij een semi-elasticiteit van -3 betekent dat een verlaging van het vennootschapsbelastingtarief met tien procentpunten de patentvoorraad bij een gegeven dochteronderneming verhoogt met dertig procent (Karkinsky en Riedel, 2012; Griffith et al., 2014; Alstadsæter et al., 2018). Bovendien suggereert de literatuur dat bedrijven hoogwaardige octrooien onderbrengen in landen met lage belastingen, waardoor de aan het patent gerelateerde opbrengselasticiteit zelfs groter is dan de elasticiteiten die op basis van patentaantallen afgeleid zijn (Alstadsæter et al., 2018; Böhm et al., 2018; Bradley et al., 2015; Bösenberg en Egger, 2017).

Alstadsæter et al. (2018) beoordelen bovendien de impact van patentregelingen en innovatieboxen voor intellectueel eigendom op de locatie van mobiele patenten, en rapporteren de positieve en significante instroom van patenten wanneer IP-regimes worden ingevoerd of hun reikwijdte wordt uitgebreid (bijvoorbeeld lagere IP-boxtarieven of bredere winstgrondslag). Interessant is dat de auteurs bovendien aantonen dat de instroom van octrooien (en dus winst) kleiner is als IP-boxen een ontwikkelingsvoorwaarde stellen en eisen dat onderzoek lokaal wordt uitgevoerd. Ontwikkelingsvoorwaarden tonen op hun beurt aan dat ze lokale innovatieve activiteiten doen toenemen (terwijl dat niet gebeurt bij IP-boxregimes zonder een ontwikkelingsvoorwaarde). Daarom wordt gesuggereerd dat de Nederlandse innovatiebox – mét ontwikkelingsvoorwaarde – de O&O-activiteiten (in plaats van de mobiele winsten) in het land doet toenemen.

Zoals hierboven beschreven, omvat O&O-belastingsteun in Nederland bovendien een belastingaftrek bij inhouding van loonbelasting. De afgelopen jaren is een

bloeiende literatuur ontstaan die een omgekeerd verband bevestigt tussen O&O-belastingderving en het niveau van bedrijfsactiviteiten op O&O-gebied binnen landen (Bloom et al., 2002; Wilson, 2009; Moretti en Wilson, 2017; Mulkey en Mairesse, 2013; Dechezleprêtre et al., 2016; Agrawal et al., 2014; Guceri en Liu, 2019). De omvang van de schattingen varieert tussen studies, en weerspiegelt verschillen in de bestudeerde beleidshervormingen en de toegepaste empirische methodologie. De meeste studies vermelden elasticiteitsschattingen groter dan 0,5 in absolute termen (Guceri en Liu, 2019), waarbij een schatting van 0,5 impliceert dat een verlaging van de O&O-gebruikerskosten met één procent de O&O-uitgaven met 0,5 procent verhoogt. Lokshin en Mohnen (2012) beoordelen de (historische) fiscale stimuleringsregeling voor O&O in Nederland (op basis van O&O-enquêtegegevens voor 1996–2004) en leiden uit de gebruikerskosten een elasticiteit op de korte termijn af van ongeveer 0,3 en op de lange termijn 0,7.

Zowel outputgerelateerde O&O-fiscale prikkels (zoals IP-boxen met een ontwikkelingsvoorwaarde) als inputgerelateerde O&O-fiscale prikkels (zoals speciale O&O-belastingaftrek of belastingverminderingen) zijn daarom van nut gebleken voor het bevorderen van O&O-activiteiten in een land. Aangezien lokale O&O wordt geassocieerd met positieve kennisspill-overs en positieve groei-effecten, zijn O&O-investeringen mogelijk van bijzonder belang voor landen. Productiegerelateerde prikkels in de vorm van lage belastingtarieven kunnen, juist daardoor, bijzonder effectief zijn bij het aantrekken van de – vaak zeer winstgevende en internationaal mobiele – O&O-activiteiten van multinationale ondernemingen. Het nadeel is dat outputgerelateerde prikkels alleen belastingvoordelen opleveren op het moment dat innovaties zich voordoen en opbrengsten genereren, wat enkele jaren na de initiële O&O-uitgaven kan zijn. Productiegerelateerde prikkels kunnen daarom minder effectief zijn bij het uitbreiden van de O&O-activiteiten van – vaak kleine en middelgrote – bedrijven met kredietbeperkingen. Hier zijn inputgerelateerde prikkels meestal effectiever, omdat deze belastingvoordelen direct ten tijde van de O&O-uitgaven toenemen. Zie bijvoorbeeld de discussie in Ernst et al. (2014).

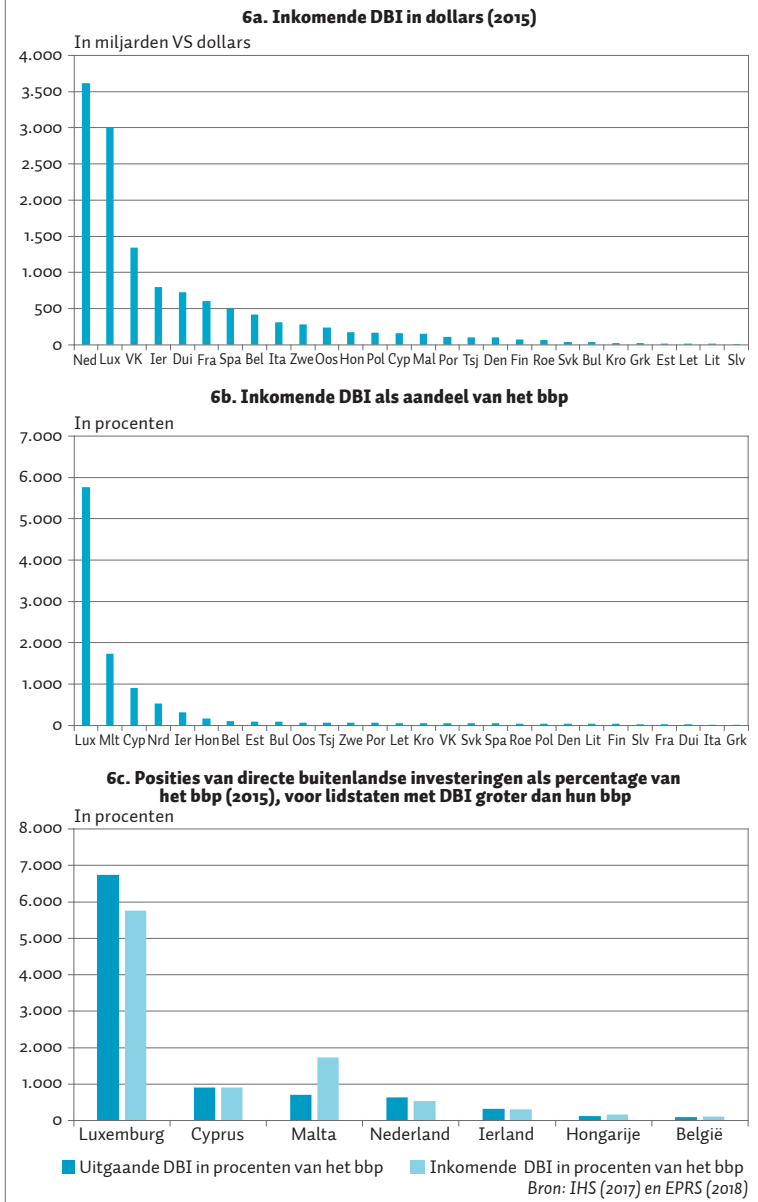
Naast de royale fiscale O&O-stimuleringsregelingen is een tweede bijzonderheid van het Nederlandse belastingstelsel het volwaardige regime voor deelnemingsvrijstelling en het uitgebreide netwerk van belastingverdragen. Dit maakt Nederland aantrekkelijk als vestigingsplaats voor doorsluisbedrijven, om royalty-, dividend- en rentestromen door het land te leiden en zo op bronbelasting te besparen (een praktijk die ‘verdragswinkelen’ wordt genoemd).

De aantrekkelijkheid van het land als doorsluislocatie wordt weerspiegeld in de directe buitenlandse investeringsposities. Figuur 6a en 6b geven de binnenlandse investeringsvoorraad van Nederland en andere landen weer in niveaus en als percentage van het bbp. Hoewel Nederland een relatief klein land is, heeft het de grootste binnenlandse DBI-aandelen in Europa (in niveaus), en scoort het ook hoog in termen van binnenlandse DBI in verhouding tot het bbp (maar liefst 535 procent). De hoge niveaus van de DBI-instromen worden geëvenaard door de hoge niveaus van de DBI-uitstromen (figuur 6c). Dit patroon wordt algemeen beschouwd als een indicator voor het doorsluis karakter van de gerelateerde buitenlandse activiteiten (EPRS, 2018). In overeenstemming met die gedachte, is er bewijs dat grote delen van deze DBI-positie ingenomen worden door brievenbusmaatschappijen (*special-purpose vehicles, SPV's*) met weinig of geen werknemers, weinig of geen fysieke aanwezigheid in de gastland-economie, waarvan de activa en passiva investeringen vertegenwoordigen in of vanuit andere landen, en waarvan de kernactiviteit bestaat uit groepsfinanciering of holdingactiviteiten. Volgens EPRS is 80 procent van de inkomende en 73 procent van de uitgaande DBI in Nederland gerelateerd aan dergelijke brievenbusmaatschappijen (EPRS, 2018).¹⁰

De totale activapositie in Nederland van deze brievenbusmaatschappijen bedroeg 4.228 miljard euro in 2016 (tegen 1.524 miljard in 2004). Gerelateerde opbrengststromen (dividenden, rente en royalty's) bedroegen ongeveer 200 miljard euro in 2016, tegenover ongeveer 70 miljard euro in 2014 (Lejour et al., 2019). Belastingparadijzen zijn belangrijke bestemmingen voor en bronlanden van deze stromen. Lejour et al. tonen aan dat ongeveer zestig procent van de uitgaande royalty's naar die belastingparadijzen stroomt. Het

DBI stromen en posities

FIGUUR 6



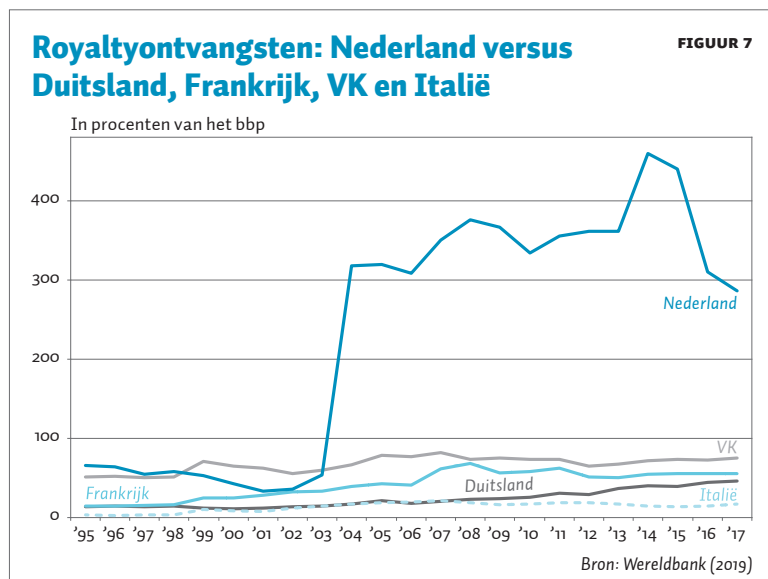
Ontwerp voor een beter belastingstelsel

via Nederland omleiden van royalty's won in 2003 aan aantrekkelijkheid, toen de EU haar Richtlijn inzake uitbetalingen van interest en royalty's invoerde, die het interessant maakte voor bedrijven om via Nederland hun belastingdruk te verlagen middels royalty-stromen vanuit de EU, zie figuur 7, die de gezamenlijke Nederlandse royalty-inkomsten toont als fractie van het bbp in vergelijking met andere landen. Merk op dat een kleiner deel van de Nederlandse dividend- en rentestromen naar landen gaat met lage belastingen, wat deels aangeeft dat de directe dochterondernemingen niet de eindbestemming vormen en dat belastingbesparingen pas later in de keten worden gerealiseerd. In het algemeen impliceert het bewijsmateriaal in Lejour et al. (2019) dat inkomsten meestal via een aantal achter elkaar geschakelde doorsluislanden worden gestuurd en dat Nederland vaak slechts een van de schakels in de keten vormt.

Merk hierbij ook op dat er bewijs is dat het idee weerlegt dat Nederland van een aanzienlijke economische bedrijvigheid profiteert door het verdragswinkelen. Zoals hierboven beschreven, wordt DBI in het land voornamelijk

geassocieerd met brievenbusmaatschappijen. Een studie van de Nederlandsche Bank (DNBulletin, 2018) stelt het aantal brievenbusmaatschappijen op ongeveer 15.000, waarvan 94 procent echter geen werknemers heeft. De overigen hebben slechts 8.100 fte's in dienst.¹¹ De geschatte gecombineerde loonkosten en sociale premies van de brievenbusmaatschappijen bedragen ongeveer 0,3 procent van de Nederlandse totale loonsom en hun belastingbetalingen ongeveer 0,9 procent van de totale belastingopbrengst.

Tot slot, kent het Nederlandse vennootschapsbelastingstelsel verschillende 'slimme' elementen op het gebied van belastingconcurrentie. De aan O&O gerelateerde fiscale stimuleringsregelingen hebben waarschijnlijk bijgedragen aan de bevordering van O&O-activiteiten in het land. Met betrekking tot speciale fiscale prikkels voor doorsluisbedrijven is het bewijsmateriaal meer gemengd. Hoewel de regelingen de bedrijfswinsten binnen het land wellicht hebben verhoogd (bijv. vergoedingen voor doorsluisdiensten), is er nauwelijks bewijs dat aanzienlijke reële economische activiteit wordt aangetrokken.



POTENTIËLE KOSTEN EN BATEN VAN BELASTINGCONCURRENTIE

Bovenstaande vaststelling vormt de basis voor een evaluatie van de Nederlandse vennootschapsbelastingstructuur in de volgende paragraaf. Aanvullend zullen we bovendien de potentiële baten en lasten bespreken van de internationale initiatieven voor de coördinatie van het belastingbeleid vanuit het perspectief van Nederland (en vanuit een wereldwijd perspectief). Alvorens dit te doen, worden in de volgende subparagrafen twee belangrijke ontwikkelingen geschetst.

Achtergrond 1: Meer concurrentie bij de vennootschapsbelasting?

Ten eerste heeft onlangs een aantal grote landen hun vennootschapsbelastingtarieven aanzienlijk verlaagd, waaronder de VS, Frankrijk en het VK. Het meest opvallend is dat de VS in 2018 hun vennootschapsbelastingtarief van 35 tot 21 procent, en ze voerden verder onder andere nieuwe en strengere maatregelen in om winstverschuivingen aan hun

grenzen tegen te gaan ('BEAT' en 'GUILTY', zie hieronder). Het is onwaarschijnlijk dat deze hervormingen economische activiteiten en belastingopbrengsten in andere landen ongemoeid laten. Vanuit theoretisch oogpunt is het effect van de belastingverlagingen op de DBI in andere landen echter dubbelzinnig, en hangt het ervan af of investeringen op verschillende locaties worden beschouwd als substituten of complementen. Als MNO's hun investeringen van de ene naar de andere locatie verplaatsen, dan zullen belastingverlagingen in het ene land (bijvoorbeeld de VS) de investeringen in een ander land (bijvoorbeeld Nederland) doen afnemen. Als productietekens over meerdere groepslocaties lopen, zou meer investeringen op één locatie – na een belastingverlaging – echter ook de investeringen op andere groepslocaties kunnen uitbreiden. Daarenboven kunnen positieve investeringsreacties in het buitenland ontstaan door via belastingverlaging gestimuleerde toename van de wereldwijde vraag naar goederen en diensten.

Als de substitutie-effecten domineren prevaleert, wordt er van bedrijven verwacht dat ze, na de hervorming in de VS, meer in de VS gaan investeren en minder in Nederland. Egger et al. (2009) en Bénassy et al. (2005) onderschrijven dit idee en tonen aan dat vennootschapsbelasting in het investerende land en vennootschapsbelasting in derde landen een positief en statistisch significant effect hebben op de bilaterale instroom van DBI. Uit cijfers van het Amerikaanse ministerie van Buitenlandse Zaken blijkt dat Amerikaanse bedrijven, in het eerste kwartaal van 2018, 70,7 miljard dollar minder in Nederland hebben geïnvesteerd, wat deels wellicht de reacties op de Amerikaanse belastinghervorming zou kunnen weerspiegelen (merk op dat de impliciete daling aanzienlijk is vergeleken met een totaal van de Amerikaanse investeringen in Nederland van 946 miljard dollar in 2017, zie bijvoorbeeld Pieters (2018)).¹²

Om een internationaal aantrekkelijk stelsel van vennootschapsbelasting in stand te houden, zou Nederland er goed aan doen om ook gunstiger belastingvoorwaarden aan bedrijven toe te kennen. Gezien de hierboven geschetste empirische inzichten, lijken tariefverlagingen van de vennootschapsbelasting bijzonder aantrekkelijk omdat belas-

tingtarieven een grotere impact hebben op DBI dan aanpassingen in de definitie van de belastinggrondslag. Lagere belastingtarieven kunnen bovendien mobiele winsten aantrekken en leiden tot hogere belastingopbrengsten (of het verlies aan belastingopbrengsten voorkomen). Dit is precies wat de vastgestelde tariefverlagingen van de vennootschapsbelasting doen voor de komende jaren.

Merk echter op dat dit type van belastingconcurrentie in de vennootschapsbelasting en het wederzijds onderbieden van elkaars belastingtarieven – terwijl deze vanuit een nationaal perspectief de welvaart maximaliseren – zouden kunnen leiden tot een, vanuit mondiaal perspectief gezien, inefficiënt lage vennootschapsbelasting. Landen negeren met name het feit dat belastingverlagingen middelen vanuit het buitenland aantrekken en dus een negatieve externe invloed uitoefenen op buitenlandse economieën. Anders gezegd: belastingconcurrentie tast de mogelijkheid van landen aan om investeringen en winst te belasten. Als een bepaald land zijn vennootschapsbelastingtarief verlaagt, zullen andere landen volgen, en dus de potentiële voordelen verminderen of volledig uitwissen in de economie die aanvankelijk haar belastingtarief heeft verlaagd. De internationale verdeling van investeringen en winsten over landen mag dan voor en na de belastingverlagingen ongewijzigd zijn, maar de belastingopbrengsten zullen lager zijn geworden. Devereux et al. (2008) bieden empirisch bewijs voor een dergelijke '*race to the bottom*' in de tarieven voor de vennootschapsbelasting.¹³

Merk op dat een vergelijkbaar belastingconcurrentiegedrag tussen landen zich ook kan voordoen bij andere belastinginstrumenten. Een duidelijk voorbeeld zijn IP-boxen en fiscale stimuleringsmaatregelen voor O&O. De afgelopen jaren is het aantal landen met IP-boxregimes of speciale fiscale stimuleringsmaatregelen voor O&O sterk gestegen (Alstadsæter et al., 2018; Knoll et al., 2019). Er zijn aanwijzingen dat deze regimes nauwelijks geschikt zijn om de wereldwijde O&O uit te breiden, maar wel over het algemeen helpen om mobiele O&O-activiteiten uit aangrenzende economieën aan te trekken (Bloom en Griffith, 2001; Wilson, 2009; Knoll et al., 2019). Dientengevolge hebben aangrenzende jurisdicties de neiging om uitbreiding van de belasting-

prikkels voor O&O tegen te gaan door ook de reikwijdte te vergroten van hun belastingbepalingen voor O&O. Vanuit een internationaal perspectief zijn de toegekende voorzieningen daarom inefficiënt genereus.

Achtergrond 2: BEPS en ATAD – Gecoördineerd gevecht tegen internationale belastingontwijking

Landen zouden beter kunnen presteren als ze hun vennootschapsbelastingbeleid onderling coördineren. De afgelopen jaren heeft dergelijke coördinatie op één bepaald beleids­terrein plaatsgevonden, namelijk dat van de bestrijding van internationale belastingontwijking in het kader van het BEPS-proces van de OESO en de ATAD van de EU (zie hierboven). Beide initiatieven introduceren een aantal bepalingen om maatregelen ter bestrijding van belastingontwijking aan te scherpen en internationaal te coördineren. Nederland heeft deze voorschriften onderschreven en heeft strengere anti-ontwijkingsregels ingevoerd als reactie daarop (zie hierboven), waaronder CFC-voorschriften, renteaftrekbeperkingen via regels voor het strippen van winsten, rapportage per land en een principle purpose test test voor het toepassen van de baten van belastingverdragen. Hoewel de desbetreffende bepalingen zeer recent zijn geïmplementeerd en er, voor zover wij weten, geen systematische evaluatie van deze hervormingen bestaat, suggereert empirisch bewijs aangaande eerdere unilaterale hervormingen dat maatregelen ter bestrijding van belastingontwijking wel enig effect hebben bij het beperken van belastingontwijkingsgedrag (zie Beer en Loepnick (2015), Riedel et al. (2015) voor verrekenprij­regels, Buettner et al. (2012) en Blouin et al. (2014) voor bepalingen die activiteiten voor schuldverschuiving beperken, en Ruf en Weichenrieder (2013) voor CFC-voorschriften).

Omdat Nederland in het verleden mobiele multinationale winsten heeft getoucheerd (zie het bewijs hierboven), zou de aanscherping van de anti-winstverschuivende wetgeving in buitenlandse economieën met hogere belastingen na de ATAD- en BEPS-hervormingen deze instroom hebben kunnen verminderen. De uitgebreide bepalingen tegen het verschuiven van winst in Nederland zouden op hun beurt het tegenovergestelde effect kunnen hebben en de uitstroom

naar landen met lagere belastingen kunnen beperken. Unilaterale maatregelen, zoals de invoering van een voorwaardelijke bronbelasting op rente- en royaltybetalingen (gepland voor januari 2021), zouden hieraan kunnen bijdragen. Merk hierbij op dat de nieuwe Nederlandse CFC- en bronbelastingregels landen op de zwarte lijst plaatsen die een vennootschapsbelastingtarief van minder dan negen procent heffen. Hoewel deze definitie van een belastingparadijs op het eerste gezicht zwak lijkt, staan er 21 landen met lage belastingen op de zwarte lijst, waaronder Bermuda, dat vandaag de dag meer dan zestig procent van de uitgaande royaltystromen vanuit Nederland ontvangt (Lejour et al., 2019). Deze laatste stromen zullen waarschijnlijk wel stoppen dankzij de nieuwe regels (hoewel bedrijven niet helemaal zullen stoppen met belastingontwijking, maar hun winsten via andere routes dan Nederland kunnen doorsluizen, mits dergelijke kanalen na ATAD en BEPS open blijven).

Daarbij kan men zich bovendien afvragen of BEPS en ATAD invloed hebben op de reële economische activiteit in Nederland. Empirisch bewijs suggereert dat bepalingen ter bestrijding van belastingontwijking investerings­effecten hebben. Dit heeft te maken met het feit dat het blokkeren van winstverschuivingskansen de effectieve belastingdruk van bedrijven verhoogt in landen met hoge belastingen, en om die reden een afname van de investeringen zou kunnen veroorzaken. Verder gaan voorzieningen tegen winstverschuiving vaak gepaard met aanzienlijke nalevingskosten die negatieve investerings­effecten kunnen versterken. Zie Buettner et al. (2018), Merlo et al. (2019), De Mooij en Liu (2018) voor het bewijs hiervan. Vandaar dat de belastinggevoeligheid van reële investeringen van bedrijven dus kan toenemen in de wereld na BEPS en na ATAD, aangezien nu hoge wettelijke belastingdruk in mindere mate te vermijden valt door externe winstverschuivingen (Egger et al., 2014). Landen met hoge belastingen kunnen niet alleen belastingopbrengsten verliezen door winstverschuiving (zoals voorheen), maar ook banen en kapitaal­investeringen. Lage-belasting landen, zoals Nederland, kunnen zelfs profiteren en meer reële investeringen uit het buitenland aantrekken. Aanzienlijke dalingen van de reële activiteit in Nederland – in verband met deze hervor-

mingen – zijn daarom onwaarschijnlijk. Merk op dat dit ook geldt voor de limieten die worden gesteld aan het ‘winkelen’ in belastingverdragen in het kader van Actie 6 van het BEPS-proces. Hoewel deze het aantal doorsluitingen in het land kunnen verminderen (Gerritsen en Kuipers, 2017), zullen de effecten waarschijnlijk gematigd zijn omdat de economische activiteit voor deze entiteiten in de eerste plaats klein is (zie hierboven); de activiteitsvereisten in de nieuwe regelgeving kunnen op hun beurt zelfs ertoe leiden dat er weer meer reële holdingactiviteiten naar het land worden verplaatst.

Merk echter op dat, gegeven deze stimulansen voor bedrijven, de concurrentie op het gebied van de vennootschapsbelasting tussen landen waarschijnlijk zal zegevieren. Terwijl de verlagingen van de vennootschapsbelasting nu minder mobiele winsten aantrekken, wat aan de prikkels voor belastingconcurrentie afbreuk doet, kunnen de reële investeringen belastinggevoeliger worden. Aangezien deze laatste waarschijnlijk verbonden zijn met hogere welvaartswinsten, zou dat de belastingconcurrentie zelfs kunnen versterken. In dat geval kan ironisch genoeg het BEPS- en ATAD-proces – terwijl dit de multinationale winstverschuivingen vermindert – leiden tot een lagere bijdrage van het bedrijfsleven aan de overheidsinkomsten.¹⁴

Bijgevolg kan coördinatie van het belastingbeleid landen welvarender maken. Een aantrekkelijke first-best oplossing zou zijn om zowel de vennootschapsbelastingtarieven als de definitie van de belastinggrondslag internationaal te coördineren. Vooral coördinatie van vennootschapsbelastingtarieven biedt de mogelijkheid voor welvaartswinsten, aangezien belastingtarieven een sterkere invloed hebben op de locatie van internationale investeringsactiviteiten (en mobiele winsten) dan de definitie van de belastinggrondslag. Op dezelfde wijze zou de internationale coördinatie van fiscale beleidsinstrumenten met betrekking tot vooral mobiele en/of bijzonder waardevolle investeringen, zoals IP-boxen en fiscale O&O-stimulansen, niet-te-verwaarlozen welvaartswinsten kunnen opleveren. Gedeeltelijke coördinatie van een of een aantal fiscale beleidsinstrumenten heeft op zijn beurt het nadeel dat belastingconcurrentie met het andere instrument intensiever wordt (Keen en Konrad, 2013). Bovendien zijn eerdere pogingen om de

vennootschapsbelastingtarieven op EU-niveau te coördineren niet succesvol geweest vanwege de weerstand bij landen om hun fiscale soevereiniteit op te geven.¹⁵

De afgelopen jaren zijn niettemin toch een aantal voorstellen gedaan om het beleid voor de vennootschapsbelasting internationaal te coördineren. We zullen hier in het kort drie suggesties schetsen die momenteel in de beleidsarena worden besproken, en hun potentiële impact op de Nederlandse economie beschouwen: 1. de minimale vennootschapsbelasting, 2. de op bestemming gebaseerde vennootschapsbelasting 3. de harmonisatie van de vennootschapsbelasting en de invoering van een verdeelsleutel voor de toerekening van winsten aan landen.

1. Internationale belastingcoördinatie: minimum vennootschapsbelasting

Wat betreft een minimumbelasting hebben academische discussies zich traditioneel gericht op ‘klassieke’ minimumbelastingen, waarbij verschillende jurisdicties een bindend wettelijk minimumtarief voor de vennootschapsbelasting overeenkomen. Het huidige beleidsdebat over minimumbelasting is op zijn beurt geïnspireerd door twee minimumbelastingen die zijn geïmplementeerd bij de Amerikaanse belastinghervorming van 2018 (OESO, 2019a). Ten eerste schrijft een regime genaamd ‘GILTI’ een minimumbelasting voor op Amerikaanse uitgaande investeringen, namelijk een belasting op bovennormale buitenlandse inkomsten van Amerikaanse bedrijven.¹⁶ Ten tweede, een minimumbelasting op inkomende investeringen, ‘BEAT’ genaamd, voegt grondslaguithollende betalingen toe aan de belastbare winst van bedrijven om te komen tot een ‘gewijzigde’ belastbare winst op basis waarvan een BEAT-belastingdruk wordt berekend. De belastingbetaler betaalt dan het maximum van de BEAT-last en de normale belastingverplichting.

Een aantrekkelijk voordeel van een minimum belasting ten opzichte van volledige harmonisatie van de vennootschapsbelastingtarieven is dat landen hun fiscale autonomie behouden en dat belastingheffing kan reageren op structurele of macro-economische ontwikkelingen. Bovendien wordt er bij het ‘GILTI’-type van minimumbelasting voor

uitgaande investeringen, en afhankelijk van de locatie van het hoofdkantoor, de minimumbelasting toegepast op alle buitenlandse activiteiten, ongeacht of het gastland van de buitenlandse entiteit deel uitmaakt van de overeenkomst voor minimumbelasting of niet.¹⁷ Daarom vermindert de regeling van het 'GILTI'-type, afhankelijk van de belastingtarieven en de locaties van het hoofdkantoor, de prikkels tot winstverschuiving en fungeert zo als een tweede verdedigingslinie tegen belastingontwijking. Hierdoor kunnen landen anti-winstverschuivingsregels (die gepaard gaan met aanzienlijke administratie- en nalevingskosten) beperken of intrekken.

Het nadeel is dat MNO's kunnen reageren op regimes van het 'GILTI'-type door de locatie van hun hoofdkantoor strategisch te verplaatsen naar landen die geen deel uitmaken van de overeenkomst voor minimumbelasting of naar landen die lage buitenlandse minimumbelastingtarieven bieden. Dit probleem kan mogelijk worden verholpen door ook een minimumbelasting te heffen op de plaats van bestemming van de omzet als de locatie van het hoofdkantoor dit niet doet. Maar dit zou de – in ieder geval aantoonbaar hoge – administratieve en nalevingskosten van het systeem verder verhogen. Bovendien zouden de vennootschapsbelastingtarieven in het nieuwe evenwicht kunnen stijgen.¹⁸

Vanuit Nederlands perspectief moeten twee aspecten worden opgemerkt: ten eerste kunnen minimumbelastingen voor uitgaande DBI de winstverschuivende activiteiten beperken. Aangezien het land in het verleden aantoonbaar enige mobiele winstinstromen heeft getoucheerd, zouden deze instromen geringer kunnen worden wanneer minimumbelastingen worden geïmplementeerd. Maar gezien de recente aanscherping van anti-winstverschuivingsbepalingen, is de verandering in winstinstromen en belastingopbrengens waarschijnlijk beperkt (en het Nederlandse vennootschapsbelastingtarief zal mogelijk hoger zijn dan de gekozen uitgaande minimumbelastingtarieven (het is in ieder geval boven het huidige VS-GILTI-tarief)). Ten tweede zou Nederland zich met een dergelijk regime in een goede positie bevinden om mobiele hoofdkantoren aan te trekken (aangezien het ook aantrekkelijke locatietekenen

biedt voor hoofdkantoren in niet-belastinggebieden). Als het tarief van de vennootschapsbelasting in het evenwicht van een dergelijk regime zou stijgen, zou dit verdere welvaartswinsten kunnen opleveren.

De Amerikaanse belastinghervorming heeft 'GILTI' aangevuld met een zogenaamd 'BEAT'-regime. Belastingen van het 'BEAT'-type op grondslaguithollende betalingen kunnen een nuttige aanvullende maatregel vormen om uitgaande winstverschuivingen van dochterondernemingen van multinationale groepen te bestrijden, die een hoofdkantoor in het buitenland hebben, waar geen minimumbelastingen voor uitgaande investeringen bestaan, of als de winst stroomt naar landen met lagere belastingen die buiten het bereik vallen van de bestaande minimumbelastingen voor uitgaande DBI. Dit is bijvoorbeeld van toepassing als de minimumbelasting tien procent is en de winst wordt verplaatst naar landen met lagere belastingen met belastingtarieven van meer dan tien procent.¹⁹ De OESO (2019a) stelt voor om dergelijke belastingen alleen toe te passen op inkomstenstromen naar locaties met lage belastingen. Aangezien royalty- en rentestromen complexe routes kunnen volgen (Lejour et al., 2019), lijkt internationale coördinatie belangrijk om te zorgen dat de regels effectief zijn bij het bestrijden van winstverplaatsing naar landen met lage belastingen.

Wat Nederland betreft, vermindert de toepassing van minimumbelastingen op inkomende investeringen waarschijnlijk de aantrekkelijkheid van het land als doorsluitlocatie. Maar het gerelateerde effect op de economische activiteit is waarschijnlijk beperkt, aangezien de huidige voordelen vanuit deze structuren beperkt lijken te zijn.

2. Op bestemming gebaseerde vennootschapsbelasting

De laatste jaren zijn er bovendien discussies over een mogelijke overgang naar een op bestemming gebaseerde vennootschapsbelasting. Het voorstel daartoe werd in 2017 door de Republieken in het Amerikaanse Huis van Afgevaardigden gepresenteerd, maar werd later afgeblazen vanwege de sterke publieke oppositie. Recente beleidsvoorstellen vanuit de OESO voor de vennootschapsbelasting bevatten echter op bestemming gebaseerde elementen (OESO, 2019a). De

belangrijkste aantrekkingskracht van op bestemming gebaseerde vennootschapsbelasting is dat het heffen van vennootschapsbelasting op de locatie van de klant de efficiëntiekosten van belastingen kan verlagen, aangezien eindverkoopbestemmingen nauwelijks door bedrijven om fiscale redenen kunnen worden gemanipuleerd.

Hebous et al. (2019) kwantificeren de kortetermijgevolgen voor de opbrengsten van het overschakelen naar op bestemming gebaseerde belastingen, bij ongewijzigde vennootschapsbelastingtarieven. Volgens deze studie zouden de inkomsten uit vennootschapsbelasting in Nederland grotendeels onveranderd blijven door de wijziging van het regime.

3. Gemeenschappelijke belastinggrondslag en winstverdeelsleutel

Bovendien heeft de Europese Commissie in 2016 opnieuw haar voorstel gedaan om een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting in de Europese Unie in te voeren, gekoppeld aan een winstverdeelsleutel. De Europese Commissie overwoog een proces in twee stappen, waarbij er in een eerste stap een gemeenschappelijke definitie van de heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting wordt geïmplementeerd in de Europese Unie, en later in een tweede stap landen overgaan op een regime van belastinggrondslag-consolidatie met een winstverdeelsleutel.

Het belangrijkste voordeel van een gemeenschappelijke definitie van de belastinggrondslag zijn de lagere nalevingskosten, aangezien bedrijven te maken hebben met slechts één definitie van de belastinggrondslag, en niet met 28 verschillende belastingstelsels zoals nu het geval is. Op zijn beurt lijkt een gemeenschappelijke definitie van de belastinggrondslag op zich nauwelijks geschikt om concurrentie met de vennootschapsbelasting te verminderen, aangezien landen de autonomie behouden om hun tarief te kiezen – hetgeen aantoonbaar het fiscale instrument met de sterkere impact op mobiele winsten en investeringen is (zie hierboven). Harmonisatie van de definities van de belastinggrondslag elimineert dus niet de internationale belastingconcurrentie in tarieven en kan deze zelfs intensiveren (Keen en Konrad, 2013).

De hazen kunnen potentieel anders lopen als er sprake is van een regime met een winstverdeelsleutel, waarbij de winst wordt geconsolideerd op het niveau van de multinationale groep en aan individuele landen wordt toegewezen op basis van specifieke verdeelsleutels die het relatieve aandeel van de dochteronderneming in activa, lonen en verkopen weerspiegelen in een land.

Fuest et al. (2007) gaan na hoe de introductie van winstconsolidatie en een winstverdeelsleutel in de EU de verdeling zou veranderen van de opbrengsten van de vennootschapsbelasting over landen – zonder verdere gedragsveranderingen bij de MNO's. Hun berekeningen suggereren dat Nederland belastingopbrengsten zou verliezen wanneer landen zouden overschakelen van de huidige land-specifieke winstberekening op een winstverdeelsleutel. Het opbrengstverlies zou daarbij afhangen van de verdeelsleutel, waarbij de belastingopbrengst in Nederland groter zou zijn wanneer de verdeling gebaseerd wordt op activa in plaats van op omzet of aantal werknemers.

De veronderstelling dat er geen gedragsreacties op een dergelijke regimeverandering zouden zijn, is niettemin sterk. Vooral bij een winstverdeelsleutel hebben bedrijven stimulansen om de gewichten van de verdeelfactoren in landen met lage belastingen (hoge belastingen) te verzwaren (verlichten). Als de verdeling bijvoorbeeld op activa zou zijn gebaseerd, dan hebben bedrijven een stimulans om investeringen in activa naar landen met lagere belastingen te verplaatsen, aangezien dit het aan deze economieën toe te kennen winstaandeel zou verhogen. Op analoge wijze zijn er, als de verdeling op werkgelegenheid gebaseerd is, prikkels om het werknemersaantal in de richting van locaties met lage belastingen te verplaatsen. Voor Nederland betekent dit dat het land – gezien het gematigde vennootschapsbelastingtarief ervan – zelfs instroom van investeringen en nieuwe banen zou kunnen ervaren (in het geval dat deze factoren in de verdeelsleutel komen). Deze manipulaties met formules kunnen dan ook de negatieve gevolgen voor de belastingopbrengst tegengaan, zo berekenen Fuest et al. (2007), voor het geval er geen gedragsaanpassingen zijn.

Een potentieel voordeel van een toerekeningsformule is dat de naleving door bedrijven en de operationele kosten

worden verlaagd. Aangezien winstconsolidering verschuivingsprijkkels elimineert, zou met name anti-verschuivingswetgeving – die vaak gepaard gaat met hoge nalevings- en inningskosten – kunnen worden ingetrokken of beperkt.

CONCLUSIE

Dit artikel heeft een overzicht gegeven van het Nederlandse vennootschapsbelastingbeleid, met bijzondere nadruk op internationale belastingconcurrentie en belastingcoördinatie. Empirisch bewijs toont onomstotelijk aan dat de vennootschapsbelasting ertoe doet, en de verdeling van winst en investeringen over de landen beïnvloedt. Omdat de tarieven van de vennootschapsbelasting belangrijker blijken te zijn bij het bepalen van deze verdeling dan de definities voor de grondslag van de vennootschapsbelasting, moeten beleidsmakers die hun land aantrekkelijk willen houden voor multinationals ervoor zorgen dat hun wettelijke vennootschapsbelastingtarief internationaal concurrerend is. Aangezien de VS en andere grote economieën de afgelopen jaren hun vennootschapsbelasting aanzienlijk hebben verlaagd, gaat de voorgenomen daling van de Nederlandse vennootschapsbelasting ook in die richting.²⁰

Het artikel onderstreept bovendien de voordelen van het aangaan van 'slimme belastingconcurrentie', dat wil zeggen van het invoeren van verlaagde vennootschapsbelastingtarieven voor bedrijfsactiviteiten die ofwel bijzonder mobiel zijn of bijzonder waardevol voor de lokale economie. Het beste voorbeeld zijn de royale O&O-belastingvoordelen – zoals die in Nederland bestaan – en die aantoont dat O&O gepaard gaat met positieve sociaal-economische overloopeffecten. Bovendien worden de mogelijke gevolgen van verscherpte anti-winstverschuivingsbepalingen door ATAD en BEPS besproken. Hoewel Nederland door deze maatregelen enige opbrengstdaling zou kunnen ervaren, zullen de algemene economische gevolgen waarschijnlijk beperkt zijn. Met name belastingontwikkelingsactiviteiten in Nederland worden merendeels geassocieerd met doorsluitbedrijven – maar deze dragen nauwelijks bij aan enige reële activiteit en werkgelegenheid in het land. Minder winstverschuivingsopties kunnen Nederland bovendien helpen om reële bedrijfsactivitei-

ten aan te trekken (gegeven het feit dat reële economische activiteiten in de komende jaren waarschijnlijk belastinggevoeliger zullen worden).

Tot slot is het belangrijk om nota te nemen van het feit dat ATAD en BEPS de concurrentie met de vennootschapsbelasting niet hebben weggenomen, en dat zodoende de daarmee samenhangende nadelige sociale gevolgen prevaleren. Vandaar dat wordt betoogt dat, indien goed ontworpen, verdere coördinatie van het belastingbeleid waarschijnlijk voordelig zal zijn vanuit zowel een mondiaal als een Nederlands perspectief.

EINDNOTEN

1 Een samenwerkingsverband kan als een holding-coöperatie worden gekwalificeerd wanneer deze deel uitmaakt van een internationale structuur en de feitelijke activiteiten van de coöperatie voornamelijk (voor meer dan zeventig procent) bestaan uit deelnemingen en/of de directe of indirecte financiering van gelieerde personen of entiteiten.

2 Als investeringen in O&O volledig kunnen worden afgetrokken in het boekjaar, dan heeft de B-index een waarde van 1. Meer genereuze O&O-heffingskortingen en belastingvoordelen verlagen de B-index tot minder dan 1. Hoe lager de B-index, des te kleiner de winsten voor belasting moeten zijn om voor een O&O-investeringsproject de kosten te kunnen dekken, en des te aantrekkelijker de fiscale stimuleringsregeling zal zijn. De marginale belastingkosten voor O&O in Nederland liggen, met name sinds de hervormingen rond 2008, in het aangegeven steekproefkader onder het EU- en OESO-gemiddelde.

3 De strippingsregel stelt dat extra rentekosten slechts aftrekbaar zijn tot aan dertig procent van de gecorrigeerde Nederlandse belastbare winst (EBITDA). De aftrekbeperking is niet van toepassing op rentelasten tot 1.000.000 euro. De nieuwe CFC-bepalingen reguleren dat, als een Nederlandse vennootschap een direct of indirect belang van meer dan vijftig procent heeft in een laagbelaste buitenlandse dochteronderneming of een laagbelaste permanente vestiging, het door deze vestiging verdiende passieve inkomen belastbaar wordt in Nederland. Een entiteit wordt als laagbelast beschouwd als deze hetzij fiscaal ingezetene is in een jurisdictie zonder vennootschapsbelasting, hetzij fiscaal ingezetene is in een jurisdictie met een wettelijk vennootschapsbelastingtarief van minder dan negen procent, hetzij fiscaal ingezetene is van een jurisdictie die op de zwarte EU-lijst staat van jurisdicties die niet meewerken. Er bestaat een uitzondering op de CFC-regels als de passieve opbrengten die door de dochteronderneming worden verkregen, minder dan dertig procent van de totale winst uitmaken, of als de dochteronderneming aanzienlijke economische activiteiten verricht.

4 Nederland past de MLI-bepaling toe bij 82 van zijn huidige belastingverdragen, dus bij de overgrote meerderheid van zijn verdragen. Landen waarmee bilaterale onderhandelingen aan de gang zijn, worden uitgesloten van de MLI.

5 Het bedrijfsleven heeft kritiek geuit op het feit dat, met betrekking tot de *Principle Purpose Test*, de OESO of de uitvoerende landen weinig aanwij-

zingen verstrekken over de interpretatie ervan. Dit kan aanleiding geven tot onzekerheid en internationale geschillen tussen belastingautoriteiten en bedrijven (Gottlieb, 2018).

6 Hebous et al. (2011) tonen bovendien aan dat *greenfield*-investeringen gevoeliger reageren op voorzieningen voor vennootschapsbelasting dan fusies en overnames.

7 Het percentage is herleid uit de gegevens van de BEA-enquêtes (BEA: Bureau of Economic Analysis) over de activiteiten van Amerikaanse multinationals in het buitenland.

8 Aangezien rentebetalingen gewoonlijk aftrekbaar zijn kunnen rentebetalingen worden verschoven van entiteiten in landen met lage belastingen naar entiteiten in landen met hoge belastingen zonder een wijziging in de ratio van de totale schuld tot het eigen vermogen van de groep.

9 Het *arm's length*-beginsel houdt in dat de winsten in de multinationale onderneming aan dochterondernemingen moeten worden toegerekend op basis van hun functie, activa en het te nemen risico. Bijgevolg moeten dochterondernemingen die binnen multinationale groepen risico nemen daarvoor op *arm's length* basis worden gecompenseerd.

10 Hebous en Weichenrieder (2014) vermelden dat Nederland, voor Duitse bedrijfsstructuren, de belangrijkste locatie is voor zogenaamde doorsluitbedrijven.

11 Ook is hun indirecte bijdrage aan het scheppen van banen naar schatting klein (en geraamd op 3.800 banen).

12 Er zijn wat aanwijzingen dat er – althans in specifieke contexten – gerealiseerde effecten kunnen optreden (Desai et al., 2005).

13 Terwijl Devereux et al. (2008) belastingconcurrentie met de vpb tussen landen analyseren, hebben recente gegevens over quasi-experimentele situaties op subnationaal niveau weinig bewijs gevonden voor positieve reacties op de keuzes die naburige jurisdicties met hun belastingtarieven maken, waardoor er enige twijfel ontstaat over de hypothese van belastingconcurrentie (zie bijvoorbeeld Lytyikäinen (2012), Baskaran (2014) en Garmann (2018)). Voor een deel kan het waargenomen verschil in bevindingen echter betrekking hebben op specifieke kenmerken van het lokale en regionale onderzoekskader bij de recente studies.

14 De verdeling van de belastingdruk zou waarschijnlijk gelijk zijn dan in het huidige systeem het geval is, waar vooral de grote internationale bedrijven erin slagen om hun vennootschapsbelastingdruk te verlagen door winstverschuiving, terwijl de kleinere (nationale) entiteiten dat niet doen of in mindere mate deelnemen aan deze activiteiten (Dharmapala, 2014).

15 In modellen van belastingconcurrentie, waarbij landen symmetrisch en identiek zijn, en over een volledig scala van instrumenten en perioden kunnen beschikken, profiteren ze van een kleine, algemene verhoging van de vennootschapsbelastingtarieven. Dit gaat echter niet meer op als landen in grootte verschillen (kapitaalgoederenvoorraad) – in dat geval is er geen geharmoniseerd belastingtarief waarbij alle landen beter af zijn. Zie Keen en Konrad (2013).

16 Dit houdt in wezen in dat buitenlandse inkomsten in de VS wereldwijd worden belast zonder uitstel (maar wel tegen een lager tarief dan het Amerikaanse wettelijke vennootschapsbelastingtarief).

17 Eén probleem van deze traditionele minimumbelasting is dat landen geen lid mogen worden van de club van landen die het minimumbelastingtarief zijn overeengekomen. Dit zou de (potentieel) positieve welvaartsef-

fecten van minimumbelastingen kunnen verzwakken, aangezien MNO's dochterondernemingen kunnen oprichten in landen met lage belastingen die niet deelnemen aan de minimumbelasting-overeenkomst en winst daarheen verschuiven.

18 Het implementeren van een dergelijk systeem kan bovendien de keuzes van het vennootschapsbelastingtarief in evenwicht wijzigen. Keen en Konrad (2013) bestuderen de theoretische literatuur die het verband beoordeelt tussen de introductie van een 'klassieke' minimumbelasting en tariefkeuzes voor vennootschapsbelasting. Zij concluderen dat de invoering van een minimumbelasting zou kunnen leiden tot een Pareto-verbetering en in evenwicht de vennootschapsbelastingtarieven zou kunnen doen toenemen, maar dat de resultaten gevoelig zijn voor modelaanname, bijvoorbeeld met betrekking tot de aard van de strategische interactie tussen overheden. Het is ook onduidelijk of deze inzichten van toepassing zijn op de minimumbelasting van het 'GILTI'-type. Als de hoofdkantoren op een vaste plek staan, dan is de economische intuïtie dat landen met lage belastingen hun vennootschapsbelastingtarief zullen verhogen tot het minimumbelastingniveau dat het land met de hoge belasting heft op buitenlandse winsten en dat het nog hogere belastingland zijn tarieven voor de vennootschapsbelasting naar boven kan aanpassen. Als hoofdkantoorlocaties mobiel zijn, zou het responspatroon er mogelijk anders uitzien.

19 Dit type 'bronlandbelasting' kan de vorm aannemen (1) van maatregelen die de aftrekbaarheid beperken van 'grondslaguithollende betalingen' – zoals rente en royalty's – van de grondslag van de vennootschapsbelasting als deze betalingen vooraf gedefinieerde drempels overschrijden; (2) van bronbelastingtarieven; en (3) van alternatieve minimumbelastingen, zoals het 'BEAT'-regime dat geïntroduceerd werd bij de recente Amerikaanse belastinghervorming. Merk op dat onder (1) de rente- en royaltybetalingen onbelast zijn tot een vooraf bepaald drempelniveau (dat wil zeggen aftrekbaar van de grondslag van de vennootschapsbelasting), en dat ze boven de drempel worden belast tegen het statutaire tarief van de vennootschapsbelasting van het bronland (dat wil zeggen niet aftrekbaar van de vennootschapsbelasting). Royalty's en rentebetalingen worden (vanaf de eerste verdiende euro) met bronbelastingtarieven belast, die kunnen afwijken van het vennootschapsbelastingtarief van het land. Via een alternatieve minimale belasting als 'BEAT', wordt de vennootschapsbelastingdruk van het bedrijf twee keer berekend: eerst op basis van de fiscale standaardbepalingen, en ten tweede op basis van een definitie voor de vennootschapsbelastinggrondslag die 'grondslaguithollende betalingen' toevoegt aan bedrijfswinsten en het totaal dan tegen een bepaald tarief belast.

20 Negatieve opbrengstgevolgen zullen waarschijnlijk gematigd zijn voor een kleine open economie zoals van Nederland.

LITERATUUR

- Agrawal, A., C. Rosell en T.S. Simcoe (2014) *Do tax credits affect R&D expenditures by small firms? Evidence from Canada*. NBER Working Paper, 20615.
- Alstadsæter, A., S. Barrios, G. Nicodème en A.M. Skonieczna (2018) Patent boxes design, patents location, and local R&D. *Economic Policy*, 33(93), 131–177.
- Baskaran, T. (2014) Identifying local tax mimicking with administrative borders and a policy reform. *Journal of Public Economics*, 118, 41–51.
- Becker, J., N. Johannesen en N. Riedel (2018) *Taxation and the allocation of risk inside the multinational firm*. Paper te vinden op wiwi.ruhr-uni-bochum.de.
- Beer, S. en J. Loeprick (2015) Profit shifting: drivers of transfer (mis)pricing and the potential of countermeasures. *International Tax and Public Finance*, 22(3), 426–451.
- Bénassy-Quéré, A., L. Fontagné en A. Lahreche-Révil (2005) How does FDI react to corporate taxation? *International Tax and Public Finance*, 12(5), 583–603.
- Bloom, N. en R. Griffith (2001) The internationalization of UK R&D. *Fiscal Studies*, 22(3), 337–355.
- Bloom, N., R. Griffith en J. Van Reenen (2002) Do R&D tax credits work? Evidence from a panel of countries 1979–1997. *Journal of Public Economics*, 85(1), 1–31.
- Blouin, J., H. Huizinga, L. Laeven en G. Nicodème (2014) *Thin capitalization rules and multinational firm capital structure*. IMF Working Paper, 14/12.
- Böhm, T., T. Karkinsky, B. Knoll en N. Riedel (2014) *The impact of corporate taxes on R&D and patent holdings*, 7 januari. Paper te vinden op www.nhh.no.
- Bösenberg, S. en P.H. Egger (2017) R&D tax incentives and the emergence and trade of ideas. *Economic Policy*, 32(89), 39–80.
- Bradley, S., E. Dauchy en L. Robinson (2015) Cross-country evidence on the preliminary effects of patent box regimes on patent activity and ownership. *National Tax Journal*, 68(4), 1047–1071.
- Buettner, T., M. Overesch, U. Schreiber en G. Wamser (2012) The impact of thin-capitalization rules on the capital structure of multinational firms. *Journal of Public Economics*, 96(11–12), 930–938.
- Buettner, T. en G. Wamser (2013) Internal debt and multinational profit shifting: empirical evidence from firm-level panel data. *National Tax Journal*, 66(1), 63–95.
- Buettner, T., M. Overesch en G. Wamser (2018) Anti profit-shifting rules and foreign direct investment. *International Tax and Public Finance*, 25(3), 553–580.
- Cristea, A.D. en D.X. Nguyen (2016) Transfer pricing by multinational firms: new evidence from foreign firm ownerships. *American Economic Journal: Economic Policy*, 8(3), 170–202.
- Dechezleprêtre, A., E. Einö, R. Martin et al. (2016) *Do tax incentives for research increase firm innovation? An R&D design for R&D*. CEP Discussion Paper, 1413.
- Desai, M.A., C.F. Foley en J.R. Hines (2005) Foreign direct investment and the domestic capital stock. *The American Economic Review*, 95(2), 33–38.
- Devereux, M.P. en R. Griffith (2003) Evaluating tax policy for location decisions. *International Tax and Public Finance*, 10(2), 107–126.
- Devereux, M.P., B. Lockwood en M. Redoano (2008) Do countries compete over corporate tax rates? *Journal of Public Economics*, 92(5–6), 1210–1235.
- Dharmapala, D. (2014) What do we know about base erosion and profit shifting? A review of the empirical literature. *Fiscal Studies*, 35(4), 421–448.
- Dharmapala, D. en N. Riedel (2013) Earnings shocks and tax-motivated income-shifting: evidence from European multinationals. *Journal of Public Economics*, 97, 95–107.
- DNBulletin (2018) *Special financial institutions have limited impact on Dutch economy*. DNBulletin, 25 oktober.
- Egger, P., S. Loretz, M. Pfaffermayr en H. Winner (2009) Bilateral effective tax rates and foreign direct investment. *International Tax and Public Finance*, 16(6), 822–849.
- Egger, P., V. Merlo en G. Wamser (2014) Unobserved tax avoidance and the tax elasticity of FDI. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 108, 1–18.
- Ernst, C., K. Richter en N. Riedel (2014) Corporate taxation and the quality of research and development. *International Tax and Public Finance*, 21(4), 694–719.
- EPRS (2018) *An overview of shell companies in the European Union*. European Parliamentary Research Service, oktober. Studie te vinden op www.europarl.europa.eu.
- Feld, L.P. en J.H. Heckemeyer (2011) FDI and taxation: a meta-study. *Journal of Economic Surveys*, 25(2), 233–272.
- Fuest, C., T. Hemmelgarn en F. Ramb (2007) How would formula apportionment in the EU affect the distribution and the size of the corporate tax base? An analysis based on German multinationals. *International Tax and Public Finance*, 14(5), 605–626.
- Garmann, S. (2018) *Staggered electoral cycles and strategic interactions in fiscal policy*. Mimeo.
- Gerritsen, R. en I. Kuipers (2017) The post-BEPS advantages of the Netherlands. *International Tax Review*, februari, 30–31.
- Gottlieb, I. (2018) 2019 Outlook: ‘end of treaty shopping’ for multinationals. Bloomberg Tax, 28 december. Te vinden op news.bloombergtax.com.
- Griffith, G., H. Miller en M. O’Connell (2014) Ownership of intellectual property and corporate taxation. *Journal of Public Economics*, 112, 12–23.
- Guceri, I. en L. Liu (2019) Effectiveness of fiscal incentives for R&D: quasi-experimental evidence. *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(1), 266–291.
- Hebous, S. en A. Weichenrieder (2014) *What do we know about the tax planning of German-based multinational firms?* WU International Taxation Research Paper, 2014–15. Te vinden op epub.wu.ac.at.
- Hebous, S., A. Klemm en S. Stausholm (2019) *Revenue-implications of destination-based cash-flow taxation*. IMF Working Paper, WP/19/07.
- Hebous, S., M. Ruf en A. Weichenrieder (2011) The effects of taxation on the location decision of multinational firms: M&A versus greenfield investment. *National Tax Journal*, 64(3), 817–838.
- Heckemeyer, J. en M. Overesch (2017) Multinationals’ profit response to tax differentials: effect size and shifting channels. *Canadian Journal of Economics*, 50(4), 965–994.
- Huizinga, H. en L. Laeven (2008) International profit shifting within multi-

- nationals: a multi-country perspective. *Journal of Public Economics*, 92(5-6), 1164–1182.
- IHS (2017) *Aggressive tax planning indicators, prepared for the European Commission*. DG TAXUD Taxation Papers, Working Paper 71. Te vinden op ec.europa.eu.
- Karkinsky, T. en N. Riedel (2012) Corporate taxation and the location of patents within multinational firms. *Journal of International Economics*, 88(1), 176–185.
- Keen, M. en K.A. Konrad (2013) The theory of international tax competition and coordination. In: A. Auerbach, R. Chetty, M. Feldstein en E. Saez (red.), *Handbook of Public Economics*, vol. 5. Oxford: Elsevier, 257–328.
- Knoll, B., M. Baumann, T. Böhm en N. Riedel (2018) *Corporate taxes, patent shifting and anti-avoidance rules: empirical evidence*. CESifo Working Paper, 6967.
- Lassmann, A. en B. Zoller-Rydzek (2019) *Decomposing the margins of transfer pricing*. ETH Zürich, Working Paper, 2019-01.
- Lejour, A., J. Möhlmann en M. van 't Riet (2019) *Conduit country: the Netherlands in the spotlight*. CPB Policy Brief, januari.
- Liu, L., T. Schmidt-Eisenlohr en D. Guo (2019) International transfer pricing and tax avoidance: evidence from the linked tax-trade statistics in the UK. *Review of Economics and Statistics*, te verschijnen. Tekst te vinden op papers.ssrn.com.
- Lokshin, B. en P. Mohnen (2012) How effective are level-based R&D tax credits? Evidence from the Netherlands. *Applied Economics*, 44(12), 1527–1538.
- Lyytikäinen, T. (2012) Tax competition among local governments: evidence from a property tax reform in Finland. *Journal of Public Economics*, 96(7-8), 584–595.
- McFetridge, D. en J. Warda (1983) *Canadian tax incentives, their adequacy and impact*. Toronto: Canadian Tax Foundation 70.
- Merlo, V., N. Riedel en G. Wamser (2019) The impact of thin capitalization rules on the location of multinational firms' foreign affiliates. *Review of International Economics*, te verschijnen. Tekst te vinden op onlinelibrary.wiley.com.
- Møen, J., D. Schindler, G. Schjelderup en G. Wamser (2018) *The tax-efficient use of debt in multinational corporations*. CESifo Working Paper, 7133.
- Mooij, R. de, en L. Liu (2018) *At a cost: the real effects of transfer pricing regulations*. IMF Working Paper WP/18/69.
- Moretti, E. en D. Wilson (2017) *The effect of state taxes on the geographical location of top earners: evidence from star scientists*. Federal Reserve Bank of San Francisco Working Paper 2015-06. Te vinden op frbsf.org.
- Mulkay, B. en J. Mairesse (2013) The R&D tax credit in France: assessment and ex ante evaluation of the 2008 reform. *Oxford Economic Papers*, 65(3), 746–766.
- OESO (2019a) *Addressing the tax challenges of the digitalisation of the economy*. Public Consultation Document, 13 februari – 6 maart, p. 24–29. Te vinden op oecd.org.
- OESO (2019b) *R&D tax incentives profiles 2016: Netherlands, measuring R&D tax incentives*. Directorate for Science, Technology and Innovation, OECD.
- Overesch, M. en G. Wamser (2009) Who cares about corporate taxation? Asymmetric tax effects on outbound FDI. *The World Economy*, 32(12), 1657–1684.
- Peralta, S. en T. van Ypersele (2006) Coordination of capital taxation among asymmetric countries. *Regional Science and Urban Economics*, 36(6), 708–726.
- Pieters, J. (2018) *Fewer American investments in the Netherlands*. Artikel op nltimes.nl, 7 augustus.
- Riedel, N., T. Zinn en P. Hofmann (2015) *Do transfer pricing laws limit international income shifting? Evidence from Europe*. Paper te vinden op wiwi.ruhr-uni-bochum.de.
- Ruf, M. en A.J. Weichenrieder (2013) *CFC legislation, passive assets and the impact of the ECJ's Cadbury-Schweppes Decision*. CESifo Working Paper, 4461.
- Schwab, T. en M. Todtenhaupt (2019) *Thinking outside the box: the cross-border effect of tax cuts on R&D*. ZEW Discussion Paper, 16-073.
- Tørsløv, T., L. Wier en G. Zucman (2018) *The missing profits of nations*. NBER Working Paper, 24701.
- Wereldbank (2019) World Development Indicators, te vinden op: wdi.worldbank.org.
- Wilson, D. (2009) Beggar thy neighbor? The in-state, out-of-state, and aggregate effects of R&D tax credits. *The Review of Economics and Statistics*, 91(2), 431–436.

Hollandse streken: hoe belastingparadijs Nederland de wereld benadeelt



LUDVIG WIER

Postdoctoraal onderzoeker, UC Berkeley

In deze bijdrage wordt getracht de vraag te beantwoorden hoe de wereld wordt benadeeld door de rol die Nederland als belastingparadijs speelt. Daarvoor wordt de omvang van die rol onderzocht en wat het effect daarvan is op mondiale opbrengsten van vennootschapsbelasting en op economische doelmatigheid.

IN HET KORT

- *Recente schattingen wijzen erop dat multinationals jaarlijks meer dan 600 miljard dollar winst naar belastingparadijzen verschuiven, wat overeenkomt met een verlies van tien procent van de mondiale opbrengsten aan vennootschapsbelasting.*
- *Volgens dezelfde schattingen ontvangt Nederland 57 miljard dollar aan verschoven winsten en daarmee is het verantwoordelijk voor tien procent van het bedrag dat wereldwijd met belastingparadijzen is gemoeid.*
- *Nederland profiteert van zijn positie als belastingparadijs in de vorm van aanzienlijk hogere belastingopbrengsten, maar omdat de belastingtarieven wereldwijd snel aan het dalen zijn, staat dit verdienmodel onder druk.*

Ik bedank Bas Jacobs en Sijbren Cnossen voor hun verzoek om dit essay te schrijven. Mijn dank gaat eveneens uit naar Aart Roelofsen, Maarten van 't Riet, Gabriel Zucman en de deelnemers aan het seminar voor hun bruikbare commentaren en suggesties. E-mail: Ludvig.wier@econ.ku.dk.

NEDERLAND EN ZIJN ROL ALS INNOVATIEF BELASTINGPARADIJS

Als belangrijk ingrediënt van de Double Irish Dutch Sandwich en door winsten een vrije doorgang naar exotische exkoloniën te verlenen, staat Nederland bekend om zijn innovatieve optreden als belastingparadijs. Als gevolg van het Nederlandse gedrag plaatste het Europese Parlement het land in 2019 op hun lijst van belastingparadijzen. Maar is Nederland ook echt een belastingparadijs? En als dat zo is, hoeveel belastingopbrengsten gaan er dan door het Nederlandse optreden verloren? En wat is, tot slot, de schade die de maatschappij ondervindt van het feit dat multinationals minder belasting betalen?

In deze korte beleidsstudie¹ wordt geprobeerd deze vragen te beantwoorden. Vooraf zij benadrukt dat het beantwoorden van deze vragen met moeilijkheden en onzekerheden is omgeven. De analyse is bovendien op gegevens uit 2015 gebaseerd. Nederland is sinds dat jaar intensief betrokken bij het OESO/G20-actieplan tegen grondslaguitholling en winstverschuiving en de EU-richtlijn bestrijding belastingontwijking, en heeft maatregelen genomen om de meest notoire elementen van zijn internationale belastingstelsel bij te vijlen.

VENNOOTSCHAPSBELASTING: WAAR IS DAT GOED VOOR?

Voordat we ons buigen over de ingewikkelde details van winstverschuiving in de Nederlandse situatie, is de vraag hoe efficiënt de vennootschapsbelasting is (in vergelijking met andere belastingen) en wie deze belasting betaalt.

De doelmatigheidsvraag komt in essentie neer op of je gelooft dat een aanzienlijk deel van de mondiale winst zuivere economische *rent* is, of gewoon een minimaal vereist rendement als het resultaat van volledige concurrentie. Als winsten in hoge mate het gevolg zijn van zuivere economische *rent*, kunnen we hierover belasting heffen zonder dat de economische activiteit wordt geschaad (geen doelmatigheidsverlies), waardoor vennootschapsbelasting tot de meest efficiënte belastingen gerekend zou moeten worden (samen met het eigenwoningforfait en forfaitaire belastingen). Maar als

omgekeerd winsten het resultaat zijn van volledige concurrentie en een bepaald exogeen rendement (bepaald door externe omstandigheden of een vergoeding voor het uitstellen van consumptie, dan is de vennootschapsbelasting enorm verstorend en drukt zij grotendeels op werkkenden en consumenten.

De logica van de klassieke redenering tegen vennootschapsbelasting is eenvoudig. Een toename van de vennootschapsbelasting vermindert het rendement na belasting op kapitaal en leidt daardoor tot een vermindering van de investeringen, totdat het marginale rendement op kapitaal weer gelijk is aan het vereiste rendement op kapitaal. Lagere investeringen in kapitaal verminderen de productiviteit van de werkkenden, waardoor de lonen op hun beurt dalen. Dat zou erop duiden dat de vennootschapsbelasting uiteindelijk door werkkenden wordt betaald.

De belangrijkste vraag om de geldigheid van deze redenering te bepalen is om te bepalen hoe hoog het 'vereiste' rendement is en of de winst van bedrijven op dit moment meer is dan dat rendement (dus of er zuivere economische *rent* tot de opbrengst behoort). Het 'vereiste' rendement wordt vaak opgevat als het mondiale rendement, waarmee de suggestie wordt gewekt dat de mondiale kapitaalmarkten ervoor zorgen dat kapitaal naar de landen vloeit waar dit het hoogste rendement ontvangt. Als dat het geval is, heeft een geharmoniseerde verhoging van de vennootschapsbelastingstarief in alle landen geen effect op investeringen, omdat die belastingverhoging het rendement in alle landen in dezelfde mate beïnvloedt. De klassieke modellen van kapitaalbelasting hielden zich niet bezig met de dynamiek van internationale belastingheffing, maar vatten in plaats daarvan het 'vereiste' rendement op als het rendement dat iemand voldoende vindt om consumptie uit te stellen (vergoeding voor geduld).

Waar komen we dan op uit? Is vennootschapsbelasting de meest of de minst doelmatige belasting die er is? Zuivere economische *rent* lijkt wel degelijk te bestaan, in het bijzonder bij multinationals. Neem het voorbeeld van Apple, dat een brutowinstmarge heeft van veertig procent (nettowinstmarge twintig procent), een bijna-monopolist is voor zijn loyale aanhangers, en verdiensten heeft die vijf-

tig miljard dollar makkelijk te boven gaan. Zou Apple minder computers verkopen of zijn onderzoek en ontwikkeling beëindigen als het zou worden gedwongen om een vennootschapsbelasting van vijftig procent te betalen? Dat is niet zo waarschijnlijk. Het delven van grondstoffen is altijd het voorbeeld uit het lesboek van zuivere economische *rent*, en inderdaad is Noorwegen (waarvan de olieproductie per hoofd van de bevolking de vierde ter wereld is) in staat om de winst van de oliewinning met een verbluffende 78 procent te belasten.

Niet alle bedrijven toucheren een hoge economische *rent*. Er zijn ook multinationals die met hevige concurrentie te maken hebben en met flinterdunne winstmarges genoegen moeten nemen (denk bijvoorbeeld aan Walmart). De neoklassieke economische redenering is in deze gevallen dat investeerders geen lager rendement na belasting op hun investering zouden aanvaarden, maar in plaats daarvan hun besparingen voor een groter deel voor consumptie zouden aanwenden. Daardoor daalt de kapitaalvoorraad, waardoor vervolgens het rendement na belasting toeneemt (tot het niveau dat zij verlangen), de consumentenprijzen toenemen en de lonen omlaaggaan. De werkenden en de consumenten zijn uiteindelijk de verliezers, en iedereen zou beter af zijn geweest als de overheid de consumptie of de arbeid direct zou hebben belast.

Dat zijn de theoretische redeneringen, maar – zoals we dan zeggen – hoe zit het nu echt? Het korte antwoord is dat we het niet weten. Wat we wel zien is dat de winst vóór belasting altijd enorm daalt als overheden hun belastingtarieven verhogen, maar dat komt vooral door kunstmatige verschuiving van de winst (zoals aangetoond door Tørsløv, Wier & Zucman, 2018) en kan ons daarom niet veel vertellen over de gevolgen van een vennootschapsbelasting volledig wordt afgedwongen. Een belangrijk voorbeeld van de moeilijkheden bij het trekken van robuuste conclusies over de druk van de vennootschapsbelasting is te vinden in Fuest, Peichl en Siegloch (2017). Hun bevinding is dat 51 procent van de druk van de vennootschapsbelasting bij werkenden terecht komt, maar als ze inzoomen op multinationals is er geen druk op werkenden. Volgens hen komt dat door winstverschuiving.

Wat aan de complexiteit bijdraagt is natuurlijk de interactie tussen het opleggen van vennootschapsbelasting en het belasten van andere zaken, bijvoorbeeld arbeid. Bij de belastingheffing is een algemene regel dat hoe breder de belastinggrondslag is, hoe minder ruimte er is om belasting te ontwijken door het inkomen of de winst te transformeren in een andere vorm van inkomen (Piketty et al. 2014). Doelmatig of niet, landen kunnen dankzij de vennootschapsbelasting, voor zover een deel van de belastingdruk bij de aandeelhouders terecht komt, *buitenlandse* aandeelhouders die in hun land actief zijn belasten, en op die manier de belastingdruk voor de *binnenlandse* inwoners verlichten.

WINST VERSCHUIVEN, IS DAT EEN PROBLEEM?

Een vraag die los staat van de vraag of vennootschapsbelasting een goed idee is, is of *het verschuiven van winst* (dat wil zeggen het ontwijken van vennootschapsbelasting door multinationale ondernemingen) een goed idee is. Vanuit het perspectief van eerlijke mededinging is het een slecht idee dat de vennootschapsbelasting is gedifferentieerd de eigendomsvorm van het bedrijf. Een op multinationals gericht belastingvoordeel leidt op den duur tot een oneerlijk concurrentievoordeel, waardoor in overige opzichten efficiënte binnenlandse bedrijven moeten sluiten. Als multinationals minder belasting betalen dan binnenlandse bedrijven, betekent dit dat multinationals beleggers een hoger rendement kunnen bieden zonder dat ze productiever zijn dan binnenlandse bedrijven. Daardoor kunnen multinationals meer fondsen ophalen zonder dat ze per se betere prestaties leveren (Johannesen, 2012). Niet alleen is winstverschuiving een belastingvoordeel dat exclusief is voor multinationals, uit recente bevindingen van Wier en Reynolds (2018) komt ook het beeld naar voren dat alleen de allergrootste multinationals hiervan profiteren. Het is dan ook niet omdat de belastinginning in het geding is, maar vanwege de zorgen over de mededinging, dat de daadkrachtige Deense EU-commissaris voor Mededinging, Margrethe Vestager, de aanval heeft geopend op de innovatieve winstverschuiving van grote multinationals zoals Apple, Starbucks, Fiat en IKEA.

Sommige economen stellen dat een gericht belastingvoordeel voor multinationals mogelijk wel een goed idee is, omdat multinationals sterker op belastingheffing reageren dan binnenlandse bedrijven (Hong en Smart, 2010). Deze redenering is echter alleen van toepassing op de nationale fiscale reactie op winstverschuiving, want mondiaal gezien zijn multinationals niet mobieler dan binnenlandse bedrijven (interplanetair verschuiven bestaat niet, nog niet tenminste).

Waar komen we dan op uit? Moeten we het verschuiven van winsten intomen of niet? Wereldwijd schijnen overheden, het grote publiek en internationale organisaties allemaal te denken dat we dat moeten doen. Vennootschapsbelasting maakt op dit moment in ontwikkelde landen ongeveer tien procent uit van de totale belastingopbrengsten en in de ontwikkelingslanden is dat twintig procent (Unctad, 2015). Het lijkt gewaagd om dit belastinginstrument af te schaffen. Ondertussen vormt de mondiale winst een steeds groter deel van het mondiale inkomen en bovendien maken de winsten van multinationals een steeds groter deel van de mondiale winst uit (Tørsløv et al., 2018)

HET NEDERLANDSE GEVAL: WAT DE DATA LATEN ZIEN

Recente vorderingen bij de verzameling van statistische gegevens over de betalingsbalans (na BPM6) en over buitenlandse filialen ('foreign affiliate statistics' of FATS) maken een gedetailleerde analyse van de mondiale winstverschuiving mogelijk. Deze gegevens hebben Gabriel Zucman, Thomas Tørsløv en ikzelf onderzocht in onze paper *The missing profits of nations*. Onze benadering is vijfvoudig.

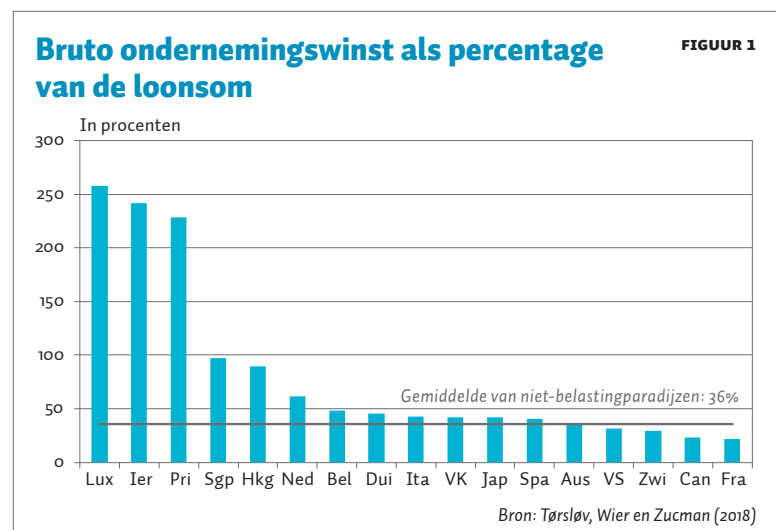
Op basis van nationale rekeningen brengen we mondiale winsten land voor land in kaart. Dit levert de eerste wereldkaart op die laat zien waar de winsten in de boeken terecht komen.

Met de statistische gegevens over buitenlandse filialen (FATS) zijn we vervolgens in staat om de winsten te scheiden die aan bedrijven met *binnenlandse* en bedrijven met *buitenlandse* eigenaars toevallen. Vervolgens kunnen we door de inzet van productiefactoren van bedrijven met

binnenlandse en *buitenlandse* eigenaars te scheiden, de kloof tussen de winstgevendheid van buitenlandse en die van plaatselijke bedrijven berekenen. Wat wij waarnemen is dat buitenlandse bedrijven die actief zijn in belastingparadijzen enorm veel winstgevender zijn dan plaatselijke bedrijven, terwijl buitenlandse bedrijven die in landen met hoge belastingen actief zijn, minder winstgevend zijn dan plaatselijke bedrijven.

Door de sinds kort gepubliceerde statistische gegevens over bilaterale betalingsbalansen te gebruiken kunnen we vaststellen hoeveel hoog-risico betalingen er naar belastingparadijzen gaan. Deze hoog-risico betalingen zijn bekende instrumenten voor winstverschuiving, en geschieden onder andere in de vorm van *royalty's*, *managementfees* en interne rentebetalingen.

We schatten het winstbedrag dat naar belastingparadijzen wordt verschoven door a) een schatting te maken van de overwinst van bedrijven met een buitenlandse eigenaar in belastingparadijzen, en b) een schatting te maken van hoog-risico betalingen die een belastingparadijs als bestemming hebben. We komen op $a \approx b$, hetgeen heel geruststellend is.



Ontwerp voor een beter belastingstelsel

We verdelen de verloren gegane belastinggrondslag op basis van de hoog-risico betalingen die door elk land zijn gedaan.

Om bovenaan te beginnen. Figuur 1 laat zien hoe de winstgevendheid van bedrijven tussen landen verschilt. In het algemeen zal een bedrijf dat 1 euro loon betaalt dat vertaald zien in een winst van 36 cent. Maar in prominent belastingparadijs Luxemburg is die ratio achtmaal zo hoog. Nederland valt ook op, met een ratio van 61 procent.

Het kan natuurlijk interessant zijn om de winstgevendheid van binnenlandse en buitenlandse bedrijven verder te ontwarren. Wat we dan zien is dat de hele winstpremie in belastingparadijsen wordt veroorzaakt door buitenlandse (en derhalve multinationale) bedrijven. In Nederland bijvoorbeeld genereren binnenlandse bedrijven 41 cent winst per aan lonen uitgegeven euro, wat dicht bij de algemene winstgevendheid in niet-belastingparadijsen ligt. Daarentegen genereren buitenlandse bedrijven in Nederland

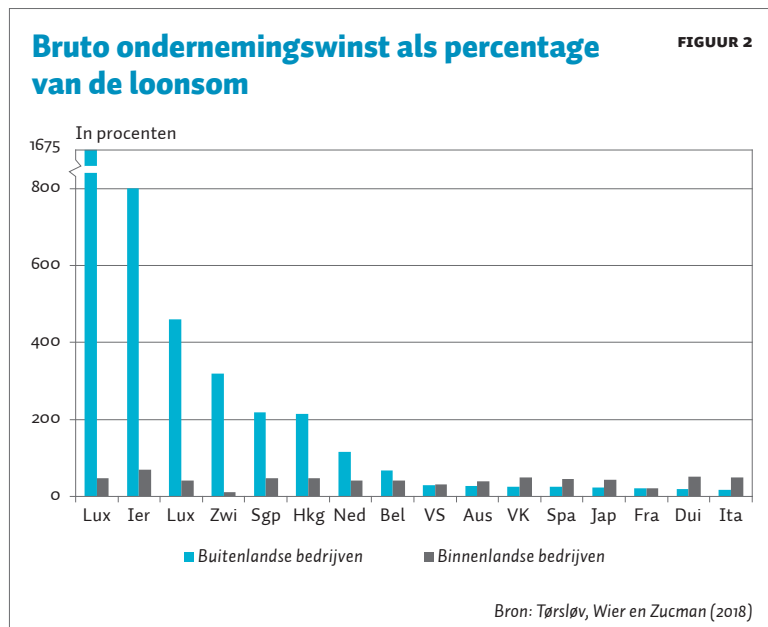
115 cent winst per aan lonen uitgegeven euro (driemaal de winstgevendheid van buitenlandse bedrijven in Nederland). Binnen de gangbare economische theorie zou de conclusie luiden dat de binnenlandse bedrijven moeten sluiten en dat werkenden van de plaatselijke bedrijven naar de buitenlandse bedrijven zouden overstappen. Ook zouden we verwachten dat deze enorm productieve werkenden in de buitenlandse bedrijven meer succes bij hun loononderhandelingen zouden hebben. Misschien, stellen sommigen, hebben buitenlandse bedrijven gewoon meer machines, en is het rendement op de lonen van werknemers daardoor hoog. Zoals we in de bijdrage laten zien, schijnt dit niet het geval te zijn.

Wat is er dan aan de hand? Het meest waarschijnlijke antwoord is dat werkenden in buitenlandse bedrijven in Nederland niet overmatig productief zijn, maar dat de hoge winsten van deze bedrijven het product zijn van kunstmatige winstverschuiving. Dat wil zeggen: 'papieren' winsten die naar Nederland worden verlegd.

Opvallend genoeg zien we in landen met hoge belasting exact het tegenovergestelde. Binnenlandse bedrijven in landen met hoge belasting zijn systematisch winstgevender dan buitenlandse bedrijven. In Duitsland behalen plaatselijke bedrijven 51 cent winst per euro loon, terwijl dat bij buitenlandse bedrijven slechts 18 cent is. De waarschijnlijke verklaring is natuurlijk weer dat de lage winstgevendheid van buitenlandse bedrijven in Duitsland het resultaat is van winstverschuiving.

Het is belangrijk om te bedenken dat binnenlandse bedrijven ook een multinational kunnen zijn (bedrijven met een hoofdkwartier). Apple, Amazon, Google en Facebook bijvoorbeeld zijn nationale Amerikaanse bedrijven. Het lijkt waarschijnlijk dat het patroon in figuur 2 nog scherper zou zijn als we in staat zouden zijn om multinationals totaal van zuiver binnenlandse bedrijven te scheiden.

We hebben tot dusver vastgesteld dat buitenlandse bedrijven in belastingparadijsen bovenmatig winstgevend zijn, maar dat hun winst in landen met hoge belastingen onder de maat blijft. De meest voor de hand om het winstbedrag dat naar belastingparadijsen wordt verschoven te



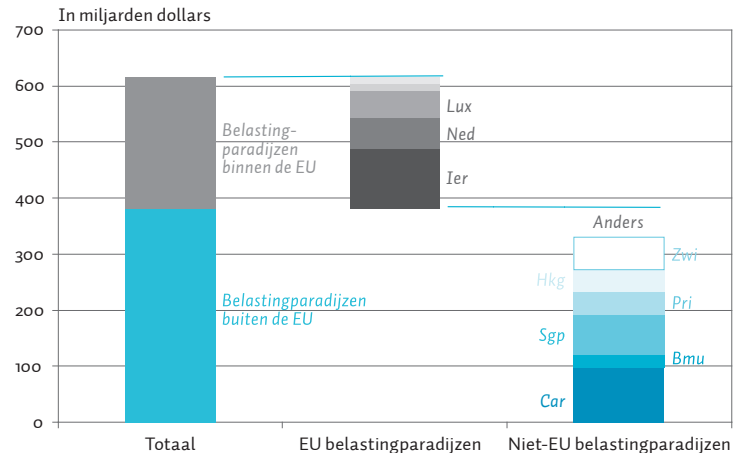
schatten, is gewoon te veronderstellen dat de winstgevendheid in de lokale en buitenlandse sector identiek zou moeten zijn. In het geval van Nederland veronderstellen we dat de winstgevendheid van buitenlandse bedrijven (115 procent) gelijk zou moeten zijn aan de winstgevendheid van lokale bedrijven (41 procent). Met deze berekening voor Nederland komen we uit op de schatting dat er 57 miljard dollar naar Nederland wordt verschoven. Dat levert Nederland een stevige vierde plaats op de ranglijst van belastingparadijzen op, en de op een na grootste in de EU (zie figuur 3). Op wereldwijde schaal schatten we dat meer dan 600 miljard dollar naar belastingparadijzen wordt verschoven.

Nu we een duidelijke schatting hebben van hoeveel er naar belastingparadijzen wordt verschoven, is de volgende vraag: wie heeft hiervoor de rekening betaald? Op dit punt komen we dankzij de recente vooruitgang in de betalingsbalansstatistiek een heel eind. We hebben nu, om concreet te zijn, gegevens over de bekende instrumenten voor winstverschuiving: *royalty's*, *managementfees*, financiële diensten, verzekeringsdiensten, ICT-betalingen en interne rentebetalingen. In figuur 4 wordt de Europese stroom van deze diensten weergegeven. Het wekt geen verbazing dat we zien dat de belastingparadijzen in de EU bovenmatig veel van deze hoog-risico betalingen ontvangen. Het is vooral verbazend om te zien dat de som van alle hoog-risico betalingen die naar belastingparadijzen gaan 646 miljard dollar bedraagt, bijna exact hetzelfde bedrag als de schatting van de overwinst in belastingparadijzen. De twee methoden zijn dus geheel consistent met elkaar.

In het geval van Nederland komen we tot de slotsom dat van de hoog-risico betalingen die het ontvangt, 81 miljard dollar uit niet-belastingparadijzen afkomstig is en 31 miljard uit belastingparadijzen, vervolgens 59 miljard euro wordt teruggesluisd naar andere belastingparadijzen, waardoor het geschoond van doorsluisactiviteiten meer dan 50 miljard dollar overhoudt. Bedenk dat de overwinst van buitenlandse bedrijven in Nederland 57 miljard dollar bedroeg. Dit betekent dat we bij twee heel verschillende schattingsstrategieën toch op een zeer vergelijkbaar bedrag van naar Nederland verschoven winst uitkomen.

Mondiale winst die is verschoven naar belastingparadijzen

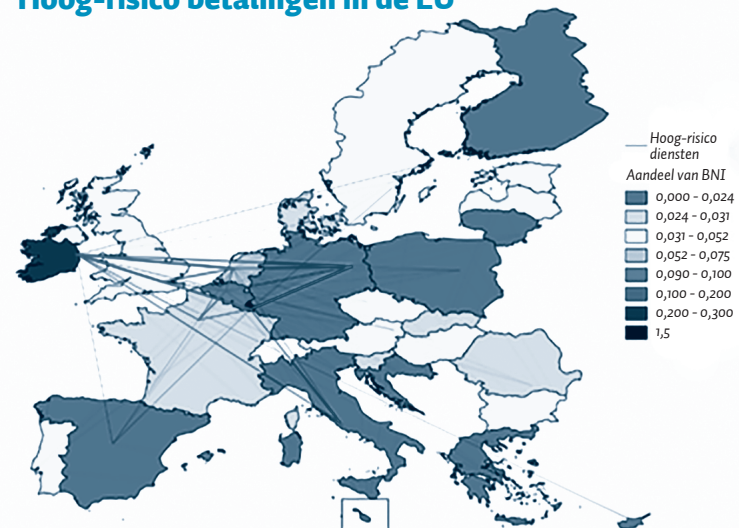
FIGUUR 3



Bron: Tørsløv, Wier en Zucman (2018)

Hoog-risico betalingen in de EU

FIGUUR 4

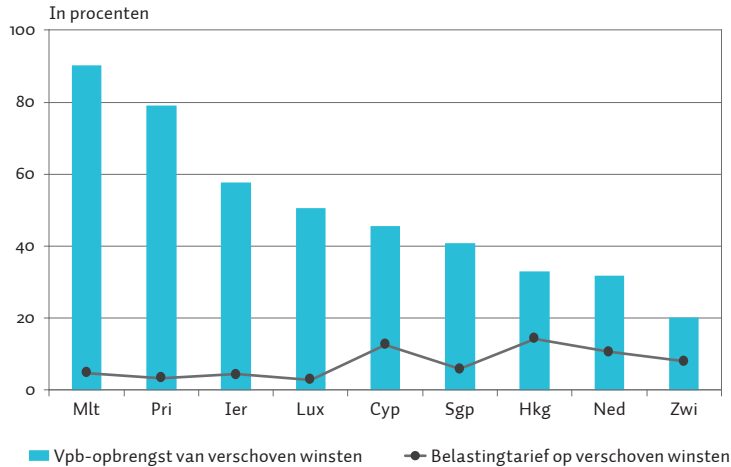


Bron: Tørsløv, Wier en Zucman (2018)

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

Vpb-opbrengst van verschoven winsten en belastingtarief op verschoven winsten

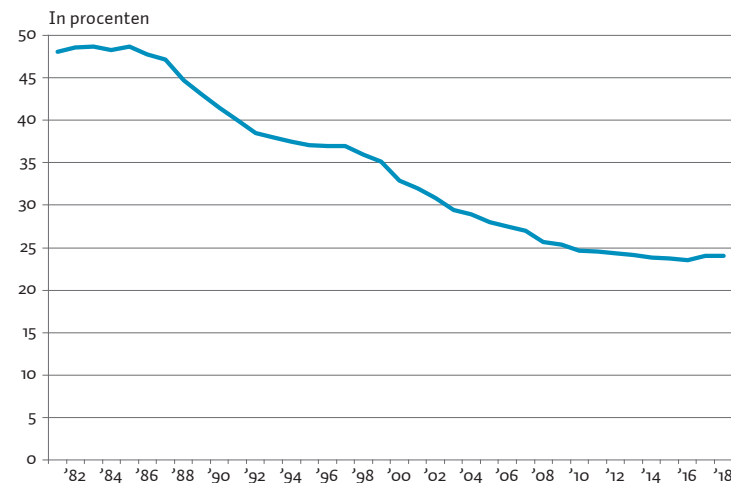
FIGUUR 5



Bron: Tørsløv, Wier en Zucman (2018)

Gemiddeld vpb-tarief in de wereld

FIGUUR 6



Bron: Tørsløv, Wier en Zucman (2018)

Wat heeft Nederland eraan om deze activiteiten toe te staan? Allereerst vormt dit het fundament van een enorme belastingadviessector. Volgens LinkedIn hebben er in Nederland 34.000 personen een baan waarvoor je vaardigheden op het gebied van verrekenprijzen moet hebben. Dat zijn er heel wat. Ten tweede, en dat is nog belangrijker, incasseert Nederland er veel belastinginkomsten mee. Dit betekent dat door een groot kunstmatig bedrag aan papieren winsten binnen te halen, en daar een klein deel van te belasten (en het grootste deel buiten de heffingsgrondslag te laten), het Nederland lukt om heel veel vennootschapsbelasting te innen. Volgens onze schatting is een derde van de opbrengst van de Nederlandse vennootschapsbelasting het resultaat van kunstmatige winstverschuiving (figuur 5). Tegenover deze belastingwinst staan natuurlijk hoge kosten: voor elke euro die Nederland verdient, verliezen de landen met hoge belasting er drie.

DOORSLUISLAND OF BELASTINGPARADIJS?

Nederland wordt vaak betiteld als 'doorsluisland' (zie bijvoorbeeld Garcia-Bernardo et al. 2017). Een doorsluisland wordt gedefinieerd als een land dat het verschuiven van winsten naar belastingparadijzen mogelijk maakt of, eenvoudig gezegd, de veilige overboeking van winsten naar belastingparadijzen toestaat. In onze publicatie *The missing profits of nations* definiëren we belastingparadijzen heel eenvoudig als landen met bovenmatige winsten bij multinationals en lage effectieve tarieven voor de vennootschapsbelasting. Nederland voldoet volgens deze definitie aan de eisen om als belastingparadijs te worden aangemerkt. Dit houdt in dat winsten niet slechts door Nederland vloeien op weg naar exotische bestemmingen, maar dat zij volgens officiële statistische gegevens over buitenlandse filialen, verplichte landenrapporten van multinationals en betalingsbalansgegevens in Nederland lijken te blijven. Gedurende hun verblijf in Nederland worden deze winsten zeer laag belast (acht à twaalf procent).

Zoals beschreven in Tørsløv et al. (2018) lijkt het erop dat Nederland niet alle winsten erkent die buitenlandse bedrijven in Nederland in hun financiële verslagen opnemen. Amerikaanse bedrijven bijvoorbeeld maken melding van 32 miljard dollar meer winst in Nederland dan de Neder-

landse autoriteiten erkennen. Dit geeft aanleiding tot de moeilijkere vraag of de winsten in Nederland zijn of in het luchtledige zijn verdwenen. We stellen ons op het standpunt dat de gegevens uit internationaal erkende statistieken van buitenlandse filialen, verplichte landenrapporten van multinationals en betalingsbalansgegevens erop wijzen dat de winsten zich in Nederland bevinden. Daarom wijzen wij deze winsten aan Nederland toe.

HET EINDE VAN DE VENNOOTSCHAPSBELASTING?

De dagen waarop Nederland kunstmatige winsten binnenhaalde, zijn misschien spoedig voorbij. In de laatste veertig jaar is het gemiddelde mondiale tarief van de vennootschapsbelasting gehalveerd. In 2018 ging de VS eindelijk aan deze race meedoen en verlaagde het land zijn hoogste officiële belastingtarief van 40 naar 27 procent. Elk jaar komen er nieuwe belastingparadijzen bij. Hongarije is met een verlaging van de vennootschapsbelasting naar 9 procent in 2017 het recentste voorbeeld. Landen verlagen hun belasting om zich tegen winstverschuiving te beschermen, en sommige proberen de zaak om te draaien door zelf een belastingparadijs te worden. De aandrang hiertoe zal waarschijnlijk steeds sterker worden, omdat multinationals een steeds grotere positie in de wereldeconomie innemen. Er is geen econoom voor nodig om op basis van figuur 6 te voorspellen dat als er geen fundamentele hervorming wordt doorgevoerd, de vennootschapsbelasting op haar einde afstevent en daarmee ook het daarmee verdiende Nederlandse fortuin.

WAT LANDEN MET EEN HOGE BELASTING Zouden KUNNEN DOEN

Waarom komen landen met een hoge belasting niet in actie? Waarom staan ze het toe dat winsten hun economie uit worden gesluisd? Neem het geval van Duitsland, dat 13 miljard dollar aan bovenmatige royalty- en rentebetalingen aan Nederlandse filialen betaalt. Zouden ze deze betalingen assertiever kunnen aanpakken? Waarschijnlijk niet. Het huidige wettelijke kader waarbij verrekenprijzen moeten worden gebaseerd op het *arm's-length* beginsel is zo zwak, dat de

ruimte om de toepassing van dit beginsel af te dwingen zeer klein is (zie bijvoorbeeld Avi-Yonah en Clausing, 2008). Zouden zij belasting op de rente- en royaltybetalingen kunnen inhouden? Nee. De rente- en royaltyrichtlijn zet een streep door de mogelijkheid om belasting in te houden waar dit soort transacties tussen EU-landen plaatsvinden (zo lang een minimale bedrijvigheid in Nederland blijft plaatsvinden). Deze richtlijn maakt Nederland in de ogen van EU-landen met een hoog belastingtarief een opgeblazen belastingparadijs. Waarom veranderen de EU-landen met hoge belasting de EU-wetgeving niet? Omdat daarvoor unanimitet tussen de EU-landen nodig is. Wat voor mogelijkheden zijn er dan nog over? Duitsland zou het *arm's-length* beginsel geheel kunnen loslaten en bijvoorbeeld kunnen overgaan tot de toepassing van een winstverdelingsleutel. In dit systeem zou Duitsland nagaan hoe hoog de mondiale winst en omzet van een multinational bedrijf is. Deze informatie is openbaar. Als de winsten van het bedrijf voor tien procent in Duitsland worden gerealiseerd, kan Duitsland de belastinggrondslag op tien procent van de mondiale winst bepalen. Dit kan eenzijdig worden gedaan, maar beter nog in samenwerking met een groep landen. Unilaterale maatregelen leiden waarschijnlijk tot een zekere chaos, maar de dreiging die daarvan uitgaat kan op zichzelf al aanzetten tot belastingharmonisatie en -coördinatie. Nederland zou zulke stappen moeten steunen als het wil dat de vennootschapsbelasting er over dertig jaar nog is. Nederland kan hier op een heel directe manier aan bijdragen: verhoging van de effectieve belastingheffing op in Nederland actieve multinationals.

EINDNOTEN

- 1 International Consortium of Investigative Journalists (2019) *Luxembourg leaks: global companies' secrets exposed*. Te vinden op www.icij.org/investigations/luxembourg-leaks
- 2 Zie Auerbach (1997), Bradford (2003), Avi-Yonah en Clausing (2008), Grubert en Newlon (1997) en Huizinga en Nielsen (1997).
- 3 The Guardian (2017) *EU investigates Ikea after Dutch deals reduce tax bill by €1bn*, 18 december. Te vinden op: www.theguardian.com
- 4 We berekenen dit door op de toegevoegde waarde van bedrijven de indirecte belastingen en subsidies, de beloning van werknemers, de netto betaalde rente en de afschrijvingen in mindering te brengen.

LITERATUUR

- Auerbach, A.J. (1997) The future of fundamental tax reform. *American Economic Review*, 87, 143–146.
- Avi-Yonah, R. en K. Clausing (2008) Reforming Corporate Taxation in a Global Economy: A proposal to adopt formulary apportionment. In Jason Furman en Jason E. Bordoff, eds., *Path to prosperity: Hamilton project ideas on income security, education, and taxes*, 319–344.
- Bradford, D. (2003) *The X tax in the world economy*. CEPS Working Paper, 93. Princeton.
- Fuest, C., A. Peichl en S. Siegloch (2018) Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany. *American Economic Review*, 108(2), 393–418.
- Grubert, H. en T. S. Newlon (1997) *Taxing Consumption in a global economy*. Washington D.C.: American Enterprise Institute.
- Garcia-Bernardo, J., J. Fichtner, F.W. Takes en E.M. Heemskerk (2017) Uncovering offshore financial centers: conduits and sinks in the global corporate ownership network. *Scientific Reports*, 7(1), 6246.
- Huizinga, H. en S. Bo Nielsen (1997) Capital income and profit taxation with foreign ownership of firms. *Journal of International Economics*, 42, 149–165.
- Hong, Q. en M. Smart (2010). In praise of tax havens: international tax planning and foreign direct investment. *European economic review*, 54(1), 82–95.
- Johannesen, N. (2012). Optimal fiscal barriers to international economic integration in the presence of tax havens. *Journal of Public Economics*, 96(3–4), 400–416.
- Piketty, T., E. Saez en S. Stantcheva (2014) Optimal taxation of top labor incomes: A tale of three elasticities. *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(1), 230–71.
- Tørsløv, T. R., L.S. Wier en G. Zucman (2018) *The missing profits of nations*. NBER Working Paper No. 24701. Cambridge, VS: National Bureau of Economic Research.
- Unctad (2015) *World Investment Report 2015*. Genève: Unctad.
- Wier, L en H. Reynolds (2018) *Big and Unprofitable: how 10% of multinational firms do 98% of profit shifting*. UNU-WIDER working paper.

Belastingheffing op digitale platforms



MARKO KOETHENBUERGER
Hoogleraar openbare
financiën, ETH Zürich

Techreuzen zoals Google en Facebook genereren aanzienlijke hoeveelheden reclame-inkomsten, die voornamelijk worden opgegeven in locaties met lage belastingen. Hierdoor is een beleidsdiscussie ontstaan over hoe de locatie waar toegevoegde waarde wordt gecreëerd en waar belasting wordt geheven meer met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht. Het succes van het bedrijfsmodel van digitale platforms is gebaseerd op het bestaan van indirecte netwerkeffecten. Dat is de voornaamste reden waarom platforms bestaan en waarom ze advertentie-inkomsten genereren. Het standaard belastingbeleid moet daarom worden aangepast aan indirecte netwerkeffecten. Aanpassing vereist een aangepast concept voor het aangrijpingspunt (nexus) voor belastingheffing dat afhankelijk moet zijn van de locatie van gebruikers die de indirecte netwerkeffecten genereren. Dat is ook de richting waarin het recente EU-voorstel voor een belasting op digitale diensten gaat en is voor Nederland een beleidsopitie.

IN HET KORT

- *Techreuzen zoals Google en Facebook genereren aanzienlijke hoeveelheden advertentie-inkomsten.*
- *Het aangepast concept voor het aangrijpingspunt (nexus) moet worden aangepast om rekening te houden met de gebruikerslocatie.*
- *Het recente belastingbeleid van de EU-lidstaten kan voor Nederland als een blauwdruk dienen.*

De auteur is veel dank verschuldigd aan Sijbren Cnossen, Bas Jacobs, Nadine Riedel en Jan van de Streek voor hun nuttige opmerkingen, en ook voor die van diverse deelnemers aan het Cnossen Forum 2019 'Tax by Design for the Netherlands'. Email: koethenbuenger@kof.ethz.ch.

Het toenemende belang van diensten die worden verstrekt door digitale platforms, zoals Google, Facebook en YouTube, illustreert de waarde van digitalisering voor de economie. Eveneens heeft de verkoop van digitale en niet-digitale goederen via platforms als Amazon en Apple het afgelopen decennium een enorme groei doorgemaakt. De winststijging van digitale platforms hangt samen met het gebruik van intellectuele-eigendomsrechten en/of de groeiende vraag naar reclame via platforms. Hoewel dit een positieve weerspiegeling is van de toegevoegde waarde van platforms, worden hun winsten voornamelijk gerapporteerd in jurisdicties met lage belastingen. Dit heeft de beleidsdiscussie aangewakkerd hoe de locatie van waardecreatie en die van belastingheffing het beste op elkaar af te stemmen. De afgelopen jaren zijn er uiteenlopende beleidsvoorstellen ontwikkeld, variërend van OESO initiatieven rondom *Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) (OESO, 2013), het recente OESO-rapport over de digitale economie (OESO, 2018), tot aan het meer specifieke voorstel voor een belasting op digitale diensten binnen de Europese Unie (EU) (Europese Commissie, 2018).

Dit artikel evalueert de redenen voor en de effecten van belastingheffing op digitale platforms. De nadruk van het artikel ligt daarbij op de tweezijdige digitale platforms, die centraal staan in de beleidsdiscussie (bijvoorbeeld Google en Facebook).¹ Deze bedrijven verschillen niet van traditionele bedrijven in hun voorkeur voor belastingontwijking, maar ze verschillen wel in andere belangrijke opzichten. Het meest opvallend is dat ze, vanwege indirecte netwerkeffecten, profiteren van gebruikersbijdragen, hetgeen resulteert in aanzienlijke hoeveelheden advertentie-inkomsten. Indirecte netwerkeffecten hebben onconventionele gevolgen voor de analyse van de effecten van belastingheffing en de vormgeving van belastingbeleid. Dit artikel bespreekt deze implicaties en koppelt ze aan het belastingbeleid.

Het artikel begint met een evaluatie van de basiskenmerken van het bedrijfsmodel dat tweezijdige digitale platforms gebruiken. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag hoe het nexusconcept voor deze digitale platforms kan worden

aangepast. Normaal gesproken is fysieke aanwezigheid van bedrijven in een land vereist zodat het land belasting kan heffen. Dit wordt gevolgd door een analyse van belastingheffing op tweezijdige digitale platforms en hoe dit leidt tot onconventionele reacties op belastingheffing. Het bespreekt eveneens de implicaties voor de doelmatigheid van belastingheffing. Tenslotte worden de internationale gevolgen van het belasten van digitale platforms en verschillende beleidsvoorstellen voor de belasting van digitale platforms besproken. In grote lijnen wordt aanbevolen om de benadering te volgen van de Europese Unie om digitale platforms te belasten op basis van de inkomsten die worden gegenereerd door de gebruikers van het platform in het betreffende land.

TWEEZIJDIGE DIGITALE PLATFORMS - EEN ANDER BEDRIJFSMODEL

Voordat de gevolgen van belastingen op platforms worden geanalyseerd, is het belangrijk om eerst een korte bespreking te geven van het bedrijfsmodel van tweezijdige digitale platforms om te kunnen begrijpen waarom ze zo verschillen van traditionele bedrijven. In een tweezijdige digitale markt interacteren twee verschillende groepen klanten of gebruikers met elkaar via een digitaal platform. De vraag van elk van deze groepen om lid te worden van een platform wordt bepaald door de omvang van de andere groep. De afhankelijkheid tussen onderlinge groepen worden 'indirecte netwerkeffecten' genoemd. Diverse industrieën hebben dergelijke overloop-effecten in de vraag naar hun producten. Sociale netwerken en de media-industrie zijn hiervan twee belangrijke voorbeelden.² Indirecte netwerkeffecten worden niet alleen bepaald door het aantal gebruikers, maar ook door de 'kwaliteit' van gebruikers. Adverteerders willen graag de 'juiste' gebruikers bereiken, en hun reclame richten op gebruikers die het meest ontvankelijk zijn voor hun advertentie-inspanningen. Platforms kunnen informatie over de gebruikers verzamelen met behulp van kunstmatige intelligentie, en deze informatie gebruiken om advertenties beter op de gebruikers te richten. In die zin zijn gebruikersgegevens de belangrijkste bezitting van platforms om advertentie-inkomsten te genereren. In veel gevallen worden de meeste, zo niet alle inkomsten

van platforms slechts aan één kant van het platform verdiend. Google en Facebook volgen bijvoorbeeld een *zero-pricing*-strategie voor de gebruikers en brengen adverteerders kosten in rekening voor 'toegang' tot hun gebruikers.

Het is belangrijk op te merken dat het bestaan van indirecte netwerkeffecten niet het wezenskenmerk is waardoor gangbare beleidsanalyse anders uitpakt voor tweezijdige digitale platforms. Rochet en Tirole (2006) geven een scherpere definitie van een tweezijdige markt. Het zijn niet alleen de overloopeffecten tussen de groepen op het platform, maar het is ook de prijsstructuur die het platform berekent aan de groepen op het platform. Als de groepen veranderingen in de prijsstructuur die het platform implementeert altijd ongedaan kunnen maken, dan verandert de marktuitsluiting niet en is de prijsstructuur neutraal. In belangrijke voorbeelden van digitale platforms, zoals Google of Facebook, zal dit niet het geval zijn, aangezien geen directe onderhandelingen bestaan tussen de gebruikers van Google of Facebook en de bedrijven die op deze platforms adverteren. Daarentegen slagen digitale platforms, zoals eBay of Airbnb, niet voor de test van tweezijdigheid. Elke prijswijziging die eBay in rekening brengt aan zijn verkopers en de kopers, kan door deze twee groepen worden geneutraliseerd, alleen al omdat verkopers en kopers rechtstreeks via het platform communiceren en de prijzen onderling kunnen aanpassen.³ Dit artikel richt zich op tweezijdige platforms die de test van tweezijdigheid zonder prijsneutraliteit doorstaan.

GEVOLGEN VAN BELASTINGHEFFING OP PLATFORMS

Locatie van waardecreatie: een tweeledige gebruikersrol

De traditionele vennootschapsbelasting (vpb) is gebaseerd op het idee dat winsten worden belast in de locatie waar ze tot stand zijn gekomen. Dergelijke op bronheffing gebaseerde vpb-stelsels zijn moeilijker te handhaven in een wereld waarin bedrijven hun winst via winstverschuivingsstrategieën kunnen verplaatsen naar landen met lagere belastingen (Gresik, 2001). Om winstverschuiving te verminderen, kan de gerapporteerde winst worden vergeleken met de omvang

van economische activiteiten in een bepaalde jurisdictie waarin de onderneming een vestiging heeft (een zogeheten 'nexus'). Zo'n vergelijking probeert vooral om de productiefunctie van het bedrijf zichtbaar te maken, en gebruikt daarvoor maatstaven voor de hoeveelheid arbeid en kapitaal, teneinde een idee te krijgen van de werkelijke creatie van toegevoegde waarde in een jurisdictie.⁴

Echter, deze vergelijking verliest zijn betekenis bij tweezijdige digitale platforms. Arbeid en kapitaal zijn niet de belangrijkste productiefactoren bij het genereren van toegevoegde waarde van platforms. Bovendien vindt aan beide zijden van het platform de waardecreatie plaats met gebruik van verschillende productiefactoren, zoals hierboven is uitgelegd. Gebruikers genieten van de waarde die wordt gecreëerd op het platform door de diensten die worden aangeboden (zoals zoeken via Google of interactie via Facebook). Deze diensten worden voornamelijk geproduceerd met beschermd intellectueel eigendom, zoals software. Tegelijkertijd creëert het gebruik van deze diensten een publiek dat interessant is voor adverteerders met economische of politieke campagnes. Dit schept waarde voor de eigenaren van het platform, die verdienen aan de reclame-inkomsten.

Het toewijzen van de advertentie-inkomsten aan de juiste jurisdictie waar die inkomsten worden geacht te zijn gegenereerd, is een moeizame taak, die behoorlijk dicht bij de kern komt van de beleidsdiscussie rond digitale platforms. In het algemeen kunnen de locatie van servers, de ontwikkeling van de software, de locatie van de intellectuele-eigendomsrechten en ook het gebruik daarvan worden gebruikt als de locatie waar de toegevoegde waarde wordt gecreëerd. Maar locaties zijn typisch van elkaar gescheiden en zijn in veel gevallen eenvoudig aan te passen om belasting te ontwijken via winstverschuiving in een op bronheffingen gebaseerd vpb-stelsel.⁵

Een alternatief zou zijn om een andere belangrijke productiefactor te gebruiken bij het toewijzen van waardecreatie aan jurisdicties, namelijk de gebruikers. Op dubbelzijdige digitale platforms hebben gebruikers een dubbele rol. Ze zijn consumenten van de diensten die door het platform worden geleverd. Tegelijkertijd zijn ze de productiefacto-

ren in het creëren van waarde aan de adverteerderskant van het platform. De waarde van gebruikers voor adverteerders wordt vergroot door software (kunstmatige intelligentie) die gebruikerskenmerken gebruikt om advertenties beter te richten op gebruikers. Advertentie-inkomsten moeten de waardevermeerdering voor adverteerders weerspiegelen, gezien de nauwkeurig afgestemde prijsstellingen van advertentieruimte die digitale platforms in de praktijk gebruiken. De locatie van gebruikers is niet overdreven mobiel en is daarom vermoedelijk weinig gevoelig voor het aantal gebruikers als de winst op basis daarvan zou worden toegewezen, gezien het feit dat de prijs die gebruikers betalen in veel gevallen nul is, waardoor een belastingverschuiving van bedrijven naar gebruikers via het aanpassen van de prijzen niet mogelijk is.⁶

Regelmatig worden zorgen geuit als het om digitale platformbelasting gaat. Ten eerste is men bezorgd dat belastingheffing die op gebruikers wordt gebaseerd leidt tot een speciale behandeling van tweezijdige digitale platforms, die vervolgens niet strookt met de fiscale behandeling van andere bedrijven. In het licht van de principes die ten grondslag liggen aan de huidige toewijzing van belastingen, kan een op gebruikers gebaseerd belastingstelsel niet worden aangemerkt als een *ring-fenced* stelsel. De locatie van kritieke productiefactoren wordt gebruikt om belastinggrondslagen toe te wijzen in huidige belastingstelsels. Zoals hierboven uitgelegd, zijn gebruikers de kritieke productiefactor voor advertentie-gestuurde platforms, en hun locatie moet vervolgens worden gebruikt om heffingsrechten toe te wijzen. Ten tweede bevelen vele beleidsvoorstellen (die hieronder worden besproken) aan om belasting te heffen op de omzet in plaats van de ondernemingswinst. Bij tweezijdige platforms vervaagt het onderscheid tussen die twee omdat de marginale kosten voor het aanbieden van diensten via platforms (zoals advertentieruimte) te verwaarlozen, zo niet nul zijn. Ten minste, op de korte termijn zijn de gedragsreacties op de twee vormen van belastingheffing hetzelfde. Digitale platforms hebben hoge vaste kosten vanwege de ontwikkeling van software en de implementatie van het platform. Dit houdt in dat zij in het begin van hun activiteiten verliezen lijden, die verschillend fiscaal worden behandeld in een belas-

tingstelsel gebaseerd op omzet of op winst. In een op winst gebaseerd belastingstelsel kan verliesverrekening plaatsvinden, maar in de meeste belastingstelsels is verliesverrekening slechts mogelijk gedurende een beperkte periode. Een andere overweging, die in deze context relevant wordt, is dat digitale platforms de prijs van hun diensten in de beginfase strategisch kunstmatig laag houden om zo een gebruikersbestand te creëren dat groot genoeg is om concurrerende platforms uit de markt te verdrijven (Evans et al., 2006). Vanuit een

Het is zeer de vraag of verliezen door strategische prijszetting moeten worden gesubsidieerd door verliesverrekening

doelmatigheidsoogpunt is het zeer de vraag of de verliezen door strategische prijszetting met de bijbehorende creatie van marktmacht zouden moeten worden gesubsidieerd door verliesverrekening mogelijk te maken.

De vraag of omzet dan wel winst moet worden belast, is niet nieuw, en heeft eerder aandacht getrokken in de context van belastingheffing op natuurlijke hulpbronnen. Daarop wordt vaak belasting op omzet geheven, zij het tegen een laag tarief, om de potentiële nadelen te minimaliseren die voortvloeien uit het feit dat kosten niet aftrekbaar zijn (Cui, 2018). Een laag belastingtarief op de omzet kan daarom ook een beleids optie zijn voor een belasting op digitale platforms, een kwestie waarop in de volgende paragraaf wordt teruggekomen.

Een laatste vraag is of de huidige belastingverdragen de mogelijkheid bieden om omzet van bedrijven aan de bron te belasten. Cui (2018) geeft een interpretatie van een op gebruikers gebaseerde omzetbelasting op digitale platforms

die in overeenstemming is met de belastingverdragen. De huidige belastingverdragen staan overheden namelijk toe om locatiespecifieke overwinsten te belasten. Advertentie-inkomsten kunnen dan worden geïnterpreteerd als locatiespecifieke overwinst, waarbij de gebruikers locatiespecifieke productiefactoren zijn die deze omzet genereren.

Reacties van digitale platforms op belastingheffing

Tweezijdige digitale platforms gebruiken een bedrijfsmodel dat onconventionele implicaties heeft voor (1) hoe tweezijdige digitale platforms reageren op belastingen, en voor (2) de vraag naar corrigerende belastingen.

Eerst wordt naar de reactie op belastingen gekeken: dubbelzijdige digitale platforms ontvangen vaak inkomstenstromen van beide kanten, die onderhevig zijn aan verschillende belastingen. Een voorbeeld is de media-industrie waar advertentie-inkomsten onderworpen zijn aan het hoge tarief van de btw, terwijl de verkoop van diverse media-outlets (bijvoorbeeld kranten of tijdschriften) valt onder het lage btw-tarief. Een ander voorbeeld is een multinationaal platform dat zijn inkomen verdient of rapporteert in verschillende belastingjurisdicties met verschillende belastingtarieven. In deze omgeving veranderen indirecte netwerkexternaliteiten de manier waarop het platform reageert op belastingheffing. Een hoger belastingtarief op inkomsten uit de verkoop van media-content op een digitaal mediaplatform leidt tot een *lagere* prijs voor de media-content en een *groter* aantal lezers. Dit in tegenstelling tot de standaardreactie op belastingheffing: een hogere prijs en een lager aantal gebruikers. Dit verschil in reacties op belastingheffing is geworteld in de positieve indirecte netwerkeffecten. Een groter aantal lezers maakt het platform aantrekkelijker voor adverteerders en genereert in reactie daarop hogere advertentie-inkomsten. Vandaar dat belastingontwijking de vorm aanneemt van inkomsten die verschuiven van de zwaarder belaste kant naar de minder zwaar belaste kant van het platform, via vergroting van het aanbod aan de zwaarder belaste kant van het platform (Kind et al., 2008, 2010; Kind en Koethenbueger, 2018).⁷

De welvaartseffecten van deze verschillende reacties op belastingen zijn evenzeer onconventioneel. Terwijl een

belasting verstoring is zolang er geen andere ondoelmatigheden zijn, kenmerken markten met tweezijdige digitale platforms zich door onvolkomen mededinging met bijbehorende marktmacht. Ze bestaan om te verdienen aan indirecte netwerkeffecten, en de winsten worden groter naarmate de twee zijden van het platform groter worden. Daarom kunnen belastingen in deze markten een corrigerende rol spelen: enerzijds om het onderaanbod als gevolg van marktmacht en anderzijds om de neiging tot onder- of overaanbod als gevolg van imperfecte internalisering van (inframarginale) indirecte netwerkeffecten te corrigeren. Aldus kan het aanbod suboptimaal hoog worden. Zelfs als de neiging tot onderaanbod de overhand heeft, zou het effect van belastingheffing onconventioneel kunnen zijn en zou mogelijk alleen maar gericht hoeven te zijn om het aanbod te vergroten.

Voor deze theoretische voorspellingen moet nog empirisch onderbouwing worden gevonden.⁸ Het belastingbeleid in de EU-lidstaten (dat hieronder zal worden behandeld) kan wellicht als proeftuin dienen voor toekomstig onderzoek. Op dit moment kunnen de theoretische inzichten op zijn minst worden geïnterpreteerd als een kritische beoordeling van de belastinganalyses die de fundamentele redenen negeren waarom tweezijdige digitale platforms bestaan.

Internationaal belastingbeleid

Digitale platforms vereisen een voldoende grote hoeveelheid indirecte netwerkeffecten en zijn daarom meestal actief in verschillende landen (bijvoorbeeld Facebook, Google, Netflix). Deze internationale dimensie van de bedrijfsvoering heeft fiscale gevolgen. Multinationale platforms hebben de mogelijkheid om belasting in het ene land te vermijden door de winst te verplaatsen naar een ander land met lagere belastingen (Dharmapala, 2014). Digitale platforms kunnen belasting ontwijken door royaltybetalingen te gebruiken om winst te verschuiven naar een land met gunstige belastingtarieven. Bij bijvoorbeeld sociale media is de royaltybetaling een vergoeding voor het gebruik van intellectueel eigendom, zoals software (kunstmatige intelligentie) of marketingdiensten. Zoals bij elk ander bedrijf, stimuleren de belastingverschillen tussen landen ook platformbedrijven om de te beta-

len belasting strategisch naar boven bij te stellen, en daarmee meer inkomsten te rapporteren in landen met lage belastingen. Tweezijdige digitale platforms, die aan één kant van het platform advertentie-inkomsten genereren, kunnen winstverschuiving op een andere manier organiseren. Advertentiecontracten worden dan direct gevestigd in landen met lage belastingen en gebruikers van het platform in verschillende landen worden blootgesteld aan de advertenties die voortvloeien uit het contract. Door de strategische locatie van contracten en daarmee van advertentie-inkomsten worden er (bijna) geen inkomsten gerapporteerd in de landen waar de gebruikers zich bevinden (afgezien van het land van de contractlocatie).

De kwestie van winstverschuiving is niet nieuw en beperkt zich niet tot digitale platforms. In de afgelopen jaren zijn er wereldwijd meerdere beleidsmaatregelen aan de orde gesteld om winstverschuiving tegen te gaan, waaronder de implementatie van het zakelijkheidsbeginsel (*arm's-length principle*) voor interne verrekenprijzen en winsttoedeling over de landen waarin een internationaal bedrijf actief is (*formula apportionment*). Deze beleidsvoorstellen hebben bewezen dat ze in de praktijk moeilijk zijn in te voeren, en bij tweezijdige digitale platforms zijn ze nog moeilijker te implementeren. Digitale platforms bieden echter een beleidsoplossing die niet beschikbaar is voor standaardindustriën, zowel vanwege hun unieke 'productiefunctie' voor het genereren van advertentie-inkomsten als door de manier waarop belastingen op platforms doorwerken.

In het bijzonder vereist de toepassing van het zakelijkheidsbeginsel dat royaltybetalingen die worden opgevoerd in de berekening van de belastingverplichting gelijk zijn aan de royaltybetalingen die niet-gerelateerde ondernemingen zouden gebruiken bij een vergelijkbare transactie (OESO, 2017). Aangezien bijvoorbeeld socialemediabedrijven vrij groot zijn, en er slechts enkele van zijn, is er nauwelijks een externe markt die als benchmark kan dienen. Dit geldt voor het gebruik van intellectueel eigendom, dat per definitie uniek is. Het is ook van toepassing op het 'verkopen' aan adverteerders van gebruikersaandacht, omdat bijvoorbeeld Facebook-gebruikers uniek zijn in hun mediagebruik en niet

zonder meer kunnen worden vergeleken met tijdschriftenlezers, en dus ook niet met de advertentiepiezen die worden berekend om de aandacht van de laatste te trekken. Bovendien zou elk beleid dat poogt om de interne prijs te bepalen die zou moeten gelden bij afwezigheid van belastingbesparende motieven (bijvoorbeeld door de kostenstructuur van het tweezijdige digitale platform te bepalen) tot onjuiste uitkomsten kunnen leiden.⁹ Bij afwezigheid van belastingheffing reflecteren de interne prijzen van een tweezijdig

Interne verrekenprijzen van een tweezijdig platform reflecteren niet alleen, of helemaal niet, de marginale kosten

platform niet alleen de marginale kosten (of helemaal niet, omdat de marginale kosten bijna nul zijn bij tweezijdige digitale platforms), ze weerspiegelen ook de indirecte netwerkeffecten (Schindler en Schjelderup, 2010). Dit maakt het moeilijk om de OESO-richtlijnen voor het berekenen van de 'belastingvrije' interne verrekenprijs toe te passen.

Een veelbesproken beleidsvoorstel om belastinggrondslagen toe te wijzen aan landen, is het invoeren van een winstverdeelsleutel (*formula apportionment*). Indien wereldwijd toegepast, hebben royaltybetalingen tussen de gelieerde bedrijven van het digitale platform geen invloed op de totale wereldwijde winst, en zijn de fiscale prikkels voor winstverschuiving afwezig. Toegepast op digitale platforms, benadrukt een winstverdeelsleutel de rol van gebruikers. Het algemene onderliggende idee is om bepalende productiefactoren, die dienen als een indicator voor reële economische activiteiten, te gebruiken voor de toewijzing van belasting. Voor digitale platforms zijn gebruikers een kritische produc-

tiefactor. Een andere kritische productiefactor zijn algoritmen. Deze productiefactoren hebben geen locatiespecifieke waarde die kan worden gebruikt om de inkomsten van het digitale platform aan de verschillende landen toe te wijzen, waardoor gebruikers de relevante maatstaf blijven voor belastingtoewijzing. Een beperking van dit voorstel is dat het een herverdeling van belastbare winsten over landen inhoudt, hetgeen de prikkels ondermijnt om een dergelijk voorstel te ondersteunen voor landen met lage tarieven of thuislanden van digitale platforms. Een gebrek aan internationale samenwerking om de kwestie van winstverschuiving aan te pakken, kan landen hoogst waarschijnlijk prikkelen om de nadruk te leggen op gebruikersafhankelijke toewijzing van de omzet (in plaats van de winst), waardoor kosten, ook die van royaltybetalingen, worden genegeerd. Dit is de essentie van veel belastingvoorstellen die in de volgende paragrafen onder de loep worden genomen.

RECENTE VOORSTELLEN VOOR BELASTINGEN OP PLATFORMS

Er zijn verschillende voorstellen gedaan voor de implementatie van een op gebruikers gebaseerde toewijzing van belastinggrondslagen. Een ervan zou ervoor kunnen zorgen dat alle advertentiecontracten met betrekking tot gebruikers in een bepaald land gelokaliseerd zouden worden bij dochterbedrijven van het platform in het betreffende land. Als een gedeeltelijke stap in deze richting, heeft het Verenigd Koninkrijk (VK) in 2015 de *Diverted Profits Tax* ingevoerd, die Britse adverteerders op digitale platforms verplicht om het contract te ondertekenen met de Britse dochter van het platform (Cuevas et al., 2017). Het voorstel voldoet slechts gedeeltelijk aan de op gebruikers gebaseerde winstverdeelsleutel. Het belasten van advertentie-inkomsten die verdiend zijn via Britse gebruikers gebeurt alleen als adverteerders in het VK zich richten op binnenlandse gebruikers. Een ander potentieel nadeel van een dergelijk voorstel is dat prikkels voor winstverschuiving niet volledig worden geëlimineerd. Het platform heeft nog steeds de mogelijkheid om royaltybetalingen aan te passen die bijvoorbeeld de Britse platformdochter aan het moederbedrijf dient te betalen in een

land met lage belastingen. In het geval van Facebook is het bijvoorbeeld moeilijk te beoordelen of een royaltybetaling gerechtvaardigd is omwille van niet-fiscale redenen, vanwege het ontbreken van de juiste verrekenprijzen zonder belastingheffing, die belastingautoriteiten kunnen gebruiken als een *counterfactual*. Alleen als de belasting geen winstbelasting maar een omzetbelasting is, zal de royaltybetaling de belastingafdracht niet verlagen.

De voorgestelde EU-belasting op digitale diensten (*digital service tax*; DST) gaat in deze richting, hetgeen grotendeels een belasting is op de omzet die vanwege actieve gebruikersparticipatie wordt gerealiseerd (Europese Commissie, 2018). Sommige EU-lidstaten ondersteunen dit idee, terwijl andere lidstaten concluderen dat de uitdagingen die digitalisering met zich meebrengt voor het belastingbeleid niet exclusief van toepassing zijn op de digitale economie en dus geen speciaal beleid vereisen. Gezien de controverse is het voorstel niet ingevoerd, wat ertoe heeft geleid dat een aantal EU-lidstaten landspecifieke maatregelen heeft genomen die zijn gebaseerd op de waarde van gebruikers voor platforms. Zo is bijvoorbeeld in Frankrijk een belastingtarief van drie procent van toepassing op de omzet uit online bemiddelingsdiensten en de verkoop van gerichte digitale advertenties. De maatregel is van toepassing op grote internetbedrijven met wereldwijde belastbare omzet van meer dan 750 miljoen euro, en een belastbare omzet van meer dan 25 miljoen euro in Frankrijk. Eenzelfde belastingtarief zal Oostenrijk gaan heffen en wordt al gegeven in Italië, zij het met een lagere drempel voor de binnenlandse omzet. Het VK heeft aangekondigd om vanaf 2020 een belasting van twee procent te gaan invoeren op de omzet van zoekmachines, socialemediaplatforms en online-marktplaatsen die vanwege Britse gebruikers waarde genereren. Internationale en binnenlandse omzeldrempels zijn hier van toepassing.¹⁰

De voorgestelde belastingmaatregelen weerspiegelen het belang van gebruikers voor de omzet van platforms, maar omvatten ook digitale platforms die alleen fungeren als intermediair tussen kopers en verkopers, zoals eBay en Airbnb. Ze voldoen niet aan de bovengenoemde strikte definitie van tweezijdige markten (waar gebruikers veranderingen in de

door het platform gekozen prijsstructuur niet kunnen neutraliseren). Deze digitale platforms genereren het grootste gedeelte van hun omzet via vergoedingen in plaats van advertentie-inkomsten, en verschillen niet zo veel in hun gedrag van andere niet-platformindustrieën (Grinberg, 2018). Het is raadzaam om een strikte definitie te hanteren van digitale platforms die onder de DST vallen om te voorkomen dat ook industrieën worden geraakt door de platformbelasting die bijvoorbeeld digitale marktplaatsen gebruiken om hun producten en diensten te verkopen, maar die niet de basiskenmerken hebben van tweezijdige platforms.

Het opnemen van omzetrempels is verenigbaar met het idee om de administratieve lasten en nalevingskosten van de belasting te beperken (zoal typisch ook het geval is bij de btw). In het geval van digitale platforms adresseert de drempel ook zorgen dat platforms hoge vaste kosten maken en alleen winstgevend worden bij een bepaalde bedrijfsomvang, dat wil zeggen bij een bepaalde grootte van de indirecte netwerkeffecten. Door de drempel voor de omzetbelasting wordt deze hoogst waarschijnlijk niet geheven op verlieslijdende platforms.

Ten slotte heeft een omzetbelasting het nadeel dat er productie-inefficiënties ontstaan omdat productiekosten niet aftrekbaar zijn.¹¹ Zoals besproken is deze kwestie bekend van de belasting op natuurlijke hulpbronnen, waarbij er vaak voor een lager belastingtarief wordt gekozen om deze ondoelmatigheid te verminderen. De lage belastingtarieven, die onderdeel zijn van de verschillende belastingvoorstellen, zijn in overeenstemming met deze redenering.

CONCLUSIE

De recente opkomst van techreuzen zoals Google en Facebook genereert een aanzienlijke hoeveelheid toegevoegde waarde, waarvan een deel tot uitdrukking komt in de advertentie-inkomsten die deze bedrijven genereren. Die advertentie-inkomsten van de platforms zijn in de loop van de tijd enorm toegenomen, maar worden vooral gerapporteerd in landen met lage belastingtarieven. Dit heeft de discussie aangewakkerd over hoe deze internationaal opererende bedrijven moeten worden belast. Deze basale zorgen over het weg-

lekken van belastinginkomsten naar landen met lage tarieven zijn alom bekend.

Het verdienmodel dat digitale platforms hanteren is anders dan dat van traditionele industrieën. Het steunt op het bestaan van indirecte netwerkeffecten, die de voornaamste reden zijn waarom zij advertentie-inkomsten genereren. Elke evaluatie van belastingen zou hiermee rekening moeten houden. Het betekent dat de overheid een aan-

De belasting op digitale dienstverlening in andere landen kan een blauwdruk zijn voor Nederland

gepast nexusconcept zou moeten implementeren. Dat zou gebaseerd moeten zijn op de locatie van gebruikers, dat wil zeggen dat de definitie op basis van fysieke aanwezigheid moet worden aangepast om ook een digitale aanwezigheid in een land daarin te betrekken. Het recente EU-voorstel voor een DST bouwt voort op dit inzicht. Naar aanleiding van dit voorstel hebben verschillende EU-lidstaten een dergelijke heffing unilateraal ingevoerd, wat ook een blauwdruk is voor Nederland.

Ten slotte zijn er recente voorstellen gedaan voor een op bestemming gebaseerde vpb (*destination-based tax*; DBT), mogelijk aangevuld met een kasstroombelasting (Auerbach et al., 2017). De DBT impliceert dat heffingsrechten worden verplaatst, weg van de norm van het belasten van winst aan de bron, en naar het idee van het belasten van winst in het land van eindverbruik. De vraag waar deze inkomstestroom wordt gegenereerd, is dan niet langer meer relevant voor de vpb, mits alle landen tegelijkertijd een DBT introduceren. Een DBT leidt echter tot een herverdeling van

belastinginkomsten over landen en deze verandering in belastinginkomsten zal groter zijn dan die van een DST. In zoverre de veranderingen bij invoering van een DST al als een politiek obstakel worden gezien, zal deze zorg bij een DBT zelfs nog relevanter worden. Het is dus goed mogelijk dat de DBT in de nabije toekomst niet in werking treedt, waardoor de vraag hoe de inkomsten digitale platforms moeten worden belast in een op bronheffing gebaseerde vpb nog steeds relevant blijft. De DST is een van de opties om dat probleem aan te pakken.

EINDNOTEN

- 1 E-commerce is nauw verwant aan digitale platforms. Zie bijvoorbeeld Agrawal en Fox (2017) voor een analyse van fiscale beleidskwesaties in e-commerce.
- 2 Het feit dat ook netwerkindustrieën eigenschappen delen met tweezijdige markten (zoals de software-industrie en webportals) heeft gevolgen voor het juiste prijsbeleid. Zie Evans et al. (2006) voor een verhelderende discussie van hoe de economische aspecten van tweezijdigheid ten onrechte werden genegeerd tijdens de boom-fase van dotcom – een falen dat mogelijk heeft bijgedragen aan de mislukking van talloze dotcom-bedrijven.
- 3 eBay treedt ‘slechts’ op als e-intermediair tussen verkoper en kopers. Zie bijvoorbeeld Agrawal en Fox (2017) voor een analyse van belasting- en e-commerceproblemen.
- 4 Winstverdeelsleutels zijn wijdverbreid op subnationaal niveau. Een dergelijk systeem van een gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting (*Common Consolidated Corporate Tax Base*; CCCTB) is onlangs op Europees niveau bepleit om winstverschuiving binnen de Europese Unie te beperken (Europese Commissie, 2016).
- 5 Er is een groeiende literatuur die laat zien dat de locatie van intellectuele-eigendomsrechten gevoelig is voor belastingheffing en dat intellectuele-eigendomsrechten worden gebruikt voor winstverschuiving. Zie Karkinsky en Riedel (2012), Griffith et al. (2014) en Koethenbuenger et al. (2018).
- 6 Becker et al. (2018) en Cui (2018) koppelen dit idee aan de definitie van nexus (het afhankelijk zijn van fysieke aanwezigheid), en hoe dit bijvoorbeeld vanuit een juridisch perspectief moet worden aangepast.
- 7 Tweezijdige platforms zijn ook een uitdaging voor andere bekende en beleidsrelevante inzichten in de openbare financiën, zoals de dominantie van *ad valorem*-belastingen voor de belastingopbrengst en welvaart (Kind et al., 2009).
- 8 Duidelijker gesteld: bij het vaststellen van prijzen houden platforms rekening met de marginale indirecte netwerkeffecten. Maar deze kunnen verschillen van de inframarginale netwerkeffecten. In een situatie waarin gebruikers advertentie-avers zijn, en gebruikers die het meest advertentie-avers zijn diegenen zijn die ook bereid zijn om te betalen voor content, is het marginale negatieve indirecte netwerkeffect kleiner (in abso-

lute waarde) dan het inframarginale netwerkeffect. Dit betekent dat er *ceteris paribus* een overaanbod is van reclame (Kind et al., 2008).

9 Er zijn verschillende manieren om een dergelijk concept te implementeren, die allemaal proberen een goede inschatting te maken van de productiekosten van het goed (of de dienst) dat intern wordt verhandeld (OESO, 2017). De marginale kosten voor de productie van het goed of de dienst zijn de maatstaf die ten grondslag ligt aan het zakelijkheidsbeginsel, omdat dit de prijsstrategie is die bedrijven hanteren in markten met volledige mededinging.

10 Zie bijvoorbeeld OESO (2018) voor een overzicht van beleidsvoorstellen.

11 In de context van tweezijdige markten zullen productie-inefficiënties hoogstwaarschijnlijk niet op korte termijn optreden, aangezien de marginale kosten voor het uitbrengen van advertenties vrijwel nul zijn.

LITERATUUR

- Agrawal, D.R. en W.F. Fox (2017) Taxes in an e-commerce generation. *International Tax and Public Finance*, 24(5), 903–926.
- Auerbach, A.J., M.P. Devereux, M. Keen en J. Vella (2017) International tax planning under the destination-based cash flow tax. *National Tax Journal*, 70(4), 783–802.
- Becker, J., J. Englisch en D. Schanz (2018) *How data should (not) be taxed*. Universität Münster en LMU München.
- Cuevas, Á., R. Cuevas, A. Lassmann et al. (2017) *The taxman calls: how does Facebook answer? Global effects of taxation on online advertising*. NET Institute Working Paper, 17-09.
- Cui, W. (2018) *The digital service tax: a conceptual defense*. Paper University of British Columbia, 26 oktober. Te vinden op commons.allard.ubc.ca.
- Dharmapala, D. (2014) What do we know about base erosion and profit shifting? A review of the empirical literature. *Fiscal Studies*, 35, 421–448.
- Europese Commissie (2016) *Voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende een gemeenschappelijke heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting*. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- Europese Commissie (2018) *Voorstel voor een Richtlijn van de Raad betreffende het gemeenschappelijke stelsel van een digitaal dienstenbelasting op inkomsten uit de levering van bepaalde digitale diensten*. Te vinden op eur-lex.europa.eu.
- Evans, D.S., A. Hagiu en R. Schmalensee (2006) *Invisible engines: how software platforms drive innovation and transform industries*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gresik, T.A. (2001) The taxing task of taxing transnationals. *Journal of Economic Literature*, 39(3), 800–838.
- Griffith, R., H. Miller en M. O’Connell (2014) Ownership of intellectual property and corporate taxation. *Journal of Public Economics*, 112, 12–23.
- Grinberg, I. (2018) User participation in value creation. *British Tax Review*, 4, 407–421.
- Karkinsky, T. en N. Riedel (2012) Corporate taxation and the choice of patent location within multinational firms. *Journal of International Economics*, 88, 176–185.
- Kind, H.J. en M. Koethenbuenger (2018) Taxation in digital media markets. *Journal of Public Economic Theory*, 20(1), 22–39.

- Kind, H.J., M. Koethenbueger en G. Schjelderup (2008) Efficiency enhancing taxation in two-sided markets. *Journal of Public Economics*, 92(5-6), 1531–1539.
- Kind, H.J., M. Koethenbueger en G. Schjelderup (2009) On revenue and welfare dominance of ad valorem taxes in two-sided markets. *Economics Letters*, 104(2), 86–88.
- Kind, H.J., M. Koethenbueger en G. Schjelderup (2010) Tax responses in platform industries. *Oxford Economic Papers*, 62(4), 764–783.
- Koethenbueger, M., F. Liberini en M. Stimmelmayer (2018) *Is it just luring profit? The case of European patent boxes*. CESifo Working Paper, 7061.
- OESO (2013) *Action plan on base erosion and profit shifting*. Parijs: OECD Publishing.
- OESO (2017) *OECD transfer pricing guidelines for multinational enterprises and tax administrations*. Parijs: OECD Publishing.
- OESO (2018) *Tax challenges arising from digitalisation: interim report 2018*. Parijs: OECD Publishing.
- Rochet, J.-C. en J. Tirole (2006) Two-sided markets: a progress report. *The Rand Journal of Economics*, 37(3), 645–667.
- Schindler, D. en G. Schjelderup (2010) Profit shifting in two-sided markets. *International Journal of the Economics of Business*, 17(3), 373–383.

Wat voor winstbelasting moet Nederland
eigenlijk hebben: ondernemingswinstbelasting,
vermogensaftrek of verdere renteaftrekbeperking?
Stopt belastingontwijking van multinationals
met winstverdeelsleutels of een wereldwijde
bestemmingsbelasting?

Winst: ontwerp



Hervorm de vpb door beperking van de renteaftrek



DIRK SCHINDLER
Hoogleraar Internationale Belastingheffing,
Erasmus Universiteit
Rotterdam



**HENDRIK
VRIJBURG**
Universitair docent,
Universiteit Leiden

Het klassieke vennootschapsbelastingstelsel maakt financiering met vreemd vermogen relatief aantrekkelijk en geeft bedrijven de mogelijkheid om winsten te verschuiven naar landen met lage belastingen. Hoe kan dit beter?

IN HET KORT

- *Wanneer rekening wordt gehouden met alle relevante dimensies, hebben zowel een onderningswinstbelasting (CBIT) als een eigenvermogensaftrek (ACE) zwaarwegende nadelen ten opzichte van het huidige klassieke stelsel.*
- *Wij beschouwen een generieke aftrekbeperking voor zowel rente als royalty's (een earnings-stripping-regel) als de beste beleids optie voor een unilaterale hervorming van het huidige vpb-stelsel.*
- *Deze generieke aftrekbeperking hervormt het stelsel richting een CBIT, maar zorgt tegelijkertijd voor belangrijke vrijheidsgraden voor beleid om nadelige neveneffecten te voorkomen.*

De auteurs danken Sibren Cnossen, Bas Jacobs, Alexander Klemm en deelnemers aan de conferentie over Tax by Design voor Nederland voor hun nuttige opmerkingen. Email: schindler@ese.eur.nl en h.vrijburg@law.leidenuniv.nl.

Het huidige klassieke stelsel van vennootschapsbelasting (vpb) heeft een aantal bekende problemen. Het stelsel zet bijvoorbeeld aan tot overmatige financiering met vreemd vermogen en maakt verschuiving van winsten mogelijk. Een langlopende discussie over hoe de vennootschapsbelasting zou moeten worden vormgegeven is onlangs weer opgelaaid, met enkele nieuwe inzichten tot gevolg. De twee uiterste beleidsopties zijn het introduceren van een vermogensaftrek voor ondernemingen (*allowance for corporate equity* (ACE)) naast de aftrek voor betaalde rente die nu al bestaat, zodat het normale rendement op het eigen vermogen volledig is vrijgesteld van belastingheffing, en het volledig defiscaliseren van rentebetalingen (de ondernemingswinstbelasting, ofwel *comprehensive business income tax* (CBIT)) waarbij ten opzichte van het klassieke stelsel de renteaftrek vervalt (evenals het belasten van rentebaten). Een minder ingrijpend alternatief is om het huidige klassieke stelsel te hervormen met een aantal goed gerichte extra beperkingen om de grootste problemen te verminderen.¹

Het vormgeven van het vpb-stelsel vereist het balanceren tussen een aantal politiek gevoelige kwesties. In een kleine open economie, zoals de Nederlandse, verandert de vpb volgens het standaardmodel van Gordon (1986) feitelijk in een impliciete belasting op arbeid. In dit model zorgt met name het deel van de vpb dat het normale rendement op kapitaal belast voor een welvaartsverlies. Het vrijstellen van het normale rendement van belastingheffing komt in dit denkmodel dan ook voornamelijk ten goede aan *werknemers*, en niet aan kapitaalbezitters. Het verkopen van een verlaging van de vennootschapsbelasting als een voordeel voor werknemers is om twee redenen problematisch.² Ten eerste is de kans klein dat het grote publiek (en de kiezer) er daadwerkelijk van is te overtuigen dat een belastingverlichting voor het bedrijfsleven de nettolonen in dezelfde mate zal verhogen. Het begrijpen van dit mechanisme vereist inzicht in de algemeen-evenwichtseffecten die leiden tot economische afwenteling, en dit is niet eenvoudig. Ten tweede toont het beschikbare empirische bewijs aan dat een aanzienlijk deel van de belastingdruk wel degelijk op eigenaren van de

bedrijven drukt (Clausing, 2013; Suárez Serrato en Zidar, 2016; Fuest et al., 2018). Dit empirische bewijs laat zien dat er ook onder economen geen consensus bestaat wat betreft de vraag of het standaardmodel van Gordon een realistische afspiegeling van de werkelijkheid is. Veel economen wijzen op onvolkomen afwenteling van de vpb en suggereren dat een bronbelasting op het normale rendement mogelijk toch doelmatig is.

In het licht van bovenstaande lijkt het in het huidige politieke klimaat, met zowel sterke rechtse als linkse populistische partijen, onwaarschijnlijk dat de belastingdruk op het normale rendement van vluchtige kapitaalstromen kan worden verlaagd. Een belastingverlaging voor het internationale bedrijfsleven is een erg bruikbaar onderwerp voor linkse en populistische politieke campagnes.³ Binnen deze politieke context lijkt budget-neutraliteit een minimumvereiste voor elke vpb-hervorming. Dit betekent dat de vpb-tarieven zodanig aangepast moeten worden dat de inkomsten uit de vennootschapsbelasting constant blijven. Daarom richt dit artikel zich op een budget-neutrale hervorming. Verder lijkt het onwaarschijnlijk dat er in de nabije toekomst een gecoördineerde, grote belastinghervorming in de EU zal plaatsvinden. Zelfs als daarover consensus zou zijn, is het volstrekt onduidelijk hoe zo'n hervorming eruit zou kunnen zien. Daarom is de basis van ons voorstel een unilaterale hervorming van het Nederlandse vpb-stelsel.

Door het standaardmodel van Gordon uit te breiden met onder andere een extensieve investeringsmarge, belastingontwijking en het mkb, proberen wij de hervormingsopties voor de vennootschapsbelasting vanuit een breed perspectief te evalueren. Wij baseren ons beleidsadvies hierbij op het criterium dat theoretische inzichten robuust moeten zijn ten aanzien van realistische wijzigingen in de veronderstellingen van het denkmodel (Diamond en Saez, 2011). Voor deze test slaagt noch een ACE, noch een CBIT. Een ACE zorgt voor een te smalle grondslag. In combinatie met een hoog belastingtarief, dat volgt uit de eis van budgetneutraliteit, leidt een ACE tot een ongunstig vestigingsklimaat (extensieve investeringsmarge). Alhoewel een CBIT zorgt voor zowel een brede grondslag als het wegnemen van de bevoordeling

van vreemd vermogen, ontmoedigt een CBIT het uitbreiden van activiteiten (de intensieve investeringsmarge) en biedt het geen ruimte om het mkb te ontzien.

Wij zijn om deze redenen een voorstander van een beperkte aanpassing van het huidige klassieke stelsel met een generieke aftrekbeperking voor zowel rente en royaltybetalingen tot een deel van de winst via een zogenaamde *earnings-stripping*-regel. Door een dergelijke hervorming beweegt het stelsel richting een CBIT (aan de marge voor grote ondernemingen), maar het stelsel behoudt voldoende vrijheidsgraden om bedrijven uit te zonderen zodat het negatieve effect op investeringen en herverdeling minimaal is. Een aanpassing van het huidige stelsel met strippingsregels zorgt voor een flexibel stelsel, omdat de parameters van de strippingsregels eenvoudig kunnen worden aangepast, excessieve schuldfinanciering en winstverschuiving bij de bedrijven die hiervan het meeste profiteren worden beperkt, en andere bedrijven worden ongemoeid gelaten. Nederland heeft inmiddels belangrijke stappen in deze richting gezet.

Een belangrijke onderliggende claim in deze bijdrage is dat het doelmatig is om het normale rendement op investeringen op bedrijfsniveau te belasten. Deze claim blijft ook geldig wanneer het om andere redenen doelmatig is om het normale rendement op vermogen vrij te stellen van belastingheffing op persoonlijk niveau (het Atkinson-Stiglitz theorema). Mocht het zo zijn dat het ook doelmatig is om het normale rendement op vermogen op persoonlijk niveau te belasten, zie Jacobs (2019), dan leidt dit zelfs tot een nog hogere effectieve belastingdruk op het normale rendement (dubbele belastingheffing is in dit geval doelmatig).

ALTERNATIEVE VPB-STELSELS

Het *klassieke vennootschapsbelastingstelsel* belast het rendement op het eigen vermogen, terwijl betaalde rente op vreemd vermogen aftrekbaar is. Ondernemingswinst in bijna alle OESO-landen, waaronder Nederland, wordt via dit stelsel belast. Wanneer deze ongelijke behandeling tussen eigen- en vreemd vermogen niet wordt gecorrigeerd in de inkomstenbelasting resulteert effectief een belastingvoordeel voor het financieren van activiteiten met vreemd vermogen

(“debt-bias”). Daarbovenop biedt deze ongelijke behandeling – bij *gegeven activiteiten* – ruimte voor grondslaguitholling via interne financieringsverschuiving (“debt-shifting”). Deze averechtse effecten zijn goed gedocumenteerd (zie bijvoorbeeld De Mooij (2012)). In de afgelopen jaren hebben *earnings-stripping*-regels bij beleidsmakers aan populariteit gewonnen als instrument om zowel buitensporige schuldfinanciering als grondslaguitholling via interne financieringsconstructies te beteugelen. De anti-belastingontwijkingsrichtlijn van de EU (ATAD) zal bijvoorbeeld in de komende jaren in alle EU-landen het gebruik van deze strippingsregels afdwingen.

Earnings-stripping-regels beperken de ongelijke behandeling van eigen en vreemd vermogen, maar gaan minder ver dan twee alternatieve oplossingen. In 1992 heeft het Amerikaanse ministerie van Financiën (US Department of the Treasury, 1992) de ondernemingswinstbelasting (*Comprehensive Business Income Tax*, CBIT) voorgesteld. De CBIT belast net als het traditionele stelsel het rendement op eigen vermogen, maar schaft de aftrekbaarheid van rentelasten af. Hierdoor belast de CBIT het rendement op zowel het geïnvesteerde eigen vermogen als het geïnvesteerde vreemd vermogen. Kleinere bedrijven (het mkb) werden overigens vrijgesteld van de CBIT.

In dezelfde periode (1991) schetste het Institute for Fiscal Studies de vermogensaftrek voor ondernemingen (*Allowance for Corporate Equity*, ACE) als een alternatieve oplossing voor de ongelijke behandeling van eigen vermogen ten opzichte van vreemd vermogen. De ACE heeft, behalve het elimineren van het belastingvoordeel voor vreemd vermogen, de bedoeling om het normale rendement op investeringen onbelast te houden. Dit wordt benaderd door de fiscale aftrekbaarheid voor rentelasten te handhaven, en daarnaast de aftrek toe te staan van een fictief rendement op eigen vermogen (bijvoorbeeld de marktrente voor langlopende staatsobligaties). De ACE wordt prominent bepleit in de *Mirrlees Review* (Mirrlees et al., 2011) en uitgebreid tot priveniveau door een Rate of Return Allowance (RRA). Dit voorstel is gebaseerd op een eerder voorstel voor een vennootschapsbelasting die (marginale) investeringen ongemoeid laat (*Allo-*

wance for Corporate Capital (ACC), Boadway en Bruce, 1984). Bij de ACC wordt een schatting gemaakt van het normale rendement dat het totale geïnvesteerde kapitaal naar verwachting behaalt. Dit fictieve rendement kan afgetrokken worden van de grondslag van de vennootschapsbelasting.

BELANGRIJKE DIMENSIES VOOR HET ANALYSEREN VAN EEN VENNOOTSCHAPSBELASTING

De in de vorige paragraaf geïntroduceerde beleidsopties worden vaak *partieel* geëvalueerd. De analyse richt zich bij partiële analyses op slechts één of twee verschillende dimensies waarover bedrijven beslissingen nemen. De focus is bijvoorbeeld vaak op financiering en de omvang van investeringen *gegeven* een locatie (de intensieve marge). Echter, in werkelijkheid is er een veelvoud aan relevante dimensies, en zijn overheden vaak beperkt in de mate waarin zij het “gewenste” belastingstelsel kunnen uitvoeren. Voor beleidsadvies is het daarom van belang belastingstelsels te evalueren met betrekking tot hun invloed op *alle* relevante dimensies (een multidimensionale “second-best” analyse). En zoals we dan zien, scoren ACE en CBIT niet op alle dimensies hoog.

Belasting van het normale rendement op bedrijfsniveau

De economische literatuur laat zien dat in het geval van een kleine open economie een bronbelasting op het normale rendement op het eigen vermogen onwenselijk is als de overheid alle relevante aangrijpingspunten voor belastingheffing kan waarnemen. Bedrijven zullen namelijk via aanpassingen van hun investeringen ervoor zorgen dat hun rendement op kapitaal na de belasting gelijk is aan het rendement op de wereldmarkt. Deze verplaatsing van investeringen resulteert erin dat de belastingdruk feitelijk volledig wordt afgewenteld op werknemers via een verlaging van de lonen. In deze opzet is een bronbelasting op het normale rendement gelijk aan een loonheffing plus extra verstoringen bij kapitaalinvesteringen (Gordon, 1986); er zijn immers minder investeringen. Dit leidt tot het *klassieke resultaat* dat het normale rendement onbelast moet blijven. Deze visie leidt tot het ACE-voorstel, en is wat de *Mirrlees Review* aanraadt. De ACE maakt het min of meer mogelijk dat alle kapitaalkosten fiscaal aftrek-

baar zijn, op zodanige wijze dat de marginale investering (dat wil zeggen de intensieve marge) onverstoorde blijft. In feite belast een ACE alleen bovennormale rendementen in bedrijven, als die er al zijn, met als doel om het normale rendement op kapitaal onbelast te laten. Een ACE zal optimaal zijn wanneer *alle* markten perfect functioneren en de rest van het belastingstelsel ‘perfect’ aansluit bij de doelstellingen van de overheid (in de context van dit artikel voornamelijk: inkomensherverdeling).

Echter, empirisch bewijsmateriaal suggereert dat de vennootschapsbelasting wordt gedeeld door de productiefactoren arbeid, kapitaal, grondeigenaren en mogelijk consumenten – zie bijvoorbeeld Suárez Serrato en Zidar (2016) –, wat niet in overeenstemming is met bovenstaande theorie van de kleine open economie. Clausing (2013) suggereert zelfs dat kapitaal het grootste deel van de vennootschapsbelasting draagt. Afwenteling is kennelijk niet perfect. Verder zijn er ook goede redenen om het normale rendement op kapitaal dat een persoon ontvangt alsnog te belasten in de *inkomstenbelasting* (zie Jacobs (2019) in deze bundel). Dit betekent dat alleen onder specifieke omstandigheden de optimale effectieve totale belastingdruk op het normale rendement gelijk is aan nul (als is voldaan aan de condities van het Atkinson-Stiglitz theorema). Beide argumenten houden in dat het klassieke resultaat om het normale rendement op kapitaal in een kleine economie niet te belasten, geen robuuste beleidsconclusie is (zie ook Diamond en Saez, 2011, aanbeveling 3). We zullen daarbovenop hierna verschillende argumenten bespreken die ook tot de conclusie kunnen leiden dat het doelmatig is om het normale rendement op investeringen te belasten met de vennootschapsbelasting. In lijn met de economische theorie is dit het geval als ofwel markten falen ofwel de overheid moeite heeft om met andere belastinginstrumenten haar doelstellingen te verwezenlijken.

De mogelijkheid tot *internationale belastingontwijking* verschaft bijvoorbeeld een argument om het normale rendement op investeringen te belasten. Door middel van (te) hoge interne verrekenprijzen (*transfer pricing*) kunnen bedrijven zorgen dat het gerapporteerde rendement op kapitaal in Nederland, de som van het bovennormale en normale

rendement, lager is dan het daadwerkelijke rendement op kapitaal.⁵ Het ten opzichte van een ACE verruimen van de grondslag met het normale rendement, corrigeert in dat geval voor een *te laag* gerapporteerd bovennormaal rendement. Als het bovennormale rendement enigszins verband houdt met investeringen specifiek in Nederland (*location specific rents*), zal het voor veel bedrijven moeilijk zijn om deze indirecte heffing op het bovennormale rendement te ontwijken. Het belasten van het normale rendement is dan een indirecte heffing op moeilijk te meten, en dus te belasten, bovennormale rendementen die behaald worden door (deels ook buitenlandse) investeerders.

Een tweede argument volgt uit de vrijheidsgraden die directeur groot-aandeelhouders (dga's) hebben om inkomen te verschuiven van vergoedingen voor arbeid naar kapitaal. De combinatie van een relatief hoge belastingdruk op arbeid, en de onmogelijkheid voor de overheid om het totale inkomen van een bedrijf exact te verdelen over de arbeidsinzet en de investeerdersrol van de dga, geeft een prikkel voor dga's om minder arbeidsinkomsten op te geven en meer winst uit onderneming (en daarmee rendement op kapitaal). Dit staat bekend als de 'achilleshiel van de duale inkomstenbelasting' (Sørensen, 2010). Belastingontwijkingsconstructies compliceren mogelijke oplossingen voor dit probleem (zie Alstadsæter et al., 2018). Het belasten van zowel het bovennormale als het normale rendement op het niveau van de vennootschap vermindert de mogelijkheid om gebruik te maken van dergelijke belastingontwijkingsconstructies.

De beperking van de inkomstenbelasting om alle inkomsten goed te belasten, geeft de vennootschapsbelasting een rol als *indirecte heffing* op de inkomsten van werknemers. Dit is bijvoorbeeld van belang wanneer de overheid niet alle componenten van het inkomen van werknemers kan observeren, en dus kan belasten. De inkomstenbelasting zou namelijk de volledige vergoeding voor geleverde arbeid moeten belasten. Echter, de uitvoeringskosten voor het observeren van alle componenten van deze vergoeding zijn te hoog. Verschillende voordelen in natura worden bijvoorbeeld niet (automatisch) aan de belastingdienst gemeld, denk bijvoorbeeld aan het gebruik van een laptop van het bedrijf of het genie-

ten van verscheidene werknemerskortingen. Maar ook bij het gebruik van een (lease)auto wordt de waarde doorgaans te laag ingeschat. Het genoten voordeel wordt niet uitbetaald als loon, het bedrijf bespaart op loonkosten, en die kostenbesparing zal in het rendement op kapitaal tot uiting komen. De vennootschapsbelasting belast in dit geval ook deze niet als arbeidsinkomen gerapporteerde voordelen. Voor de overheid is het veel eenvoudiger om de vennootschapsbelasting uit te voeren, dan om precies na te gaan welke deel van de eigenlijke vergoeding op arbeid niet gerapporteerd wordt als arbeidsinkomen. Het is dan mogelijk doelmatig om een verstorning van investeringen te accepteren ten behoeve van het indirect heffen over deze niet-gerapporteerde arbeidsinkomsten met de vennootschapsbelasting (Slemrod en Wilson, 2009).

Zolang de vennootschapsbelasting niet volledig wordt afgewenteld op arbeid, geldt een vergelijkbaar argument voor uitvoeringsproblemen van de persoonlijke inkomstenbelasting op kapitaalinkomen. Het is relatief eenvoudig om de persoonlijke belasting op inkomen uit vermogen te ontlopen. Met name vermogende beleggers hebben verschillende mogelijkheden om hun portefeuille fiscaal-vriendelijk te structureren, of om simpelweg hun inkomen uit kapitaal naar belastingparadijzen weg te sluisen (zie bijvoorbeeld Alstadsæter et al., 2018). De vennootschapsbelasting belast zowel binnenlandse als buitenlandse beleggers die mogelijk de persoonlijke inkomstenbelasting ontwijken. Het zou eenvoudiger kunnen zijn om belastingontwijking bij bedrijven tegen te gaan dan bij personen, omdat er minder bedrijven zijn dan personen en bedrijven verplicht zijn financiële jaarverslagen te publiceren.

Ook het functioneren van de markt is een relevante dimensie voor de vormgeving van de vennootschapsbelasting. Wanneer de markt faalt, is het volgens Diamond en Mirrlees (1971) doelmatig om het productieproces te corrigeren. De markt faalt bijvoorbeeld in geval van *onvolledige mededinging*. Wanneer bedrijven eenvoudig kunnen toetreden in een markt met onvolledige mededinging, ontstaat mogelijk een *business-stealing-effect*. Er treden dan vanuit maatschappelijk perspectief teveel bedrijven toe tot de markt, zodat elk

bedrijf te weinig produceert (toetreders “stelen” omzet van gevestigde bedrijven). In dit geval vermindert de vennootschapsbelasting mogelijk ondoelmatig hoge toetreding tot de markt. Brekke et al. (2017) suggereren dat dit onvolkomen mededingingsargument leidt tot een CBIT-stelsel in sectoren met schaalvoordelen (bijvoorbeeld multinationals in de digitale economie), terwijl in sectoren zonder schaalvoordelen een smallere grondslag afdoende zou kunnen zijn (een bepaalde mate van aftrekbaarheid van kapitaalkosten).

Tot slot kan ook een onvolkomenheid in de organisatie van het bedrijf een argument zijn om het normale rendement van kapitaal te belasten. Als aandeelhouders niet in staat zijn om het gedrag van managers perfect te monitoren, hebben de managers een prikkel om een vrije kasstroom te investeren in relatief onproductieve projecten die mogelijk private baten hebben voor de manager zelf (we noemen dit ook wel moreel gevaar). Dit bekende principaal-agent probleem wordt bevorderd door een ACE, omdat een ACE de kapitaalkosten verlaagt en daardoor alle soorten investeringen bevordert. Daarentegen ontmoedigt een CBIT alle investeringen en zeker de relatief laag-renderende “voorkeursprojecten” van managers. Dit effect wordt nog eens versterkt in geval de hervorming naar een CBIT samengaat met een lager tarief voor de vennootschapsbelasting (als gevolg van een bredere belastinggrondslag). In dat geval ontstaat een substitutie naar projecten met hogere rendementen omdat deze projecten een relatieve lage effectieve belastingdruk ervaren onder een CBIT; zie Koethenbueger en Stimmelmayer (2014).

Eerdere studies hebben aangetoond dat de welvaartsverliezen vanwege een verstoring van de intensieve investeringsmarge door de vennootschapsbelasting aanzienlijk kunnen zijn (Keuschnigg en Dietz, 2007; Radulescu en Stimmelmayer, 2007). Alle bovenstaande argumenten samen suggereren echter dat wanneer we rekening houden met meer dimensies dan alleen de intensieve marge, het verre van duidelijk is of het op bedrijfsniveau vrijstellen van belastingheffing op het normale rendement wenselijk is. Oftewel, de conclusie dat een ACE-stelsel optimaal is onder specifieke omstandigheden, houdt geen stand in meer algemene zin. Dit omdat zowel markten als de rest van het belastingstel

sel imperfect zijn.⁶ De vennootschapsbelasting kan worden gebruikt om deze imperfecties te corrigeren, inclusief het in bepaalde mate belasten van het normale rendement op investeringen (naast een heffing op kapitaalinkomen op persoonlijk niveau). De mate van belastingheffing op het normale rendement zal echter wel rekening moeten houden met het feit dat deze wel degelijk investeringen verstoort. Daarom is een CBIT-stelsel waarschijnlijk niet optimaal omdat een CBIT het normale rendement relatief zwaar belast door financieringskosten helemaal niet in aftrek toe te staan. Daarentegen bieden zowel het klassieke-stelsel als een ACC meer flexibiliteit doordat deze stelsels zo ingericht kunnen worden dat een deel van de kapitaalkosten aftrekbaar is, zodat maar in beperkte mate belastingdruk op het normale rendement ontstaat.⁷

Intensieve versus extensieve investeringsmarge

Ondanks dat het belasten van het normale rendement op investeringen onderbouwd kan worden met argumenten uit de vorige subparagraaf, geven veel economen, met inbegrip van de auteurs van de *Mirrlees Review*, nog steeds de voorkeur aan een ACE omdat dit stelsel investeringen aan de marge niet verstoort. Hieronder zullen wij uitleggen dat dit geen correcte conclusie is wanneer de belastinghervorming in meer dimensies wordt geëvalueerd dan alleen de intensieve marge.

Ten eerste, zelfs als een ACE perfect wordt uitgevoerd, en de fictieve vermogensaftrek overeenkomt met het daadwerkelijke normale rendement op eigen vermogen, dan zullen investeringen aan de marge nog steeds worden verstoord als andere aftrekposten investeringen ten onrechte aanmoedigen. Dit is doorgaans het geval. Royalty's, de vergoeding voor het gebruik van patenten, worden bijvoorbeeld doorgaans afhankelijk gemaakt van de omzet van het bedrijf. Het resultaat is dat, als de omzet van het bedrijf stijgt als gevolg van een investering, het bedrijf ook meer royalty's van de belastbare grondslag kan aftrekken. Echter, als deze royaltybetaling binnen een concern plaatsvindt, zullen hier hoogstwaarschijnlijk geen daadwerkelijke extra economische kosten voor het concern tegenover staan. Effectief is dan om het

belastbare rendement op geïnvesteerd kapitaal lager te stellen dan het economische rendement. De aan de omzet gerelateerde royalty zorgt zodoende voor een impliciete subsidie op investeringen. De uitvoering van het belastingstelsel laat het Diamond-Mirrlees productie-efficiëntietheorema falen.

In het geval van een klassiek vennootschapsbelastingstelsel of een CBIT is een dergelijke impliciete investeringssubsidie mogelijk doelmatig omdat beide stelsels investeringen in principe aan de marge verstoren. De impliciete subsidie corrigeert deze ongewenste verstoring enigszins. Onder een ACE, echter, zijn alle kapitaalkosten al van de belasting aftrekbaar zodat de impliciete investeringssubsidie als gevolg van aftrekbaar royalty's leidt tot overstimulering (Juraneck et al., 2018a, stelling 3). Aangezien de rol van immateriële activa groeit, groeit ook het effect van de fiscale behandeling van royalty's in belang.

Ten tweede, het Diamond-Mirrlees productie-efficiëntietheorema geldt per definitie niet als bedrijven bovennormale winsten kunnen behalen (die voor een deel afhankelijk zijn van de investeringslocatie) Voor beleidsevaluatie is dan, naast de intensieve, ook de extensieve investeringsmarge van belang: investeringsverschuivingen tussen landen als gevolg van *locatiekeuze* door multinationale bedrijven ten aanzien van de plek waar men een filiaal of een firma wil openen. Het is vanuit een dergelijk multidimensionaal perspectief niet duidelijk waarom de analyse van de ACE zich volledig zou moeten richten op de intensieve marge. Het is van belang om na te gaan wat de invoering van een ACE betekent voor bijvoorbeeld de extensieve marge. Het lijkt onwaarschijnlijk dat het *volledig onverstoord* laten van de intensieve marge, het klassieke argument voor een ACE, standhoudt in een setting met ook bedrijfsverplaatsingen. Aan de andere kant zal een CBIT ook vanuit dit bredere perspectief hoogstwaarschijnlijk de intensieve marge te sterk verstoren.

De eis van een *budget-neutrale hervorming* is van groot belang voor het vergelijken van ACE en CBIT in een setting met bedrijfsverplaatsingen. De bedrijfsverplaatsingen, de extensieve marge, worden namelijk bepaald door verschillen in *gemiddelde belastingdruk* tussen locaties. Een ACE kent een kleinere grondslag dan de CBIT, en dit leidt dus tot een

hoger tarief als budget-neutraliteit een vereiste is; zie ook de simulaties in De Mooij en Devereux (2011).⁸ Voor projecten, of bedrijven, die ongeveer een normaal rendement behalen betekent een ACE een gemiddelde belastingverlaging; de extra aftrek is relatief groot ten opzichte van de tariefsverhoging. Een ACE stelt dergelijke marginale projecten eigenlijk vrij van belastingheffing. Echter, bedrijven die hoge bovennormale rendementen behalen, zien de gemiddelde belastingdruk stijgen omdat zij worden geconfronteerd met een relatief kleine extra aftrek en zodoende meer last hebben van de tariefsverhoging. Dit heeft een negatief effect op de extensieve investeringsmarge, waarbij de omvang van de extensieve investeringsmarge afhangt van het type bedrijven in de economie.⁹ Met name bedrijven die hun bovennormale winst behalen vanwege bedrijfsspecifieke kennis (bijvoorbeeld winst op intellectueel eigendom en O&O) zullen geneigd zijn te vertrekken.¹⁰ Bedrijven die bovennormale winsten voornamelijk behalen uit locatiespecifieke omstandigheden (bijvoorbeeld door exploitatie van natuurlijke hulpbronnen) zullen minder snel hun investeringen verplaatsen, omdat de verhuizing van een onderneming zou betekenen dat men ook afstand doet van de bron van de bovennormale winsten.

Samenvattend, als een klein land concurreert met andere landen voor de investeringen van kennisintensieve bedrijven, is een laag effectief tarief op bovennormale winsten een duidelijk voordeel.¹¹ Dit suggereert dat een CBIT voor landen die voornamelijk concurreren om kennisintensieve bedrijven de voorkeur verdient boven een ACE. De Mooij en Devereux (2011) vergelijken een unilaterale invoering van ACE en CBIT in EU-landen met simulaties in het CORTAX-model. Deze simulaties bevestigen het belang van de extensieve marge en de welvaartswinst die te behalen is met een unilaterale hervorming naar een CBIT in plaats van een hervorming naar een ACE. In het bijzonder: de CORTAX-simulaties tonen aan dat een unilaterale invoering van een CBIT de welvaart laat toenemen met 0,7 procent van het bbp, terwijl een unilaterale hervorming naar een ACE de welvaart met 0,2 procent van het bbp vermindert. Het positieve effect van een CBIT is groter voor landen met een grote multinationale sector.

Internationale winstverschuiving

Ook winstverschuiving is een belangrijke dimensie bij het evalueren van alternatieve stelsels voor de vennootschapsbelasting. Multinationals structureren hun interne leveringen en kapitaalstromen (dat wil zeggen de interne verrekenprijzen en kapitaalvergoedingen) op zodanige wijze dat de papieren winst wordt verschoven van landen met hoge naar landen met een lage belastingdruk. Dit houdt vooral in dat multinationals hun intellectueel eigendom (zoals octrooien of handelsmerken) en hun interne banken vestigen in landen met lage belastingen (ofwel belastingparadijzen). De dochterondernemingen aldaar factureren vervolgens de royaltybetalingen en de rentelasten op intern vreemd vermogen aan de vestigingen in landen met hoge belastingen, zodat deze betalingen tegen een hoog tarief kunnen worden afgetrokken, en slechts belast worden met het lage belastingtarief in het belastingparadijs. Dit resulteert in een belastingbesparing ter grootte van het verschil in de wettelijke belastingtarieven tussen het land met de hoge belastingen en dat met het gunstige belastingtarief.

Aangezien een CBIT-stelsel samengaat met een lager tarief van de vennootschapsbelasting, heeft een CBIT-stelsel minder te lijden van winstverschuiving dan een ACE-stelsel. Vergelijkbaar met economische winst als gevolg van investeringen, is een CBIT-land aantrekkelijker voor papieren winsten. Zo zou een CBIT-land met een laag vennootschapsbelastingtarief zelfs royaltybetalingen kunnen aantrekken. De Mooij en Devereux (2011) wijzen erop dat een aanzienlijk deel van de welvaartseffecten in hun simulaties (zie hierboven) toe te schrijven is aan internationale winstverschuivingen. Vooral West-Europese landen met hoge tarieven voor de vennootschapsbelasting, waar multinationale bedrijven een relatief groot aandeel hebben in de economie, hebben vanwege grotere winstverschuiving voordeel bij een hervorming naar een CBIT met lagere tarieven.

Twee bijkomende punten zijn hier van belang. Ten eerste wordt soms beweerd dat een ACE-stelsel een land aantrekkelijker maakt voor de interne banken van multinationals en belastingplanning. Inderdaad, omdat het normale rendement op het eigen vermogen vrijgesteld is van belastinghef-

ving in een ACE-land via een fictieve vermogensaftrek, is het aantrekkelijker voor een multinational om het eigen vermogen aan te wenden in een vestiging in een ACE-land en dit te gebruiken voor interne leningen aan vestigingen in andere landen. De belastinggrondslag in de interne bank zal alleen bestaan uit rentebaten die de fictieve vermogensaftrek overschrijden. België, bijvoorbeeld, wist te profiteren van deze effecten bij de overgang van zijn 'fiscale regeling voor coördinatiecentra' naar een algemeen ACE-stelsel (Hebous en Ruf, 2017). Dit argument is correct als de ACE wordt vergeleken met het klassieke vennootschapsbelastingstelsel. Echter, bij een CBIT-stelsel zijn rentebaten helemaal niet belast – want financieringsstromen worden gedefiscaliseerd. Een unilaterale hervorming naar een CBIT maakt een land daarom nog aantrekkelijker dan een ACE voor het aantrekken van de interne bank van multinationals, omdat ontvangen rente helemaal niet belast is.

Een tweede punt is dat, waar een CBIT alle prikkels voor winstverschuiving met interne schulden en onzakelijke rentetarieven wegneemt, een ACE alleen de bevoordeling van vreemd vermogen boven eigen vermogen wegneemt. Onder een ACE blijft er namelijk een prikkel bestaan om winst te verschuiven via interne schuldfinanciering, doordat onder een ACE-stelsel de daadwerkelijke rentebetalingen aftrekbaar en manipuleerbaar zijn.¹² Bijgevolg vereist een ACE aanvullende wetgeving voor het beperken van de renteaftrek. Alleen onder een ACC-stelsel verdwijnen de prikkels om winsten te verschuiven via schuldfinanciering.

Samengevat: internationale winstverschuiving pleit voor een stelsel met lage vennootschapsbelastingtarieven of andere beperkingen voor winstverschuiving. Dit maakt een CBIT-achtig stelsel aantrekkelijker dan een ACE.

De schuldbias

Sinds de financiële crises, staat de fiscale bevoordeling van vreemd vermogen in de vennootschapsbelasting zwaar ter discussie. Deze bevoordeling kan namelijk leiden tot bovenmatige schuldfinanciering. Een te hoge schuldratio kan managers weer aanzetten tot het nemen van te veel risico. Dit omdat de baten bij een goede afloop volledig (en onbeperkt)

voor de aandeelhouders zijn (de vergoeding voor vreemd vermogen is immers gemaximeerd op de afgesproken rente), terwijl de verliezen voor de aandeelhouders in geval van een slechte afloop beperkt zijn tot het geïnvesteerde eigen vermogen. Dit zorgt macro-economisch voor zowel hoge winsten voor aandeelhouders en meer bedrijfsfaillissementen waarbij vreemd-vermogensbezitters, en de samenleving als geheel, verliezen moeten nemen (zie Sørensen (2017)). De Mooij (2012) bespreekt potentiële argumenten voor het bevorderen van schuld boven eigen vermogen, maar concludeert dat deze argumenten niet sterk genoeg zijn om vreemd vermogen een belastingvoordeel te geven. Sørensen (2017) schat grofweg dat buitensporige schuldfinanciering een welvaartsverlies veroorzaakt van 0,14 procent van het bbp. Dit komt overeen met een eerdere schatting van Weichenrieder en Klautke (2008), die een marginaal welvaartsverlies schatten van 0,08 tot 0,23 procent van het bbp. Beide schattingen wijzen op vrij bescheiden, maar niet te verwaarlozen welvaarseffecten. Daarom bepleit Sørensen (2017) voor het beperken voor de aftrekbaarheid van rente (dat wil zeggen strippingsregels), maar hij stelt dat een CBIT te ver zou gaan. Een CBIT zou de verstoring in financieringsbeslissingen wegnemen, maar het defiscaliseren van de rente zou een te sterk verstorend effect hebben op investeringen. De Mooij (2012) is echter wel een voorstander van een volledige neutrale behandeling van eigen en vreemd vermogen, met een verwijzing naar empirische effecten als gevolg van het invoeren van een ACE.

Merk op dat de hiervoor genoemde schattingen en voorstellen in het algemeen zijn gebaseerd op niet-financiële bedrijven. Banken worden doorgaans apart besproken. Bovenmatige schuldfinanciering in de bankensector is namelijk zeker een relevant en groot maatschappelijk probleem, zie bijvoorbeeld de bespreking in Admati en Hellwig (2013). De ongelijke behandeling van eigen en vreemd vermogen in de vennootschapsbelasting versterkt dit probleem zeker, maar is niet de belangrijkste oorzaak van overmatige schuldfinanciering bij banken. Bankmanagers vertonen moreel wangedrag door met hoge schulden te gokken op ófwel hoge winsten en bonussen in het geval het meezit, ófwel als het tegenzit uitgekocht te worden door de samenleving omdat de bank

een systeemrisico vertegenwoordigt (*too big to fail*). De afgelopen jaren hebben uitgewezen dat de kans om uitgekocht te worden voor banken inderdaad vele malen hoger is dan voor andere bedrijven.

In algemene zin zijn er, zoals hierboven besproken, in een gesloten economie geen goede argumenten voor het bevoordelen van vreemd vermogen boven eigen vermogen. Echter, in een internationale context waarin zowel belastingconcurrentie als winstverschuiving relevant zijn, kan het gunstig zijn om ruimte te laten voor de aftrekbaarheid van betaalde rente op interne financiering, bijvoorbeeld door niet al te strenge minimumkapitaalregels (*thin-capitalization rules*) in te voeren. De reden hiervoor is dat multinationale ondernemingen doorgaans eerder hun investeringen verplaatsen dan binnenlandse ondernemingen. Uit doelmatigheidsoverwegingen zou het vennootschapsbelastingstelsel de rendementen van binnenlandse bedrijven (die voornamelijk in handen zijn van een kleine groep aandeelhouders die de dienst uitmaken) vanuit dit argument zwaarder moeten belasten dan de investeringsrendementen van multinationale bedrijven. Echter, vanwege uitvoeringstechnische, juridische of politieke redenen lijkt het niet altijd mogelijk om een dergelijke relatief lage effectieve druk voor multinationals in de wet vast te leggen. Om dit probleem te omzeilen, concluderen verschillende artikelen dat het doelmatig kan zijn om ruimte te laten voor de aftrekbaarheid van rente op interne financiering, bijvoorbeeld via niet te strenge minimumkapitaalregels. Dit verlaagt de kapitaalkosten voor internationaal opererende bedrijven, wat de investeringen bevordert. Een dergelijke lage marginale belastingdruk is optimaal voor een overheid die is gericht op het bevorderen van de nationale welvaart (Hong en Smart, 2010; Häufler en Runkel, 2012; Häufler et al., 2018).

Samenvattend, er zijn over het algemeen nauwelijks argumenten voor het bevoordelen van extern vreemd vermogen boven eigen vermogen. Echter het kan doelmatig zijn om multinationale bedrijven effectief lager te belasten dan binnenlandse ondernemingen door beperkte ruimte te laten voor aftrekbare interne financiering. Een ACE, ACC, en CBIT beperken deze mogelijkheden in belangrijke mate

(als het betalen van een onzakelijke rente op intern vreemd vermogen bij wet wordt beperkt). *Earnings-stripping*-regels bieden daarentegen wel de nodige vrijheidsgraden. Merk op dat deze argumenten niet gelden voor de financiële sector, waarvoor andere, sectorspecifieke oplossingen nodig zijn.

Het geval van de kleine bedrijven

De voorgaande discussie betreft grotendeels grote ondernemingen die toegang hebben tot goed functionerende kapitaalmarkten zodat schuld en eigen vermogen praktisch perfecte substituten zijn. De verdeling van de ondernemingen in een economie is echter behoorlijk scheef, en de vpb belast ook het midden- en kleinbedrijf. Voor deze kleinere bedrijven is niet zozeer het beperken van internationale winstverschuivingen, maar het bijdragen aan inkomensherverdeling de belangrijkste doelstelling bij het ontwerpen van het vpb-stelsel. Voor het mkb valt de vpb niet los te zien van de persoonlijke inkomstenbelasting van de eigenaar van het bedrijf. Twee zaken vallen daarbij op.

Ten eerste is minder duidelijk of overmatige schuldfinanciering ook veel voorkomt bij het mkb. Hoewel Devereux et al. (2018) aangeven dat de fiscale aftrekbaarheid van rente leidt tot overmatige schuldfinanciering in het VK, vinden Farre-Mensa en Ljungqvist (2016) hiervan geen significant effect in de VS. De laatste auteurs suggereren dat veel kleinere ondernemingen in verband met imperfecties op de kapitaalmarkt weinig mogelijkheden hebben om hun bedrijfsfinanciering aan te passen aan het belastingstelsel. Als dit laatste het geval is, zal het welvaartsverlies vanwege de ongelijke behandeling van vreemd en eigen vermogen kleiner zijn bij het mkb dan bij grotere bedrijven (en bijgevolg is het argument om aan te dringen op een neutrale behandeling zwakker).

Bovendien tonen studies aan dat de waargenomen schuldfinanciering in kleine bedrijven ook is te verklaren door andere argumenten dan belastingen. Meer winstgevende bedrijven hebben de neiging om schuldfinanciering te verminderen (Devereux et al., 2018; Mocking en Steegmans, 2017). Dit suggereert dat sommige bedrijven vreemd vermogen beschouwen als een relatief dure bedrijfsfinanciering. Dit kan deels de heterogeniteit verklaren in de waargenomen

mate van schuldfinanciering in het mkb (Mocking en Steegmans, 2017). Een lage schuldfinanciering kan (deels) een teken zijn van een hoge verdien capaciteit van de eigenaren van het bedrijf (de dga). Ook kunnen eigenaren juist eigen vermogen willen gebruiken om het signaal af te geven dat zij zich hebben geëngaat aan het bedrijf (Simon, 2015). Voor het mkb leiden beide argumenten mogelijk tot enige mate van gewenste belastingdifferentiatie tussen vreemd en eigen vermogen op bedrijfsniveau.

Ten tweede – samenhangend met de vorige punten – zal een budget-neutrale hervorming van de vennootschapsbelasting richting een stelsel waarin eigen en vreemd vermogen hetzelfde wordt behandeld leiden tot een ex-ante hogere belastingdruk bij bedrijven met een ex-ante relatief hoge schuldfinanciering. Tegelijkertijd zal deze hervorming de belastingdruk op bedrijven met relatief lage schuldfinanciering verminderen. Afhankelijk van algemeen-evenwichtseffecten – dat wil zeggen de mate waarin de marktrente zich aanpast en bedrijven vertrekken – zal deze verschuiving in belastingdruk een ex-post herverdelingseffect tot gevolg hebben. Gegeven de heterogeniteit in de mate van schuldfinanciering in het mkb, kunnen deze herverdelingseffecten aanzienlijk zijn.

Waarschijnlijk kan belastingheffing bij dga's het beste worden vormgegeven via een duale inkomstenbelasting (*dual income tax*, DIT). Zoals uitgelegd door bijvoorbeeld Sørensen (2010), valt een DIT goed te combineren met de huidige, klassieke vpb. In theorie kan een DIT ook goed worden geïntegreerd met een ACE of CBIT, zeker in een gesloten economie met goed functionerende kapitaalmarkten. Echter, in een open economie is er door ontwijkmogelijkheden en belastingafwenteling een wezenlijk verschil tussen een persoonlijke belasting op het wereldwijde inkomen van de dga (de DIT) en een bronbelasting op bedrijfsniveau (de vennootschapsbelasting).

Samenvattend: voor het mkb is niet met zekerheid te zeggen of een hervorming van het huidige vpb-stelsel naar een CBIT of een ACE de welvaart bevordert; wel leidt de hervorming potentieel tot grote korte termijn herverdelings-effecten.

DE NEDERLANDSE SITUATIE

Nederland heeft een grote multinationale sector en is een belangrijk knooppunt voor inkomende en uitgaande dbi (directe buitenlandse investeringen). Nederland is na Luxemburg het land met de hoogste dbi-bbp ratio ter wereld. Bovendien heeft Nederland meer uitgaande dan inkomende dbi. Hiermee zit Nederland volgens Lejour et al. (2019) in de top 3 van landen met zowel de hoogste inkomende als de hoogste uitgaande absolute dbi (samen met Luxemburg en de VS), en bezit Nederland vijftien procent van de wereldwijde dbi. Deze dbi-stromen zijn ongeveer vijf maal het bbp en tachtig procent gaat via brievenbusmaatschappijen die hun hoofdactiviteiten in andere landen hebben en buitenlands eigendom zijn. Terwijl een groot deel van het inkomen van brievenbusmaatschappijen wordt doorgesluisd naar andere landen, blijft toch ongeveer 24 procent van deze inkomensstroom (ongeveer 37 miljard euro) binnen Nederland. Met name de toename van royaltybetalingen was substantieel in de periode 2004-2016. Daarnaast is het waarschijnlijk dat multinationale ondernemingen bovennormale rendementen verdienen in Nederland in de industriegebieden rond de Rotterdamse havens en de hightech-agglomeratie rondom Eindhoven. Verder biedt de regio Amsterdam veel financiële diensten. Naast netwerkeffecten (en winsten uit de aardgaswinning) lijken deze bovennormale winsten voor een belangrijk deel het gevolg te zijn van zowel bedrijfsspecifieke kennis (Eindhoven, Amsterdam) als locatie-specifieke activiteiten (Rotterdam).

Deze gestileerde feiten suggereren dat de extensieve investeringsmarge, het vestigingsklimaat, voor Nederland belangrijk is, en dat het mogelijk doelmatig kan zijn om het vestigingsklimaat te verbeteren ten koste van belastingprikkel die de omvang van investeringen bevorderen (de intensieve investeringsmarge). Een brede belastinggrondslag in combinatie met een relatief laag tarief in de vennootschapsbelasting lijkt daarom doelmatig voor Nederland. Dit is in lijn met de simulatieresultaten voor Nederland in De Mooij en Devereux (2011, figuur 3).

Een budget-neutrale hervorming naar een ACE, dus gecombineerd met een hoger vpb-tarief, zou de welvaart in

Nederland met 2,1 procent van het bbp doen afnemen. Geen enkel ander land laat een dergelijk groot welvaartsverlies als gevolg van een ACE zien (Zweden volgt Nederland met een verlies van 1,4 procent van bbp). Deze daling in bbp volgt zowel uit verstoringen van de locatiekeuze van multinationals als het verschuiven van winsten naar andere landen. Dezelfde simulaties laten zien dat Nederland baat zou hebben bij een budget-neutrale hervorming richting een CBIT met een toename van het bbp van 1,7 procent. Hoewel deze simulatieresultaten tien jaar oud zijn, is er geen reden om aan te nemen dat deze inzichten niet meer valide zijn.

Nederland lijkt te voldoen aan de voorwaarden voor het belasten van het normale rendement op bedrijfsniveau. Zoals in de voorgaande paragrafen is betoogd, is winstverschuiving via royaltybetalingen en verrekenprijzen in Nederland aanzienlijk. Dit is niet verrassend gezien het relatief hoge Nederlandse vennootschapsbelastingtarief van 25 procent (en 22,5 procent vanaf 2020) ten opzichte van de EU en OESO landen. Verder vindt ook in Nederland, zoals in alle landen, substantiële ontwijking plaats van met name de persoonlijke inkomstenbelasting op kapitaal. De belastingen op inkomen uit kapitaal zijn in Nederland sterk gefragmenteerd. Er is een vermogensbelasting (box 3) maar pensioenvermogen, vermogen geïnvesteerd in een huis en vermogen dat wordt geïnvesteerd in een bedrijf waarin de belastingplichtige een substantieel belang heeft, zijn vrijgesteld van deze vermogensbelasting. Inkomen uit vermogen geïnvesteerd in bedrijf waarin de belastingplichtige een substantieel belang heeft zijn *bij uitkering* belast in box 2. Pensioenvermogen wordt zelfs gesubsidieerd (Lejour en Van 't Riet, 2014; Jacobs, 2015).

Bovendien leidt de mogelijkheid om inkomen te verschuiven tussen box 1 en 2 (en box 3) van de inkomstenbelasting tot een lagere effectieve belastingdruk voor dga's in Nederland. Nederland heeft namelijk geen volledige duale inkomstenbelasting, en het hoge marginale belastingtarief op arbeid van ongeveer vijftig procent verschaft prikkels om inkomsten als bedrijfswinsten op te voeren en zodoende belastingbetaling uit te stellen, en mogelijk af te stellen (bijvoorbeeld bij bedrijfsopvolging). De belastingwet gaat dit

tegen door dga's te verplichten een minimaal arbeidsinkomen op te geven, *het gebruikelijk loon*. Dit heeft als gevolg dat een deel van het arbeidsinkomen wordt belast als bedrijfs-winst met een lagere effectieve belastingdruk als gevolg van belastinguitstel, zie Bettendorf et al. (2016). Daarbovenop lenen dga's bij voorkeur van hun eigen bedrijf ook met het doel om het betalen van inkomstenbelasting uit te stellen.

VOORSTEL VOOR HET HERVORMEN VAN HET NEDERLANDSE VENNOOTSCHAPSBELASTING-SYSTEEM

Op basis van onze inschatting van de Nederlandse situatie en de knelpunten die zijn besproken, adviseren wij om het stelsel niet volledig te hervormen naar een CBIT- of ACE-stelsel. In plaats daarvan bevelen we een strippingsregel aan die de aftrekbaarheid van netto rentelasten (het verschil tussen rentelasten en rentebaten) en royaltybetalingen beperkt. Hierdoor zal de belastingdruk bij multinationale bedrijven stijgen ten opzichte van het huidige stelsel, omdat de belastinggrondslag wordt verbreed. De hervorming laat echter voldoende vrijheid over om ervoor te zorgen dat het belastingstelsel onderscheid maakt tussen binnenlandse en internationale bedrijven.

De voorgestelde strippingsregel heeft twee belangrijke parameters. Ten eerste wordt aftrekbaarheid van rente en royaltybetalingen beperkt tot een bepaald percentage van (bijvoorbeeld) de inkomsten voor aftrek van rente, belastingen, afschrijvingen en amortisatie (EBITDA). Op basis van de ervaringen met dergelijke *earnings-stripping*-regels die renteaftrek beperken, lijkt een percentage van 25 tot 30 procent van EBITDA verdedigbaar. Als ook royaltybetalingen ondergebracht worden in een *earnings-stripping*-regel kan dit percentage worden aangepast naar 35 tot 40 procent van EBITDA. In navolging van discussies in Duitsland en Noorwegen, zou de strippingsregel zowel de rente op externe als interne schuld moeten beperken, zodat overmatige schuldfinanciering wordt tegengegaan.

De tweede parameter van de strippingsregel is het uitsluiten van bedrijven met een beperkte absolute omvang van netto rente en royaltybetalingen. Dit zorgt ervoor dat

de regel alleen is gericht op de grote bedrijven die proberen winsten te verschuiven. De onderbouwing is als volgt. Wij zijn van mening dat het bij het geven van beleidsadvies van belang is om belastingstelsels integraal te evalueren, rekening houdend met alle marges waar bedrijven invloed op hebben en uitvoeringsbeperkingen van het belastingstelsel als geheel. Dit leidt tot de conclusie dat het normale rendement behaald op investeringen belast zou moeten worden op het niveau van het bedrijf. Voor Nederland zijn namelijk zowel de extensieve investeringsmarge en winstverschuiving van belang. Daarom lijkt het doelmatig om de intensieve investeringsmarge wel te verstoren met een relatief hoge belastingdruk op het normale rendement. Dit wordt bereikt door de grondslag van de vennootschapsbelasting te verbreden en het tarief van de vennootschapsbelasting te verlagen. Dit in tegenstelling tot een ACE waarbij de grondslag wordt versmald door het normale rendement helemaal vrij te stellen. Een volledige hervorming naar een CBIT-stelsel zou daarentegen leiden tot onnodige grote investeringsverstoringen en herverdelingseffecten bij voornamelijk het mkb.

Daarom stellen wij voor om het huidige klassieke vpb-stelsel grotendeels in stand te houden, maar deels te hervormen met een aftrekbeperking voor rente- en royaltybetalingen. Met deze benadering ontwikkelt het stelsel zich richting een CBIT, terwijl de gevolgen voor de meeste bedrijven beperkt kunnen blijven. Als de drempel voor absolute netto rente- en royaltybetalingen zorgvuldig wordt gekozen, zal er nagenoeg niets veranderen voor bedrijven die niet aan grondslaguitholling doen (de meeste bedrijven), deze zijn dan simpelweg vrijgesteld van de maatregel. Dit beperkt de mogelijke negatieve gevolgen van een meer neutrale behandeling van eigen en vreemd vermogen aanzienlijk. Als gevolg van ATAD 1 heeft Nederland een *earnings-stripping*-regel ingevoerd waarbij gebruik wordt gemaakt van een drempel van één miljoen euro voor de aftrekbaarheid van (netto-) rentebetalingen. Dit is strenger dan de vereiste minimumnorm van drie miljoen euro in ATAD 1. Dit lijkt voldoende om de meeste mkb-bedrijven vrij te stellen van de *earnings-stripping*-regel.

Een potentieel probleem is dat een strippingsregel op basis van EBITDA procyclisch kan uitwerken. Geduren-

de een economische neergang zullen de opbrengsten van bedrijven teruglopen, waardoor de EBITDA daalt, en dus ook aftrekbaarheid van kosten verder wordt beperkt. De te betalen belasting daalt dus minder snel dan de omzet, zodat de effectieve druk stijgt en liquiditeitsproblemen zouden kunnen ontstaan. Deze kritiek op de strippingsregel is uitvoerig besproken rondom de invoering van de Duitse strippingsregel in 2008. Er is ons geen eenduidig empirisch bewijs bekend dat bedrijven in Duitsland gedurende de financiële crisis in 2008 en 2009 structureel problemen hebben ondervonden als gevolg van de strippingsregel. Ook een commissie van belastingexperts die een hervorming van het Noorse belastingstelsel onderzocht, heeft deze kritiek op de strippingsregel besproken en concludeerden dat dit in de praktijk geen probleem zal vormen wanneer het aftrekpercentage niet te strikt wordt gekozen (NOU, 2014).

De interactie tussen strippingsregels gebaseerd op EBITDA en winstverschuiving is van belang. CBIT en ACE zorgen ervoor dat winstverschuiving met de omvang van vreemd vermogen wordt geëlimineerd (gegeven dat een zakelijke rente wordt gebruikt). Echter, beide stelsels doen weinig aan winstverschuiving via het manipuleren van verrekenprijzen (inclusief royaltybetalingen en het rekenen van een onzakelijke rente). Deze laatste vorm van winstverschuiving heeft echter een veel sterker grondslaguithollend effect en geen enkele maatschappelijke bate. Dit in tegenstelling tot overmatige schuldfinanciering, dat via lagere netto kapitaalkosten deels investeringen stimuleert. Een aantrekkelijk neven-effect van strippingsregels op basis van EBITDA is daarom dat deze ook het manipuleren van verrekenprijzen direct ontmoedigt. Het te hoog inschatten van interne verrekenprijzen zal het beschikbare budget voor renteaftrek beperken (*crowding out*). Dit gebeurt direct in het geval van een onzakelijke rente, en indirect via het verlagen van EBITDA in het geval royaltybetalingen of de prijzen van overige productiefactoren te hoog worden ingeschat. Voor multinationale bedrijven is een grote kapitaalvoorraad gecombineerd met lagere winstverschuiving *per eenheid verkopen* hoogstwaarschijnlijk voordeliger dan een kleine kapitaalvoorraad met hoge winstverschuiving *per eenheid verkopen* (maar mogelijk een lagere

absolute winst na belasting).¹³ Strippingsregels kunnen er zodoende toe leiden dat bedrijven minder vaak interne verrekenprijzen manipuleren, terwijl interne schuldfinanciering mogelijk iets toeneemt ten opzichte van de huidige situatie. Dit bevordert echter de welvaart omdat interne schuldfinanciering via lagere kapitaalkosten investeringen (dbi) stimuleert. Anders gezegd, het geeft de overheid de mogelijkheid om investeringen van multinationale bedrijven te bevorderen zonder dat het een belastingvoordeel geeft aan binnenlandse investeerders. Dit is doelmatig als binnenlandse investeerders minder mobiel zijn (Gresik et al., 2017).¹⁴ In tegenstelling tot strippingsregels beperken noch CBIT noch ACE winstverschuiving via interne verrekenprijzen.

Ter onderbouwing toont recent onderzoek aan dat het manipuleren van verrekenprijzen bij immateriële activa (bijvoorbeeld betaalde royalty's als vergoeding voor het gebruik van patenten en handelsmerken) geen enkel effect heeft op investeringen. Het leidt alleen tot derving van belastinginkomsten in landen met een hoge belastingdruk. Het is daarom doelmatig om de fiscale aftrekbaarheid van royaltybetalingen te beperken en de investeringsverstoring bij multinationale bedrijven te verminderen via niet al te strenge minimumkapitaalregels (Juraneck et al., 2018b). Een strippingsregel die ook royaltybetalingen omvat is een elegante manier om dit resultaat te implementeren. Deze strippingsregel zou alleen een redelijke *arm's-length*-royaltybetaling aan gelieerde partijen in aftrek toestaan en werkelijke royaltybetalingen aan ongelieerde bedrijven (derden). Een dergelijke royalty-strippingsregel betekent in feite dat hogere interne royaltybetalingen dan een bepaald percentage van EBITDA geen belastingbesparing meer opleveren. Alhoewel de regel alleen op interne royaltybetalingen zou moeten worden gericht, kan het zijn dat dit juridisch niet mogelijk is. In dat geval is een meer algemene royalty-strippingsregel ook mogelijk, maar dan moet de drempel zo worden gekozen dat binnenlandse bedrijven met marktconforme royaltybetalingen aan derden effectief worden vrijgesteld.

Samenvattend: ons voorstel voor een strippingsregel beperkt het manipuleren van verrekenprijzen op twee manieren, direct door royalty's in de regel op te nemen en indirect

door EBITDA als grondslag te hanteren. Daarnaast blijft de ruimte voor interne schuldfinanciering dat de investeringsverstoring beperkt. Dit voorstel is grotendeels in overeenstemming met het voorstel in Cnossen (2018) om belastingheffing aan de bron te versterken. Een strippingsregel is een *bottom-up*-strategie om dat te bereiken. Het is namelijk niet nodig om het hele vpb-stelsel te veranderen maar enkel om een relatief eenvoudige beperking te implementeren waar al in meerdere landen ervaring mee is. Aftrekbeperkingen lijken daarnaast makkelijker uitvoerbaar en robuuster dan bronbelastingen op dezelfde inkomenscomponent (zoals een voorwaardelijke bronbelasting op rente en royalty's). Een politiek voordeel is dat de regel eenvoudig is aan te passen door het bijwerken van de twee belangrijkste parameters op basis van inzichten in de uiteindelijke reële effecten op de Nederlandse economie.¹⁵ De strippingsregel kan omgevormd worden tot een volledige CBIT door zowel het aftrekpercentage als de drempel te verlagen. Zoals Cnossen (2018) laat zien, gaat de ontwikkeling van de vennootschapsbelasting in de EU nu al in de richting van een CBIT-achtig stelsel. Hoewel ook Cnossen onder bepaalde omstandigheden sympathie lijkt te hebben voor een CBIT, adviseert ook hij duidelijk om voorzichtig te zijn en wijst hij op de aanzienlijke kosten die gepaard gaan met het volledig elimineren van de aftrekbaarheid van rente en royalty's. We zijn het geheel met dit advies eens en willen benadrukken dat we een volledig CBIT-stelsel als ondoelmatig beschouwen.

Ons voorstel steunt in principe de recente wijzigingen in de Nederlandse vennootschapsbelasting. De invoering van een generieke renteaftrekbeperking met een *earnings-stripping*-regel, om zowel overmatige schuldfinanciering als winstverschuiving te beperken, zal een gunstige uitwerking hebben. De absolute drempel van één miljoen euro voor renteaftrek lijkt te zorgen dat de regel alleen geldt voor de grootste bedrijven in Nederland. Dit is de relevante groep. Verder heeft de Nederlandse regering in september 2018 aangekondigd dat ze een 'voorwaardelijke' bronbelasting gaat invoeren op dividenden (vanaf 2020), en op rente en royalty's (vanaf 2021). Wij beschouwen de bronbelasting op royalty's als een verbetering van het huidige stelsel. Voorwaarde voor de bron-

belasting is dat de royalty's worden betaald aan landen met een lage vennootschapsbelastingdruk (dat wil zeggen minder dan zeven procent). Echter, in plaats van de bronbelasting op royalty's te beperken tot landen die op de zwarte lijst staan, pleiten wij voor een generieke aftrekbeperking voor royalty's met een strippingsregel, ongeacht het land waaraan de betaling wordt gedaan.

Gegeven deze recente wijzigingen, en ons voorstel voor verdere aanpassing, zal het Nederlandse stelsel voldoen aan de eisen van brede internationale pogingen om de vennootschapsbelasting beter te coördineren, inclusief het BEPS-actieplan van de OESO. De ATAD-richtlijn van de EU verplicht het invoeren van *earnings-stripping*-regels vanaf 2024. Noorwegen heeft onlangs besloten om het Duitse voorbeeld te volgen en de *earnings-stripping*-regel strikt toe te passen op zowel intern als extern vreemd vermogen. Sinds 2018 hebben ook de Verenigde Staten een *earnings-stripping*-regel geïmplementeerd die lijkt op de regel die in Duitsland is ingevoerd. De Verenigde Staten overwegen om de regel aan te scherpen door EBITDA als grondslag te vervangen door EBIT (inkomsten voor aftrek van rente en belastingen). Daarnaast voerde Duitsland in 2018 regels in die belastingaftrek van royaltybetalingen beperken als de betaling gaat naar landen met een lage belastingdruk. Ook proberen de Verenigde Staten vanaf 2018 om tot een minimumbelasting op royalty's te komen via de *global intangible low-taxed income* (GILTI) en *base erosion and anti-abuse tax* (BEAT) regelgeving.¹⁶

Het is belangrijk om op te merken dat ook wij denken dat overmatige schuldfinanciering een belangrijk knelpunt is voor het huidige belastingstelsel. We zijn alleen ook van mening dat dit niet het enige knelpunt is en dat het daarom doelmatig kan zijn om af te zien van een volledig neutrale behandeling van eigen en vreemd vermogen. Volledige neutraliteit is een namelijk een extreme eis, een hervorming richting een meer neutrale behandeling is al een stap in de goede richting. Het grootste probleem met buitensporige schuldfinanciering ligt in de financiële sector, en wij zijn voorstander om eerst dat probleem op te lossen in de financiële sector voordat het hele vennootschapsbelastingstelsel wordt

hervormd – en dus alle sectoren worden getroffen. Wanneer wij de invloed van de schuldbias op de economie als geheel bekijken te onderschatten, of wanneer beleidsmakers en politici toch een sterke voorkeur hebben om bevoordeling van vreemd vermogen in de vennootschapsbelastingvolledig te elimineren, dan adviseren wij om een generieke fictieve aftrek van kapitaalkosten (een ACC) te introduceren. Als deze fictieve aftrek ver onder de marktrente wordt gesteld, zorgt dit er namelijk nog steeds voor dat het normale rendement wordt belast. De bredere belastinggrondslag ten opzichte van een ACE vermindert ook de problemen van een hoger vennootschapsbelastingtarief en daarbij horende verstoringen op de extensieve marge en winstverschuiving.

Tot slot merken wij op dat onze analyse is gebaseerd op de veronderstelling dat er de komende jaren geen vergaande internationale harmonisatie van de vennootschapsbelasting plaatsvindt. Als de EU bijvoorbeeld zowel een gemeenschappelijke belastinggrondslag als geharmoniseerde belastingtarieven voor alle lidstaten zou invoeren, dan zou dit de verstoringen op de extensieve marge substantieel verminderen (en tot op zekere hoogte ook de winstverschuiving). Onder deze condities zou het wel doelmatig zijn om het vennootschapsbelastingstelsel richting een ACE te hervormen. Twee opmerkingen zijn daarbij van belang. Ten eerste is het onduidelijk of het wenselijk is om dezelfde definitie van de belastinggrondslag en gelijke belastingtarieven af te dwingen binnen een grote groep zeer verschillende landen. Dit vermindert namelijk de flexibiliteit om nationale macro-economische schokken te kunnen opvangen. Dit zou vergelijkbare effecten kunnen hebben als de invoering van de euro in de Europese Muntunie. Ten tweede, zelfs als de extensieve marge helemaal is geëlimineerd, is een zuiver ACE-stelsel niet optimaal. Het is namelijk optimaal om het normale rendement op investeringen aan de bron te belasten.

EINDNOTEN

1 Een meer ingrijpende hervorming is de kasstroombelasting op bestemmingsgrondslag (*destination-based cash-flow tax*) voorgesteld door Auerbach en Devereux (2018). In feite is dit hetzelfde als een ACE gecombineerd met een vergelijkbare benadering als in de btw door de invoer van goederen te belasten en het de uitvoer van goederen vrij te stellen van de vpb. We

zullen ons alleen richten op de ACE en negeren verder de belangrijke maar ingewikkelde discussie of op bestemming gebaseerde belastingen beter zouden zijn dan bronbelastingen. Zie ook Bond en Gresik (2018) voor een kritische discussie.

2 In principe lijkt deze discussie sterk op het zogeheten *trickle-down-effect* dat werd verwacht als gevolg van het verlagen van de hoogste marginale belastingtarieven in de Amerikaanse inkomstenbelasting. Voorstanders beweerden dat dergelijke belastingverlagingen uiteindelijk aan alle werknemers ten goede zullen komen omdat het hun loon verhoogt. De Amerikaanse bevolking bleef sceptisch en later is ook gebleken dat er nauwelijks positieve inkomenseffecten zijn te onderkennen. Zie bijvoorbeeld een aantal columns van Paul Krugman.

3 Zie ook de discussie in Nederland in 2018 over het verlagen van de dividendbelasting waar sterk voor is gelobbyd door bepaalde grote multinationals.

4 Wij denken, in navolging van Diamond en Saez (2011), dat het geval waarin de stelling van Atkinson-Stiglitz niet van toepassing is, het meest relevant is voor beleid.

5 Merk op dat we hier een brede definitie van interne verrekenprijzen (*transfer pricing*) gebruiken. Het omvat zowel het manipuleren van de interne prijzen van interne leveringen van materiële goederen, het manipuleren van betaalde royalty's, onzakelijke rente op interne leningen als ook overige vergoedingen voor intern gebruik van immateriële goederen.

6 Met andere woorden, de doelmatigheid van een ACE is niet robuust ten aanzien van wijzigingen in modelaannames, een van de belangrijkste criteria voor solide beleidsadvies, zie Diamond en Saez (2011).

7 Onze conclusie dat het doelmatig is om het normale rendement op kapitaal te belasten op bedrijfsniveau, houdt ook in dat wij het toestaan van zeer snelle afschrijving van investeringen als niet doelmatig zien. Het toestaan van directe en volledige afschrijving van investeringen is namelijk hetzelfde als het volledig vrijstellen van de normale vergoeding op vermogen van belastingheffing.

8 De *Mirrlees Review* (Mirrlees et al., 2011) suggereert als alternatief het compenseren van de inkomstenderving door hogere belastingen op consumptieve uitgaven. Naast politieke haalbaarheid, besproken in de inleiding van dit hoofdstuk, betwijfelen we of er veel ruimte is in het Nederlandse belastingstelsel om de effectieve belastingdruk op arbeid te verhogen. Met een marginale directe belastingdruk op arbeid van rond de 50 procent, die begint bij 68.500 euro, en met een btw-percentages van 21 procent, is de totale belastingdruk op arbeidsinkomsten al hoog.

9 In de volgende subparagraaf zullen we de invloed van winstverschuivingen afzonderlijk van de extensieve investeringsmarge behandelen (dat wil zeggen los van het verschuiven van investeringen).

10 De afruil tussen de intensieve en extensieve investeringsmarge is al eerder opgemerkt in Bond (2000) maar, afgezien van de zorgvuldige simulatieanalyse in De Mooij en Devereux (2011), bestaat vaak de neiging om deze interactie te negeren.

11 Merk op dat sommige locatie-specifieke overwinsten nog steeds kunnen worden belast tegen hoge belastingtarieven vanwege speciale belastingregimes. Een opvallend voorbeeld hiervan is de Noorse aardoliebelastingwet die een belastingtarief van 78 procent toepast in de aardoliebranche op het Noorse continentale plat. Evenzo levert de pro-

ductie van aardgas in Nederland aanzienlijke inkomsten op voor de Nederlandse overheid.

12 Merk op dat in tegenstelling tot schuldverschuiving (oftewel het vervangen van eigen vermogen door vreemd vermogen), de interne verrekenningsprijzen in rentetarieven geen maatschappelijk gunstige effecten teweegbrengen en bij voorkeur moeten worden ingeperkt. Zie Schindler en Schjelderup (2016) en Gresik et al. (2017).

13 Wiskundig is het zo dat een multinational die beperkt is in het gebruik van intern vreemd vermogen, bijvoorbeeld door een *safe-harbour-rule*, maar geen beperking ondervindt in het manipuleren van interne verrekenningsprijzen, geen stijging in de netto winst zal zien als gevolg van een marginale verlagening van de gemanipuleerde verrekenningsprijs (er wordt meer belasting betaald, maar op “manipulatiekosten” bespaard). De lagere verrekenningsprijs geeft echter wel meer ruimte voor intern vreemd vermogen omdat de EBITDA toeneemt. Dit zorgt voor zowel grotere investeringen, een hogere winst na belasting en een hogere welvaart.

14 Deze theoretische bevinding is empirisch onderbouwd. Er zijn aanwijzingen dat een directe beperking van intern vreemd vermogen de investeringen altijd vermindert. Buettner et al. (2018) vinden zo'n negatief effect op dbi, echter niet voor aangescherpte regels voor interne verrekenningsprijzen (pure papieren winstverschuiving).

15 Deze strategie werd toegepast door de Noorse overheid, die in 2014 een strippingsregel introduceerde die alleen de betaling van rente over intern vreemd vermogen in aftrek beperkte tot 30 procent van de EBITDA. In 2016 werd de drempel verlaagd tot 25 procent EBITDA, en sinds 2019 heeft men de aftrekbaarheid van rente op zowel intern als extern vreemd vermogen beperkt.

16 Het voordeel van een royalty-strippingsregel is dat het een zuiver inter-laterale maatregel is om de binnenlandse belastinggrondslag te verdedigen, en deze vereist geen definitie van ‘effectief lage belastingdruk’.

LITERATUUR

Admati, A.R. en M. Hellwig (2013) *The bankers' new clothes: what's wrong with banking and what to do about it*. Princeton: Princeton University Press.

Alstadsæter, A., N. Johannesen en G. Zucman (2018) Tax evasion and inequality. *The American Economic Review*, 109(6), 2073–2103.

Auerbach, A.J. en M.P. Devereux (2018) Cash-flow taxes in an international setting. *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(3), 69–94.

Bettendorf, L.J.H., A. Lejour en M. van 't Riet (2016) *Tax bunching by owners of small corporations*. CPB Discussion Paper, 326.

Boadway, R. en N. Bruce (1984) A general proposition on the design of a neutral business tax. *Journal of Public Economics*, 24(2), 231–239.

Bond, S.R. (2000) Levelling up or levelling down? Some reflections on the ACE and CBIT proposals, and the future of the corporate tax base. In: S. Cnossen (red.), *Taxing capital income in the European Union: issues and options for reform*. Oxford, VK: Oxford University Press.

Bond, E.W. en T.A. Gresik (2018) *Unilateral tax reform: border adjusted taxes, cash flow taxes, and transfer pricing*. CESifo Working Paper, 7320.

Brekke, K.R., A.J.G. Pires, D. Schindler en G. Schjelderup (2017) Capital taxation and imperfect competition: ACE vs. CBIT. *Journal of Public Economics*, 147, 1–15.

Buettner, T., M. Overesch en G. Wamser (2018) Anti profit-shifting rules and foreign direct investment. *International Tax and Public Finance*, 25(3), 553–580.

Clausing, K.A. (2013) Who pays the corporate tax in a global economy? *National Tax Journal*, 66(1), 151–184.

Cnossen, S. (2018) Corporation taxes in the European Union: slowly moving toward comprehensive business income taxation? *International Tax and Public Finance*, 25(3), 808–840.

Devereux, M.P., G. Maffini en J. Xing (2018) Corporate tax incentives and capital structure: new evidence from UK firm-level tax returns. *Journal of Banking & Finance*, 88, 250–266.

Diamond, P.A. en J.A. Mirrlees (1971) Optimal taxation and public production – I: production efficiency. *The American Economic Review*, 61(1), 8–27.

Diamond, P.A. en E. Saez (2011) The case for a progressive tax: from basic research to policy recommendations. *The Journal of Economic Perspectives*, 25(4), 165–190.

Farre-Mensa, J. en A. Ljungqvist (2016) Do measures of financial constraints measure financial constraints? *The Review of Financial Studies*, 29(2), 271–308.

Fuest, C., A. Peichl en S. Siegloch (2018) Do higher corporate taxes reduce wages? Micro evidence from Germany. *The American Economic Review*, 108(2), 393–418.

Gordon, R. (1986) Taxation of investment and savings in a world economy. *The American Economic Review*, 76(5), 1086–1102.

Gresik, T.A., D. Schindler en G. Schjelderup (2017) Immobilizing corporate income shifting: should it be safe to strip in the harbor? *Journal of Public Economics*, 152, 68–78.

Häufler, A. en M. Runkel (2012) Firms' financial choices and thin capitalization rules under corporate tax competition. *European Economic Review*, 56(6), 1087–1103.

Häufler, A., M. Mardan en D. Schindler (2018) Double tax discrimination to attract FDI and fight profit shifting: the role of CFC rules. *Journal of International Economics*, 114, 25–43.

Hebous, S. en M. Ruf (2017) Evaluating the effects of ACE systems on multinational debt financing and investment. *Journal of Public Economics*, 156, 131–149.

Hong, Q. en M. Smart (2010) In praise of tax havens: international tax planning and foreign direct investment. *European Economic Review*, 54(1), 82–95.

Institute for Fiscal Studies (1991) *Equity for companies: a corporation tax for the 1990s*. Rapport, 1 april. Te vinden op ifs.org.uk.

Jacobs, B. (2015) Hoe moet kapitaalinkomen worden belast? *Socialisme & Democratie*, 72(3), 5–24.

Jacobs, B. (2019) Fundamentele hervorming van belastingen op kapitaalinkomen. In: B. Jacobs en S. Cnossen (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB.

Juraneck, S., D. Schindler en G. Schjelderup (2018a) Transfer pricing regulation and taxation of royalty payments. *Journal of Public Economic Theory*, 20(1), 67–84.

Juraneck, S., D. Schindler en A. Schneider (2018b) *Royalty taxation under tax competition and profit shifting*. CESifo Working Paper, 7227.

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

- Keuschnigg, C. en M.D. Dietz (2007) A growth oriented dual income tax. *International Tax and Public Finance*, 14(2), 191–221.
- Koethenbuenger, M. en M. Stimmelmayer (2014) Corporate deductibility provisions and managerial incentives. *Journal of Public Economics*, 111, 120–130.
- Lejour, A. en M. van 't Riet (2015) *Een meer uniforme belasting van kapitaalinkomen*. CPB Policy Brief, 2015/16.
- Lejour, A., J. Möhlmann, M. van 't Riet en T. Benschop (2019) *Dutch Shell companies and international tax planning*. CPB Discussion Paper, juni.
- Mirrlees, J., S. Adam, T. Besley et al. (red.) (2011) *The Mirrlees Review: tax by design*, vol. 2. Oxford, VK: Oxford University Press.
- Mocking, R. en J. Steegmans (2017) *Capital structure determinants and adjustment speed: an empirical analysis of Dutch SMEs*. CPB Discussion Paper, 357.
- Mooij, R.A. de (2012) Tax biases to debt finance: assessing the problem, finding solutions. *Fiscal Studies*, 33(4), 489–512.
- Mooij, R.A. de, en M.P. Devereux (2011) An applied analysis of ACE and CBIT reforms in the EU. *International Tax and Public Finance*, 18(1), 93–120.
- NOU (2014) *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*. Norges offentlige utredninger NOU2014:13, Oslo. Te vinden op regjeringen.no.
- Radulescu, D.M. en M. Stimmelmayer (2007) ACE versus CBIT: which is better for investment and welfare? *CESifo Economic Studies*, 53(2), 294–328.
- Schindler, D. en G. Schjelderup (2016) Multinationals and income shifting by debt. *International Journal of the Economics of Business*, 23(3), 263–286.
- Simon, J. (2015) *Optimal debt bias in corporate income taxation*. CESifo Working Paper, 5561.
- Slemrod, J. en J.D. Wilson (2009) Tax competition with parasitic tax havens. *Journal of Public Economics*, 93(11–12), 1261–1270.
- Sørensen, P.B. (2010) Dual income taxes: a Nordic tax system. In: I. Claus, N. Gemmell, M. Harding en D. White (red.), *Tax reform in open economies*. Cheltenham, VK: Edward Elgar, hoofdstuk 5.
- Sørensen, P.B. (2017) Taxation and the optimal constraint on corporate debt finance: why a comprehensive business income tax is suboptimal. *International Tax and Public Finance*, 24(5), 731–753.
- Suárez Serrato, J.C. en O. Zidar (2016) Who benefits from state corporate tax cuts? A local labor markets approach with heterogeneous firms. *The American Economic Review*, 106(9), 2582–2624.
- US Department of Treasury (1992) *Integration of the individual and corporate tax systems: taxing business income once*. Rapport te vinden op treasury.gov.
- Weichenrieder, A.J. en T. Klautke (2008) *Taxes and the efficiency costs of capital distortions*. CESifo Working Paper, 2431.

Bron- en bestemmingsbelastingen op overwinst



SHAFIK HEBOUS
Econoom, IMF

Belastingheffing op overwinsten kan de belastingverstoringen op investeringen en financieringsbeslissingen (schuldbias) in de vpb voorkomen, maar is ook gevoeliger voor belastingconcurrentie en winstverschuiving. Een bestemmingsbelasting in de vpb kan dat laatste voorkomen, maar leidt ook tot negatieve internationale overloopeffecten als deze niet mondiaal wordt ingevoerd. Nederland verliest jaarlijks circa 0,25 procent bbp aan belastingopbrengsten als het gedurende de afgelopen 20 jaar een vpb op bestemmingsgrondslag zou hebben gehad.

IN HET KORT

- *Een vpb op overwinsten, door middel van een vermogensaftrek of een kasstroombelasting met volledige aftrek van investeringen, is doelmatig, maar wel onderhevig aan belastingconcurrentie en winstverschuiving.*
- *Wereldwijde invoering van een bestemmingsbelasting in de vpb zou een oplossing zijn voor belastingconcurrentie en winstverschuiving.*
- *Een unilaterale invoering van een bestemmingsbelasting in Nederland geeft majeure overloopeffecten naar de rest van de wereld en kan daarom vergelding uitlokken.*



ALEXANDER KLEMM
Plaatsvervangend
hoofd departement
begrotingsbeleid,
IMF

De auteurs zijn Sibren Cnossen, Bas Jacobs, Marko Köthenbürger, Paul Lankhorst, Dirk Schindler en Robin Willemstein erkentelijk voor hun opmerkingen, en dat geldt ook voor die van de deelnemers aan de conferentie. De inzichten in dit artikel zijn die van de auteurs, en niet noodzakelijkerwijs de mening van het IMF, de raad van bestuur van het IMF of van het IMF-management.

Belastingen op overwinsten zijn doelmatig: ze zijn neutraal met betrekking tot bedrijfsinvesteringen en de financieringswijze van ondernemingen omdat deze niet de normale vergoeding op het geïnvesteerde ondernemingsvermogen belasten. Niettemin blijven de meeste landen, waaronder Nederland, vennootschapsbelasting (vpb) heffen – of op zijn minst pogen ze dat te doen – over bredere winstmaatstaven, inclusief de normale rendementen op het geïnvesteerde ondernemingsvermogen.

Het startpunt in de analyse van de voordelen van potentiële hervormingen in de vpb, is een beoordeling welke verstoringen de huidige vpb veroorzaakt, en de waarschijnlijkheid dat alternatieve vpb-stelsels deze zouden aanpakken. Het huidige vpb-stelsel kent twee belangrijke problemen. Ten eerste, de verstoringen met betrekking tot investerings- en financieringsbeslissingen (schuldbias) van bedrijven. En, ten tweede, het uiterst kwetsbare internationale karakter van de vpb – dat wil zeggen de vatbaarheid van de vpb voor internationale belastingconcurrentie en winstverschuiving. Een traditionele vpb op overwinst pakt weliswaar deze verstoringen aan, maar blijft kwetsbaar voor belastingconcurrentie en winstverschuiving. Een bestemmingsbelasting in de vpb vermijdt deze problemen, maar is nooit uitgetoet en krijgt waarschijnlijk te maken met overgangskosten.

In deze bijdrage worden diverse systemen voor belastingen op overwinst in de vpb geanalyseerd. Daarbij wordt het relatieve belang van voor- en tegenargumenten gewogen en wordt gekeken naar de relevantie voor een kleine, open economie zoals de Nederlandse. Deze bijdrage is als volgt gestructureerd: de volgende paragraaf vat de problemen in de bestaande vennootschapsbelasting samen, en geeft een overzicht van hervormingsvoorstellen, waarbij zowel diverse belastingen op overwinst als de ondernemingswinstbelasting (*comprehensive business income tax*; CBIT) als het belangrijkste alternatief aan de orde komen. De overige paragrafen concentreren zich vervolgens volledig op de belastingen op overwinst. Traditionele kasstroombelastingen in de vpb worden eerst geanalyseerd. Daarna bespreekt het stuk de invoering

van een kasstroombelasting op bestemmingsbasis. Tevens worden de vermogensaftrek en gerelateerde voorstellen besproken en hoe deze op bestemmingsbasis kunnen worden ingevoerd. De laatste paragraaf concludeert.

VERSTORINGEN IN DE BESTAANDE VENNOOTSCHAPSBELASTING

Schuldbias en investeringsverstoringen

De fiscale behandeling van rente op bedrijfsleningen is een factor die schuldfinanciering aanmoedigt. Nederland, net als de meeste andere landen, maakt de rentelasten fiscaal aftrekbaar, terwijl het rendement op het eigen vermogen niet aftrekbaar is. De belasting van dividend en rente op privé-niveau compenseert dit in het algemeen niet. Ten eerste, terwijl de belasting op dividend in de inkomstenbelasting meestal lager is dan die op rente, is de gecombineerde ib en vpb op dividend in de meeste landen nog altijd groter dan alleen de ib op rente. Ten tweede zijn veel beleggers vrijgesteld van belastingheffing (bijvoorbeeld pensioen- en beleggingsfondsen), of profiteren buitenlanders van nul- of lage tarieven bij de inhoudingsbelastingen (zoals de dividendbelasting), waardoor er zelfs geen gedeeltelijke vermindering van de schuldbias is vanwege de ib bij de ontvangers. In Nederland bevinden alle beleggers zich in deze positie, omdat in de ib geen belasting wordt geheven over rente of dividend, alleen over het aanwezige vermogen. Empirisch bewijs suggereert dat de schuldbias niet alleen een theoretische mogelijkheid is. Een consensusschatting op basis van het internationale empirische bewijs suggereert dat, ceteris paribus, de schuld-activa-ratio met 2,7 procentpunt stijgt als het marginale vpb-tarief met 10 procentpunt toeneemt (Feld et al., 2013).

De schuldbias zorgt voor directe welvaartsverliezen door de investerings- en portfoliobeslissingen van bedrijven te verstoren. Zo verhogen informatiekosten – in de vorm van stimulansen voor managers om doelmatig te werken – de risicopremie. Sørensen (2017) schat het welvaartsverlies (*deadweight loss*) van de schuldbias op basis van een gekalibreerd model voor Noorwegen op ongeveer 0,1 procent van het bbp. Weichenrieder en Klautke (2008) en Gordon

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

(2010) geven vergelijkbare schattingen voor respectievelijk Duitsland en de Verenigde Staten.

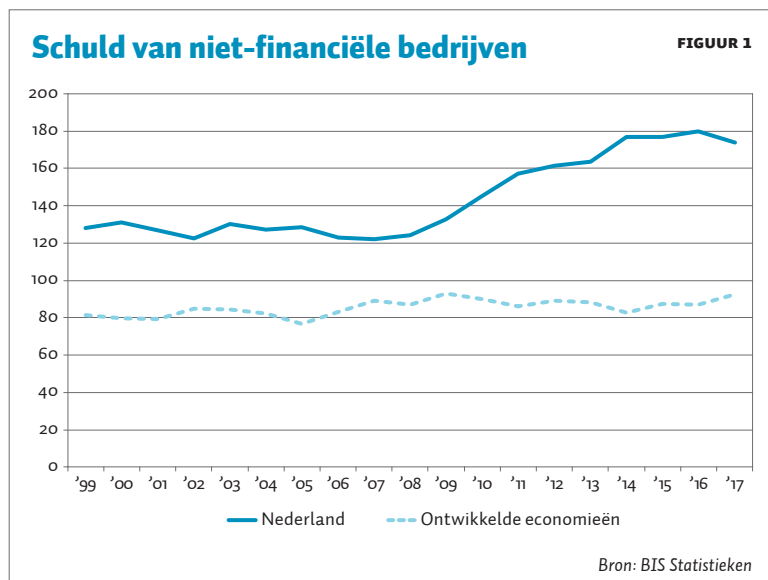
In deze welvaartsberekeningen wordt echter geen rekening gehouden met negatieve externe effecten die worden veroorzaakt door excessief grote hefbomen (veel schuld ten opzichte van eigen vermogen), en andere moeilijk kwantificeerbare macro-economische effecten. Theorie en empirie suggereren dat buitensporig leengedrag in de particuliere sector in hoge mate de financiële kwetsbaarheid van bedrijven bepaalt, het een potentiële bron is van een financieel systeemrisico, het macro-economische schokken versterkt, en het vergroot niet alleen de kans op, maar ook de duur van macro-economische en financiële crises (Bernanke en Campbell, 1988; Bianchi, 2011). Giroud en Mueller (2017) vinden bijvoorbeeld dat, tijdens de wereldwijde financiële crises, de werkgelegenheid in bedrijven met lange hefbomen aanzienlijk meer daalde dan in bedrijven met korte hefbomen. Sutherland en Hoeller (2012) vinden dat grote hefbomen in niet-financiële bedrijven de kans op een recessie aanzienlijk vergroten.

De empirische literatuur geeft dus aan dat schuldbias reële economische kosten heeft. Deze kwestie is met name relevant voor Nederland, waar de schuldenlast van de bedrijven aanzienlijk hoger is dan het gemiddelde van de ontwikkelde economieën (figuur 1).

Belastingconcurrentie en winstverschuiving

Onder de bestaande vpb zijn multinationale ondernemingen (MNO's) in staat om hun belastingafdrachten te verlagen door winsten te verschuiven naar jurisdicties met lage belastingtarieven. Schattingen van de omvang van winstverschuiving lopen uiteen, maar suggereren dat deze aanzienlijk is. Tørsløv et al. (2018) vinden dat Nederland een belangrijke locatie is voor de winsten van buitenlandse dochterondernemingen. De aantrekkelijkheid van Nederland als land om bedrijfswinsten naartoe te verplaatsen wordt deels bepaald door het uitgebreide netwerk van belastingverdragen, de lage dividendbelasting en de veelal afwezige bronheffingen op rente en royalty's.

De vpb-tarieven zijn gestaag gedaald sinds het begin van de jaren tachtig. Dit wordt vaak toegeschreven aan toegenomen belastingconcurrentie, dat wil zeggen aan de inspanningen van overheden om belastinggrondslagen aan te trekken door lagere belastingen te heffen. Belastingen zijn op vele manieren te verlagen: door de belangrijkste tarieven te laten dalen, of door het versmallen van de belastinggrondslagen. De dynamiek van belastingconcurrentie zet waarschijnlijk een grotere druk op het verlagen van de tarieven dan op het versmallen van de grondslagen. Dit is intuïtief als het een kwestie van winstverschuiving is: in dat geval wordt het belastingvoordeel over alle verschoven winst bepaald door het totale verschil in belastingtarieven.¹ Aangezien het hier slechts om een papieren winstverschuiving gaat, is dit normaal gesproken niet van invloed op investeringsniveaus en dus op andere kenmerken van de belastinggrondslag, zoals de aftrek voor investeringen of afschrijvingen. Als overheden echter concurreren om echt kapitaal, dan is het belangrijkste kenmerk van het belastingstelsel minder duidelijk, aangezien bedrijven kunnen investeren in landen die een genereuze investeringsaftrek of lage belastingtarieven



aanbieden. Zoals in Devereux et al. (2002) wordt betoogd, zijn de meest mobiele bedrijven waarschijnlijk grote, zeer winstgevende multinationals die overwinsten maken, bijvoorbeeld dankzij patenten, (bedrijfsspecifieke) kennis of schaalvoordelen. Ze zullen daarom meer profiteren van een belastingverlaging die van toepassing is op de algehele ondernemingswinst, dan van een investeringsaftrek die een begrensd voordeel biedt en met name aantrekkelijk is voor transacties die minder winstgevend zijn. Vandaar dat belastingconcurrentie waarschijnlijk een grotere druk geeft op belastingtarieven dan op belastinggrondslagen, ongeacht of landen concurreren om opgegeven winsten of om echte multinationale investeringen.

Veel hervormingen hebben belastingverlagingen gecombineerd met een verbreding van de belastinggrondslag. In lijn met deze trend kondigde Nederland aan dat het voor 2021 zijn algemene vpb-tarief geleidelijk wil verlagen van 25 naar 20,5 procent, hetgeen iets lager is dan het huidige OESO-gemiddelde van 23,5 procent.²

Overzicht van hervormingsopties

Belastingen op overwinst pakken de schuldbias en andere inefficiënties geheel of gedeeltelijk aan, afhankelijk van hun precieze ontwerp. Hoewel de kenmerken van de verschillende vpb-stelsels hieronder worden besproken, moet worden opgemerkt dat overwinstbelastingen niet de enige mogelijke oplossing zijn voor de schuldbias. De belangrijkste andere oplossing is een ondernemingswinstbelasting (*comprehensive business income tax*, CBIT), die fiscale neutraliteit voor vreemd en eigen vermogen realiseert door de renteaftrek geheel te elimineren. Dit systeem verhoogt echter de kapitaalkosten, wat een negatieve invloed heeft op de investeringen, en het is niet doelmatig voor zover het normale rendement belast blijft (IMF, 2016). Dit belastingstelsel bestaat niet in de praktijk.³

Tussen een ondernemingswinstbelasting en volledige renteaftrek bestaan vele systemen die de aftrekbaarheid van rente beperken. Schindler en Vrijburg (2019) stellen dat beperkingen van de renteaftrek tot een deel van de winst (*earnings stripping rule*), een goede compromisoplossing zijn

die de mogelijkheden voor winstverschuiving beperkt, terwijl ze in veel normale bedrijfsomstandigheden wel aftrekbaarheid van de rente toestaat. Traditioneel had Nederland geen algemene regel voor de begrenzing van de hefboom van bedrijven (*thin capitalisation rule*). In navolging van de EU-anti-belastingontwijkingsrichtlijn (ATAD), zijn landen momenteel bezig met het invoeren van beperkingen die geen renteaftrek meer toestaan voor netto-rentebetalingen van meer dan dertig procent van de winst vóór rente, belasting, afschrijvingen en amortisatie (EBITDA).⁴ Lidstaten moeten, uiterlijk in 2022, de ATAD volledig naleven.

Benadrukt moet worden dat, hoewel renteaftrekbeperkingen schuldverschuiving en schuldbias kunnen beperken, ze deze niet kunnen wegnemen. Tot aan de maximale renteaftrek bestaat nog steeds een prikkel om bedrijven met schuld te financieren in plaats van met andere financieringsbronnen.⁵ Verder zijn renteaftrekbeperkingen in de praktijk ontworpen om belastingontwijking tegen te gaan, waarbij zelfstandig opererende bedrijven en kleine bedrijfjes (beneden een bepaalde omzetrempel) geen beperkingen van hun renteaftrek kennen. Bovendien worden financiële ondernemingen, waaronder banken, in het algemeen ook uitgesloten.⁶

Hoewel belastingen op overwinst de schuldbias aanpakken, kunnen ze niet de problemen met belastingconcurrentie en winstverschuiving (behalve via schuld) oplossen. Doordat de vpb een smallere belastinggrondslag krijgt – van zowel normale als overwinst naar alleen overwinst – vereisen belastingen op alleen overwinsten een hoger belastingtarief om dezelfde opbrengst te genereren. Een hoger tarief gaat echter regelrecht tegen de richting in waarin landen door belastingconcurrentie worden geduwd, wat de gebrekige steun voor dergelijke belastingen zou kunnen verklaren, ondanks hun welbekende doelmatigheidseigenschappen. Recentelijk is steeds meer discussie ontstaan over een bestemmingsbelasting op overwinst (*destination-based cash-flow tax*). Via een fiscale grenscorrectie (*border tax adjustment*) wordt het dan mogelijk om op overwinstbelastingen te heffen die bestand zijn tegen winstverschuiving en belastingconcurrentie.⁷

KASSTROOMBELASTINGEN

Theoretische achtergrond

Meade (1978) verdeelde kasstroombelastingen systematisch in drie types onder, met verschillende definities van de belastinggrondslagen:

- De reële (R) grondslag omvat de netto-kasstroom van alle niet-financiële transacties, en maakt het daarom mogelijk om alle investeringskosten aftrekbaar te maken. Financiële stromen worden genegeerd, zodat er geen aftrekbaarheid is van rente.
- De reële en financiële (R+F) grondslag voegt de netto financiële stromen toe aan alle reële transacties, inclusief rente en netto-veranderingen in alle soorten schulden.
- De grondslag voor aandelentransacties (S) bestaat uit de netto-winstuitdelingen van een onderneming (dividenden en aandeleninkoop).

Een gemeenschappelijk kenmerk van al deze belastingen is dat ze de belastinggrondslag beperken tot overwinst en dus alleen de bovennormale vergoedingen op het ondernemingsvermogen belasten. Voor de R-grondslag is dit duidelijk omdat een investering direct leidt tot een belastingaftrek. Toekomstige rendementen worden belast, maar als het nettorendement overeenkomt met de verdisconteringsvoet, komt de huidige waarde van de toekomstige belastingbetalingen exact overeen met de waarde van de belastingaftrek, zodat de verdisconteerde nettowaarde van de belasting op een investering met het normale rendement nul is. Voor de R+F-grondslag geldt een soortgelijk argument, maar om ervoor te zorgen dat projecten met schuldfinanciering door de aftrekbaarheid van rente geen voorkeur krijgen, wordt er onmiddellijk belasting geheven over de uitgifte van schulden. Bij de S-grondslag is de redenering hetzelfde als bij de R-grondslag, maar nu is het aangetrokken ondernemingsvermogen om een investering te financieren aftrekbaar, in plaats van de investering zelf.

Als de drie belastinggrondslagen worden vergeleken, dan is de R-grondslag iets smaller dan de andere twee. Het verschil wordt bepaald door de overwinsten van de financiële

sector. Bij een R+F-grondslag zijn deze inbegrepen, omdat alle rente-inkomsten deel uitmaken van de belastinggrondslag. Evenzo worden ze onder een S-grondslag gedekt, aangezien alle winstuitkeringen – of het nu gaat om ondernemingen uit de financiële of de niet-financiële sector – gelijk worden belast. Maar bij een R-grondslag blijven overwinsten in de financiële sector door transacties van particulieren onbelast. Overwinsten door transacties van bedrijven worden nog steeds belast, maar dit gebeurt op het niveau van niet-financiële bedrijven omdat de rente niet aftrekbaar is.

Het vrijstellen van normale rendementen en het belasten van bovennormale rendementen – de overwinst – is doelmatig. Dit betekent echter niet noodzakelijkerwijs dat normale rendementen helemaal niet kunnen worden belast. Een manier om normale rendementen aan belastingheffing te onderwerpen zonder al te grote efficiëntiekosten, is de normale winst bijvoorbeeld via een vermogensbelasting in de inkomstenbelasting voor alleen ingezetenen te belasten. Dit vermijdt een hoop belastingconcurrentie, aangezien mensen minder mobiel zijn dan bedrijven. Bovendien, zolang alle vermogensbestanddelen worden belast, zullen particulieren hun investeringen in bedrijven en fysiek kapitaal niet verminderen, aangezien de alternatieven ook worden belast. Een praktisch probleem is dat bij sommige activa de neiging bestaat om ze lichter te belasten (vooral bij het eigenhuisbezit), waardoor verstoringen ontstaan.

Praktische invoering en uitdagingen

Voor zover bekend, is geen enkel land ooit overgegaan op een zuivere kasstroombelasting van de hierboven beschreven typen. Maar door sommige belastinghervormingen kwamen sommige landen dicht in de buurt. Ten eerste hebben verschillende landen een volledige investeringsaftrek ingevoerd, hetzij tijdelijk (zoals bij de belastinghervorming van de VS in 2017) of voor een deel van bedrijven (mkb of winning van natuurlijke hulpbronnen). Omdat deze landen over het algemeen de aftrekbaarheid van rente hebben gehandhaafd, subsidieert de vpb investeringen die met schulden zijn gefinancierd in plaats van dat fiscale neutraliteit wordt bereikt tussen vreemd en eigen vermogen. Van 2008–2013 had Mexico een

vpb die een R-grondslag benaderde (*Impuesto Empresarial a Tasa Única*; IETU), maar deze werd geïmplementeerd als een minimumbelasting en kwam niet in de plaats van de vennootschapsbelasting. Enkele landen (Estland en Letland in de EU, en Georgië) hebben een vennootschapsbelasting die alleen wordt geheven op winstuitdelingen, terwijl ingehouden winsten niet worden belast, en die daarom lijkt op een S-grondslag. Deze landen verlenen in het algemeen echter geen aftrek voor aandelenuitgiftes.

Gezien de theoretische voordelen van kasstroombelastingen, is het een raadsel waarom ze niet zijn ingevoerd. Eén verklaring is dat ze allemaal regelmatig opbrengstderivaten met zich meebrengen, vooral bij nieuwe en groeiende bedrijven, omdat of de investeringen (R en R+F) of de verhogingen van het ondernemingsvermogen (S) aftrekbaar zijn. Dit vereist dat er extra middelen voor belastingteruggaven aan belastingplichtigen beschikbaar moeten worden gesteld, wat politiek gezien onaantrekkelijk is, of dat verliesverrekening, met rente, moet worden ingevoerd, wat complicaties met zich meebrengt. Waarschijnlijk zijn de in de inleiding genoemde redenen belangrijker, zoals het feit dat de vennootschapsbelasting fungeert als een achtervang (*backstop*) voor de inkomstenbelasting, en het feit dat belastingconcurrentie landen vaak heeft aangezet om de voorkeur te geven aan tariefsverlaging boven grondslagversmalling.

BESTEMMINGS-KASSTROOMBELASTINGEN

Theorie

Bond en Devereux (2002) stellen een bestemmingsbelasting op de kasstroom (*destination-based cash flow tax*; DBCFT) voor, die de druk van belastingconcurrentie wegneemt door middel van een fiscale grenscorrectie, waarbij invoer niet aftrekbaar is en export wordt vrijgesteld van belasting in de vpb. Recentere bijdragen, zoals die van Auerbach et al. (2017a), bieden een diepgravender theoretische analyse en bespreken de complicaties bij het invoeren van een bestemmingsbelasting op de kasstroom. Auerbach et al. (2017b) gaan voorts uitvoerig in op de verschillende winstverschuivingskanalen, zoals de manipulatie van interne verrekenprij-

zen, schulden en de locatiekeuze voor immateriële activa. De conclusie van deze studies is dat wereldwijde invoering van de DBCFT de mogelijkheden om winst te verschuiven en belastingconcurrentie zou elimineren. De observatie is dat consumenten aantoonbaar minder mobiel zijn dan kapitaal, en dat er weinig ruimte bestaat om belastingconcurrentie te genereren op basis van de locatie van consumenten. Verder zorgt in theorie de aanpassing van de reële wisselkoers ervoor dat de prikkels om kapitaal van het ene land naar het andere te verplaatsen, om zo te profiteren van de verschillen in productiekosten, worden weggenomen.⁸

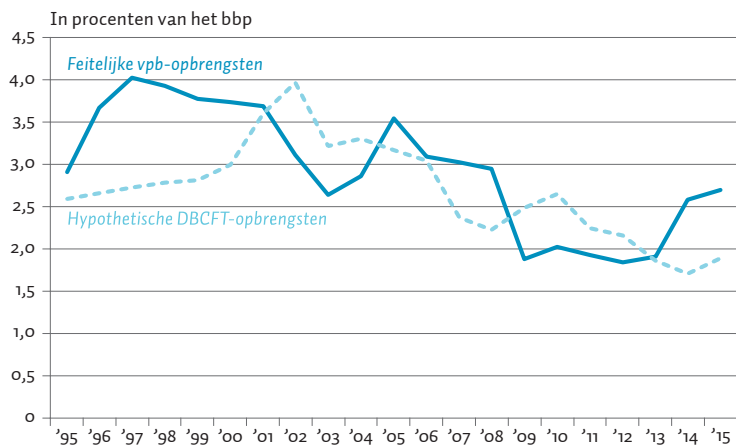
In tegenstelling tot de huidige vpb-stelsels, hebben vestigingen van multinationals in landen met hoge belastingen onder de DBCFT geen prikkel meer om hun invoer van dochterondernemingen in landen met lage belastingen kunstmatig hoog te beprijsen, om zo de bedrijfskosten in landen met hoge belastingtarieven te verhogen, aangezien deze kosten niet aftrekbaar zijn. Bovendien zijn er ook geen prikkels meer om de export van dochterondernemingen in landen met hoge belastingen kunstmatig laag te beprijsen, om zo de bedrijfskosten in landen met hoge belastingtarieven te verhogen voor de vpb, aangezien uitvoer van de belastinggrondslag is uitgesloten. Daarnaast verdwijnen de voordelen van schuldverschuiving, omdat de rente niet aftrekbaar is bij de DBCFT.

De uitkomst van de analyse is echter volkomen anders wanneer de invoering van een DBCFT niet wereldwijd geschiedt, maar unilateraal of alleen door een beperkte groep van landen. In dat geval bestaat er een zeer sterke prikkel om winsten uit andere landen naar landen met het DBCFT-regime te verschuiven via de gebruikelijke winstverschuivingsconstructies. Merk op dat het land dat de DBCFT invoert hier niet van profiteert: alle winst die naar dat land wordt verschoven zal immers onbelast zijn, of deze nu wordt gerapporteerd als overgeprijsde exporten, ondergeprijsde importen of als rente-inkomsten. Eveneens zou het aantrekkelijk worden om productie naar DBCFT-landen te verplaatsen. Het is daarom cruciaal om een zorgvuldig onderscheid te maken tussen een wereldwijde en een landspecifieke invoering van de DBCFT bij het analyseren van de economische impact van de DBCFT.

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

DBCFT- opbrengsten vergeleken met de werkelijke vpb-opbrengsten

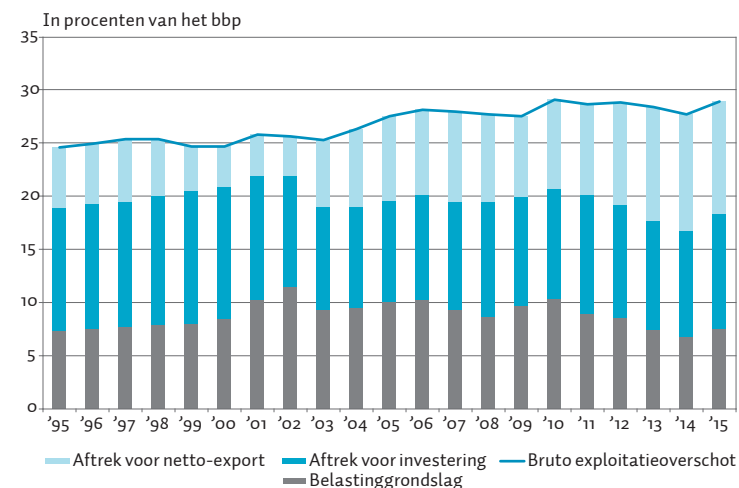
FIGUUR 2



Bron: eigen berekeningen, IMF

De hypothetische DBCF-belastinggrondslag in Nederland

FIGUUR 3



Bron: eigen berekeningen, IMF

Gevolgen voor de belastingopbrengst bij wereldwijde invoering van de DBCFT

Hebous et al. (2019) maken een schatting van de budgettaire gevolgen van een hypothetische invoering van een DBCFT in tachtig landen. Met behulp van macro-economische data presenteren ze diverse manieren om de belastinggrondslag van de DBCFT te schatten. Eén methode, die hoofdzakelijk is gebaseerd op gegevens uit de nationale rekeningen, is om te beginnen met het bruto exploitatieoverschot van het bedrijfsleven, en daarvan de investeringen (een correctieterm voor de simulering van de kasstroomgrondslag) en de netto-export af te trekken (de correctieterm voor de simulering van de fiscale grenscorrectie). De resultaten suggereren dat bij wereldwijde invoering van de DBCFT, de belastingopbrengst van de vennootschapsbelasting gemiddeld op een vergelijkbaar niveau zou blijven, maar dat majeure verschuivingen van de belastingopbrengst tussen landen zullen optreden.

Hebous et al. (2019) identificeren empirisch drie landenkenmerken die de belastingopbrengst van de DBCFT beïnvloeden, vooral op korte termijn. Landen die bij ongewijzigde belastingtarieven waarschijnlijk meer belastinginkomsten verliezen door invoering van een DBCFT, zijn landen met (1) een aanzienlijke afhankelijkheid van natuurlijke hulpbronnen, (2) handelsoverschotten, en (3) een hoog inkomen. Het korte-termijneffect op de belastingopbrengst kan in de loop van de tijd omdraaien – als de handelsbalans zich aanpast door de aanpassing van de wisselkoers – en/of worden gecompenseerd door aanpassing van het belastingtarief, omdat onder een bestemmingsbelasting hogere belastingtarieven mogelijk zijn, aangezien het systeem bestand is tegen winstverschuiving en belastingconcurrentie, terwijl de belastinggrondslag van de overwinst zorgt voor fiscale neutraliteit met betrekking tot de investeringen.

In het geval van Nederland zijn twee van deze factoren bijzonder relevant (het handelsoverschot en het hoge inkomensniveau). Bovendien zou kunnen worden gesteld dat, gezien de rol van Nederland als doorvoerland voor DBI, een DBCFT-systeem alle mogelijke voordelen van winstverschuiving naar Nederland zou elimineren. Verrassend genoeg laten Hebous et al. (2019) zien dat Nederland juist meer

belastinginkomsten zou kunnen behalen (op basis van gegevens voor 2011).⁹

Om de invloed van een DBCFT op de belastinginkomsten in Nederland nader te onderzoeken, wordt de analyse in Hebous et al. (2019) uitgebreid door ook recentere jaren mee te nemen. Een vergelijking van de belastingopbrengsten in Nederland over de laatste twintig jaar uit de feitelijke vpb en een hypothetische DBCFT laat zien dat de groei in belastingopbrengst in een bepaald jaar noch een uitbijter noch karakteristiek is (figuur 2). Gedurende deze periode zou de invoering van een DBCFT de belastingopbrengsten hebben vermindert met 0,25 procent van het bbp, waarbij het verlies in de buurt zou komen van 1 procent van het bbp tijdens de laatste twee jaren.

Om meer inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de hypothetische DBCFT-opbrengsten, toont figuur 3 de belangrijkste determinanten van de belastinggrondslag in de loop van de tijd. Hoewel de aftrek voor investeringen in de afgelopen jaren qua omvang vergelijkbaar is met de aftrek voor de netto-uitvoer, laat de figuur zien dat de laatste veel volatieler is, en de recente daling van de belastinggrondslag verklaart.

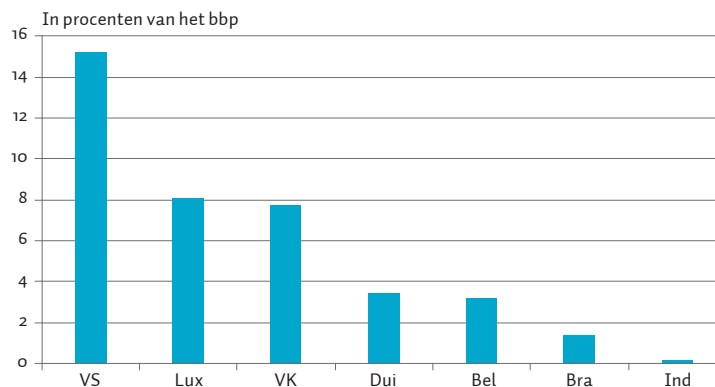
Gevolgen voor de belastingopbrengst bij invoering van DBCFT door concurrenten

Een ander beeld komt naar voren van de invloed van een DBCFT op Nederland als haar handelspartners die zouden invoeren.¹⁰ Stel dat één land een DBCFT zou invoeren, dan zou dit land een jurisdictie worden met een extreem laag belastingtarief op verschoven winsten en overwinsten op vermogenstitels die op de wereldmarkten worden verhandeld, waarbij het belastingtarief effectief naar nul zou dalen (hoewel het ongewijzigd zou blijven voor in dat land verkochte goederen). In navolging van Hebous et al. (2019) kan het negatieve effect op de belastingopbrengst worden berekend door de buitenlandse belastingdruk tot nul te laten dalen. Aangezien van alle andere landen wordt verondersteld dat ze niets zullen veranderen, daalt het gemiddelde buitenlandse belastingtarief alleen via het gewicht van het buitenlandse DBCFT-land in de Nederlandse internationale economische

betrekkingen; dat gewicht kan worden benaderd op basis van DBI-voorraden. Nadat de resulterende daling van het relatieve belastingtarief ten opzichte van de rest van de wereld is berekend, kan de invloed op de Nederlandse belastingopbrengst worden geschat met behulp van de elasticiteiten voor winstverschuiving en reële investeringen uit de literatuur.¹¹

Om de mogelijke gevolgen te illustreren, wordt de verwachte belastingderving in Nederland berekend als een van de buurlanden, of de Verenigde Staten als grootste economie, of India of Brazilië als voorbeelden van opkomende markten, op een DBCFT zou overgaan. Dit is slechts illustratief en wil niet zeggen dat het waarschijnlijk is dat deze landen zo'n belasting willen invoeren. Zoals weergegeven in figuur 4, kan de resulterende belastingderving voor Nederland aanzienlijk zijn, die kan oplopen tot veertien procent van de vpb-inkomsten van multinationals, als een nauw verbonden land eenzijdig een DBCFT zou invoeren. Hoewel dit hoog is, zou het opbrengstverlies nog hoger worden als Nederland ook een DBCFT zou invoeren, zoals hierboven is getoond, waardoor het opbrengstverlies de afgelopen jaren opliep tot ongeveer één procent van het bbp. Maar er zijn redenen om aan

Overloopeffecten voor Nederland vanwege een hypothetische DBCFT-invoering door andere landen FIGUUR 4



Bron: eigen berekeningen, IMF

te nemen dat het verlies door invoering van een DBCFT in het buitenland nog groter zou kunnen zijn. Ten eerste omdat andere landen de *first mover* kunnen navolgen en daardoor de druk verhogen, ten tweede omdat de elasticiteiten, die zijn geschat onder de standaard-belastingstelsels, mogelijk niet van toepassing hoeven zijn als grote landen plotseling nul belasting gaan heffen op verschoven winsten en overwinsten uit internationale verkopen, en ten derde omdat de elasticiteiten gemiddeld zijn over landen, maar groter kunnen zijn voor Nederland waar zich veel mobiele internationale activiteiten en holdings hebben gevestigd.

VERMogensAFTREK VOOR ONDERNEMINGEN

Algemene vormgevingsproblemen

De vermogensaftrek voor ondernemingen (*allowance for corporate equity*; ACE) handhaaft de aftrekbaarheid van rente op vreemd vermogen, en vult deze aan met een vergelijkbare aftrek voor het normale rendement op eigen vermogen, dat wordt berekend als het product van een fictief rendement en het eigen vermogen zoals dat wordt bepaald in de fiscale jaarrekening. Het idee van de ACE is geïnspireerd op Boadway en Bruce (1984), die hebben voorgesteld om de renteaftrek te vervangen door een fictieve aftrek voor alle vermogen, ongeacht of dit eigen of vreemd vermogen is. Dit is later ook een aftrek voor bedrijfskapitaal (*allowance for corporate capital*; ACC) genoemd.

De ACE heeft veel goede eigenschappen. Als een belasting op overwinst elimineert de ACE potentieel de schuldbias en zorgt voor fiscale neutraliteit met betrekking tot investeringen, wat kan worden afgeleid uit het feit dat het normale rendement, zoals benaderd door het fictieve rendement, fiscaal aftrekbaar is. Een bijkomend voordeel van het ACE-stelsel is dat deze niet afhankelijk is van de fiscale afschrijvingsregimes. Versnelde afschrijving, bijvoorbeeld, vermindert de boekwaarde van de activa in de fiscale jaarrekening, en verlaagt daarmee ook het eigen vermogen en dus de aftrek voor eigen vermogen in latere jaren. Dit compenseert precies de voordelen van de contante waarde van vervroegde afschrijvingen.

De neutraliteitseigenschappen van de ACE hangen echter af van het kiezen van het 'juiste' fictieve normale rendement. Theoretisch zou het fictieve normale rendement dat wordt gebruikt in de ACE gelijk moeten zijn aan de discontovoet waarmee aandeelhouders van de onderneming de belastingbesparingen van de toekomstige ACE verdisconteren.¹² In de praktijk is in landen die een ACE hebben ingevoerd, zoals België en Italië, het normale rendement gekoppeld aan het rendement op langlopende staatsobligaties. Andere landen die een vorm van een ACE hebben ingevoerd, zijn, onder andere, Kroatië en Oostenrijk. Zie Hebous en Klemm (2018) voor een overzicht hiervan. Een zorg met betrekking tot de ACE is het verlies aan belastingopbrengsten vanwege de versmalling van de grondslag. Deze zorg kan worden verminderd door de ACE alleen toe te passen op nieuw aangetrokken eigen vermogen in vergelijking met een referentiejaar (dat wil zeggen een incrementele ACE).

Empirisch bewijs suggereert dat de Belgische ACE succesvol was in het verlagen van bedrijfsschulden voor financiële en niet-financiële bedrijven (De Mooij et al., 2018; Hebous en Ruf, 2017).¹³ Simulaties met behulp van een toegepast algemeen-evenwichtsmodel voor de EU voorspellen een positief welvaartseffect van de ACE indien deze door alle EU-landen wordt ingevoerd, en deze welvaartseffecten zijn groter dan wanneer een EU-brede CBIT wordt ingevoerd. Een eenzijdige, opbrengstneutrale combinatie van ACE en CBIT zal de welvaart verhogen, vergeleken met óf een ACE óf een CBIT, omdat het de doelmatigheid verhoogt zonder wijzigingen in de belastingtarieven (De Mooij en Devereux, 2011). Deze vpb is een bronbelasting en daarom heeft tariefsverhoging de gebruikelijke nadelen. De ACE kan mogelijkheden creëren voor binnenlandse en internationale belastingplanning als deze niet vergezeld gaat van geeigende antimisbruikbepalingen (Hebous en Ruf, 2017; IMF, 2016).

OP BESTEMMING GEBASEERDE ACE

Hebous en Klemm (2018) breiden de ideeën van de ACE en ACC uit naar op bestemming gebaseerde varianten, en analyseren de gevolgen voor belastingconcurrentie en

winstverschuiving. In vergelijking met een bestemmingskasstroombelasting (*destination-based cash-flow tax*; DBCFT) suggereert de analyse dat een bestemmings-gebaseerde vermogensaftrek voor ondernemingen (*destination-based allowance for corporate equity*; DBACE) enkele voordelen heeft, ten eerste vanwege een gemakkelijker overgang van het huidige systeem naar een op bestemming gebaseerde versie, en ten tweede door stabielere belastingopbrengsten. Hoewel de DBCFT gangbare winstverschuivingsmogelijkheden totaal elimineert, staat de DBACE nog steeds belastingbesparende schuldverschuivingen toe als het normale rendement in de ACE afwijkt van de rentevoet. De bestemmings-gebaseerde aftrek voor bedrijfskapitaal (*destination-based allowance for corporate capital*; DBACC) vermijdt dit probleem, aangezien elke rentebetaling op schulden die de belastinggrondslag vermindert, perfect wordt gecompenseerd door een verlies aan fictieve vermogensaftrek door het eigen vermogen.

Bovendien zou manipulatie van interne verrekenprijzen onder zowel de DBACE als de DBACC nog steeds mogelijk zijn, hoewel in veel beperktere mate vergeleken met de huidige vpb. Want als een bedrijf een kapitaalgoed importeert en de fiscale grensaanpassing wordt uitgevoerd via een belasting die bij binnenkomst van het goed wordt gegeven, dan zal het bedrijf de kosten van het investeringsgoed lager willen opgeven als het normale rendement lager is dan de verdisconteringsvoet. Dit effect is veel kleiner dan de winstverschuivingsmogelijkheden in het huidige systeem – en het is niet van toepassing op bestaande goederen – omdat een verkeerde verrekenprijs aan de grens onmiddellijk de winsten van het lopende jaar zou beïnvloeden en daarmee de voordelen van verkeerde verrekenprijzen teniet zou doen: er wordt minder belasting aan de grens geïnd, maar tegelijkertijd is er precies evenveel minder aftrek van kosten.

CONCLUSIES

De voornaamste reden om over te stappen op een belasting op overwinst is doelmatigheid: het elimineert de verstoringen op investeringen en de schuldbias. Gegeven deze redenen, is het de vraag waarom belastingen op overwinst niet gangbaarder zijn. Het ontbreken van praktische beleidsvoor-

stellen is zeker geen reden daarvoor. Het invoeren van dergelijke belastingen, in het bijzonder de ACE, lijkt over het algemeen niet op aanzienlijke administratieve problemen te stuiten, zoals ervaringen in diverse landen laten zien (IMF, 2016). Zo bespreken Keen en King (2002) de Kroatische ervaring met de ACE, en concluderen dat zorgen over mogelijke vooroordelen ten gunste van kapitaalintensieve ondernemingen, internationale complicaties, en de complexiteit bij de vaststelling van belastbare winst “allesbehalve dwingend” zijn geweest.

Een meer waarschijnlijke verklaring is dat landen onder druk van belastingconcurrentie en winstverschuivingen grondslagen verbreden en tarieven verlagen, en daarmee in de tegenovergestelde richting bewegen van belastingheffing op overwinst. Voor een kleine open economie, zoals Nederland, is dit een bijzonder belangrijk punt, aangezien de literatuur over belastingconcurrentie laat zien dat kleine economieën onder grotere druk staan om te concurreren met belastingen. De beslissing om over te gaan op een belasting op overwinsten – of dat nu een ACE-, ACC- of kasstroombelasting is – dient daarom de potentiële opbrengstverliezen af te wegen tegen de doelmatigheidswinsten.

Een andere mogelijke verklaring is het gebruik van de vpb als achtervang voor de ib. Landen die alle inkomens volledig willen belasten op privéniveau, inclusief kapitaalinkomens, zullen de voorkeur hebben om alle winsten al op bedrijfsniveau te belasten. Als dit niet gebeurt, bestaat er een prikkel om binnen bedrijven te sparen. Bovendien maakt dit het mogelijk om belasting te heffen over de inkomsten van buitenlandse of vrijgestelde beleggers.

In theorie is de ACE relatief de minst doelmatige van de overwinstbelastingen (ACE, ACC en kasstroom) om de schuldbias volledig te elimineren, maar het is ook de enige overwinstbelasting die in verschillende landen is uitgeprobeerd. Een vpb-hervorming in Nederland moet in overeenstemming zijn met de EU-gedragscode voor de vpb, en moet voldoen aan de EU-regels voor staatssteun (het EU-mededingingsbeleid). Versies van de ACE worden reeds gebruikt door drie EU-lidstaten – België, Cyprus en Italië – en zijn in 2016 opgenomen in het voorstel van de Europese Com-

missie voor een gemeenschappelijke geconsolideerde belastinggrondslag in de vpb. Zoals besproken in IMF (2016), kan de belastingderving door de ACE worden beperkt door deze alleen toe te staan voor nieuw aangetrokken eigen vermogen. Verder heeft de ACE overgangsvoordelen vergeleken met een kasstroombelasting, omdat het de fiscale regels voor afschrijvingen in tact laat (en dus het bestaande systeem dichterbij benadert).

Hoewel een op bestemming gebaseerde vpb belastingconcurrentie zou voorkomen, bestaan er majeure belemeringen. Ten eerste zal voor de economieën met grote handelsoverschotten, zoals Nederland, een op bestemming gebaseerde vpb-hervorming waarschijnlijk minder belastingopbrengst genereren, zeker op de korte tot middellange termijn. Uiteindelijk, wanneer handelsstromen zich herstellen, zullen de opbrengsten zich geleidelijk herstellen. Een bestemmingsbelasting kan zelfs voordeel opleveren voor landen met een positieve internationale vermogenspositie, aangezien dit hen in staat stelt om toekomstige handelstekorten in te lopen. Ten tweede bestaat er, gezien de twijfels over de juridische houdbaarheid van een bestemmingsbelasting, en de zekerheid van grote negatieve overloopeffecten naar andere economieën, een groot risico op vergelding.

Echter, als de internationale gemeenschap, of in ieder geval een grote groep landen, het eens zou worden over invoering van een bestemmingsoverwinstbelasting, dan zal de druk voor andere landen om hierin mee te gaan groot zijn, gezien het feit dat, hoe meer landen eraan meedoen, des te groter de negatieve overloopeffecten voor eventuele niet-deelnemende landen zullen worden. Hoewel de DBCFT waarschijnlijk de minder complexe en robuustere vorm van een bestemmingsbelasting op overwinst is, is de overgang naar een DBACE eenvoudiger en zijn de belastingopbrengsten waarschijnlijk minder volatiel. Een op bestemming gebaseerde belasting op overwinsten is op dit moment uiterst onwaarschijnlijk, maar het is toch goed om op de hoogte te zijn van de gevolgen en alternatieve plannen te hebben. Het zou goed uitkomen dat verhoging van het vpb-tarief ook een optie kan zijn bij de invoering van een op bestemming gebaseerde belasting op overwinsten.

EINDNOTEN

1 Belangrijke winstverschuivingsmechanismen die door bedrijven worden gebruikt zijn de manipulatie van interne verrekenprijzen, de locatie van de immateriële vaste activa, en schuldverschuiving. Het gebruik van schulden voor winstverschuiving is gekoppeld aan de aftrekbaarheid van rente, die niet alleen resulteert in de hierboven besproken schuld-bias, maar ook schuldverschuiving mogelijk maakt, dat wil zeggen dat schulden worden verschoven naar landen met hoge belastingtarieven.

2 Winsten tot 200.000 euro worden belast tegen vijftien procent.

3 Voor een meer gedetailleerde bespreking van de CBIT, zie Schindler en Vrijburg (2019), en voor een discussie dat landen zich in die richting bewegen, zie Cnossen (2018). Voor een algemene behandeling van fundamentele vpb-hervormingen, zie bijvoorbeeld Auerbach et al. (2010).

4 Deze regel is een van de onderwerpen geweest van het BEPS-initiatief van de OESO-G20 (actie 4).

5 Alleen als het gewenste schuldniveau hoger is dan de schuld waarvan de rente aftrekbaar is, dan zijn er geen verstoringen door schuld-bias.

6 Zie De Mooij en Hebous (2018) voor een gedetailleerde bespreking van renteaftrekbeperkingen en schuld-bias.

7 Zie in deze bundel De Mooij et al. (2019) voor een analyse van andere hervormingsopties met op bestemming gebaseerde elementen voor Nederland (winsttoewijzingsformule en resterende winsttoewijzing).

8 Voor landen zoals Nederland, met een vaste wisselkoers binnen het eurogebied, zou de reële aanpassing moeten plaatsvinden via prijsaanpassingen, wat langer zou gaan duren. Zelfs bij flexibele wisselkoersen bestaat er geen consensus over de vraag of onmiddellijke wisselkoersaanpassingen plaatsvinden. Buitier (2018) stelt bijvoorbeeld dat de initiële wisselkoersaanpassing kan verschillen, afhankelijk van de valuta waarin prijzen gedenomineerd zijn. Op de lange termijn zou de reële wisselkoers zich echter volledig moeten aanpassen, tenzij de overgang resulteert in hysteresis-effecten.

9 De studie gebruikt het jaar 2011, omdat dit het aantal observaties maximaliseert.

10 Als daarentegen Nederland het enige land zou zijn dat een DBCFT zou invoeren, dan zou het effect op de belastingopbrengsten, zonder enige vergelding of reële aanpassingen, hetzelfde zijn zoals deze is berekend voor de wereldwijde invoering hierboven. Er zouden negatieve overloopeffecten optreden naar andere landen, maar geen effecten op de belastingopbrengsten, omdat binnenkomende verschoven winsten niet worden belast.

11 Een winstverschuivingselasticiteit van 1,5 wordt gebruikt uit een metastudie van Beer et al. (2019). Voor echte investeringen wordt een elasticiteit 2,4 uit De Mooij en Ederveen (2008) gebruikt, die is vermenigvuldigd met een veronderstelde kapitaalintensiteit van 1/3.

12 Dit is gelijk aan de risicovrije rentevoet (Bond en Devereux, 1995) <ontbreekt in lit.lijst>, onder de aanname dat de toekomstige belastingbesparing zeker is, oftewel dat deze wordt uitbetaald in geval van faillissement, wat onwaarschijnlijk is.

13 Het empirische bewijs naar de effecten van de ACE op bedrijfsinvesteringen is gemengd; zie Hebous en Klemm (2018). Aus dem Moore (2014) vindt dat de verwachte vermindering van de hefboom zich beperkt tot grote bedrijven. Petutschnig en Rüniger (2017) vinden bewijs dat de Oostenrijkse ACE bedrijfsschulden heeft verlaagd.

LITERATUUR

- Auerbach, A.J., M.P. Devereux, M. Keen en J. Vella (2017a) *Destination-based cash flow taxation*. Oxford University Centre for Business Taxation Working Paper, 17/01.
- Auerbach, A.J., M.P. Devereux, M. Keen en J. Vella (2017b) International tax planning under the destination-based cash flow tax. *National Tax Journal*, 70(4), 783–802.
- Auerbach, A.J., M.P. Devereux en H. Simpson (2010) Taxing corporate income. In: S. Adam, T. Besley, R. Blundell et al. (red.), *The Mirrlees Review: dimensions of tax design*, vol. 1. Oxford, VK: Oxford University Press, 837–893.
- Aus dem Moore, N. (2014) *Taxes and corporate financing decisions: evidence from the Belgian ACE reform*. Ruhr Economic Papers, 533.
- Beer, S., R. de Mooij en L. Liu (2019) International corporate tax avoidance: a review of the channels, magnitudes, and blind spots. *Journal of Economic Surveys*, te verschijnen. Artikel te vinden op onlinelibrary.wiley.com.
- Bernanke, B. en J.Y. Campbell (1988) Is there a corporate debt crisis? *Brookings Papers on Economic Activity*, 1988(1), 83–139.
- Bianchi, J. (2011) Overborrowing and systemic externalities in the business cycle. *American Economic Review* 101(7), 3400–3426.
- Boadway, R. en N. Bruce (1984) A general proposition on the design of a neutral business tax. *Journal of Public Economics*, 24(2), 231–239.
- Bond, S.R. en M.P. Devereux (1995) A note on the taxation of capital and economic rents. IFS Working Paper, 18.
- Bond, S.R. en M.P. Devereux (2002) *Cash flow taxes in an open economy*. CEPR Discussion Paper, 3401.
- Buiter, W.H. (2018) Exchange rate implications of Border Tax Adjustment Neutrality. *Economics: The Open Access E-Journal*, 11(2017-12), 1–41.
- Cnossen, S. (2018) Corporation taxes in the European Union: slowly moving toward comprehensive business income taxation? *International Tax and Public Finance*, 25(3), 808–840.
- Devereux, M.P., R. Griffith en A. Klemm (2002) Corporate income tax reforms and international tax competition. *Economic Policy*, 17(35), 449–495.
- Feld, L.P., J.H. Heckemeyer en M. Overesch (2013) Capital structure choice and company taxation: a meta-study. *Journal of Banking & Finance*, 37(8), 2850–2866.
- Giroud, X. en H.M. Mueller (2017) Firm leverage, consumer demand, and employment losses during the Great Recession. *The Quarterly Journal of Economics*, 132(1), 271–316.
- Gordon, R.H. (2010) Taxation and corporate use of debt: implications for tax policy. *National Tax Journal*, 63(1), 151–174.
- Hebous, S. en A. Klemm (2018) *A destination-based allowance for corporate equity*. IMF Working Paper, 18/239.
- Hebous, S. en M. Ruf (2017) Evaluating the effects of ACE systems on multinational debt financing and investment. *Journal of Public Economics*, 156, 131–149.
- Hebous, S., A. Klemm en S. Stausholm (2019) *Revenue implications of destination-based cash-flow taxation*. IMF Working Paper, 19/7.
- IMF (2016) *Tax policy, leverage and macroeconomic stability*. IMF Policy Paper, 16/151.
- Keen, M. en J. King (2002) The Croatian profit tax: an ACE in practice. *Fiscal Studies* 23(3), 401–418.
- Meade, J. (1978) *The structure and reform of direct taxation*. Londen: George Allen & Unwin.
- Mooij, R.A. de, en S. Ederveen (2008) Corporate tax elasticities: a reader's guide to empirical findings. *Oxford Review of Economic Policy*, 24(4), 680–697.
- Mooij, R. de, en S. Hebous (2018) Curbing corporate debt bias: do limitations to interest deductibility work? *Journal of Banking & Finance*, 96, 368–378.
- Mooij, R. de, S. Hebous en L. Liu (2019) Winstverdeelsleutels bij internationale belastingheffing. In: B. Jacobs en S. Cnossen (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB.
- Mooij, R.A. de, S. Hebous en M. Hrdinkova (2018) Growth-enhancing corporate tax reform in Belgium. *Nordic Tax Journal*, 2018(1), 1–17.
- Petutschnig, M. en S. Rünger (2017) *The effects of a tax allowance for growth and investment: empirical evidence from a firm-level analysis*. WU International Taxation Research Paper, 2017-09.
- Schindler, D. en H. Vrijburg (2019) Hervorm de vpb door beperking van de renteaftrek. In: B. Jacobs en S. Cnossen (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*. Amsterdam: ESB.
- Sørensen, P.B. (2017) Taxation and the optimal constraint on corporate debt finance: why a comprehensive business income tax is suboptimal. *International Tax and Public Finance*, 24(5), 731–753.
- Sutherland, D. en P. Hoeller (2012) *Debt and macroeconomic stability: an overview of the literature and some empirics*. OECD Economics Department Working Paper, 1006.
- Tørsløv, T.R., L.S. Wier en G. Zucman (2018) *The missing profits of nations*. NBER Working Paper, 24701.
- Weichenrieder, A.J. en T. Klautke (2008) *Taxes and the efficiency costs of capital distortions*. CESifo Working Paper, 2431.

Winstverdeelsleutels bij internationale belastingheffing



RUUD DE MOOIJ
Directeur belasting-
beleid, IMF

Winstverschuivingen door multinationale ondernemingen en een dertig jaar lange daling van de vennootschapsbelastingtarieven hebben het vertrouwen ondermijnd in de billijkheid van het belastingstelsel. Dit wordt versterkt door de opkomst van zeer winstgevende, door technologie gedreven invloedrijke digitale bedrijven die in veel van de landen waar ze actief zijn niet of nauwelijks belasting betalen. Er is ook geconstateerd dat de huidige regels schadelijk zijn voor lagelonenlanden, en deze beroven van de broodnodige opbrengsten.

IN HET KORT

- *Als een investeringshub zou Nederland waarschijnlijk een aanzienlijke daling van de vpb-opbrengst kunnen ervaren bij de invoering van een winstverdeelsleutel op basis van activa en loonsom, maar dit is minder het geval bij toerekening op basis van omzet.*
- *Nederland zou minder belastingopbrengsten verliezen in een systeem met verdeling van de resterende winst, waarbij 'normale winsten' (normaal rendement) worden belast op een arm's length-basis en 'restwinsten' (overwinst) op basis van een winstverdeelsleutel.*
- *Winstverdeelsleutels zijn betrekkelijk eenvoudig en zullen overloopeffecten en verstoringen verminderen als de winstverdeling is gebaseerd op omzet in een land.*



SHAFIK HEBOUS
Econoom, IMF

Dit artikel is schatplichtig aan IMF (2019), ook vanwege de belangrijke bijdragen die eraan zijn geleverd door andere IMF-collega's, onder wie Corry Hillier, Michael Keen, Alex Klemm, Victoria Perry en Christophe Waerzeggers. De auteurs zijn Victor Mylonas erkentelijk voor zijn uitstekende onderzoekssteun voor dit artikel, terwijl ook Dinar Prihardini en Sebastian Beer genereuze hulp hebben verleend bij de kwantitatieve analyse. Bovendien zijn er tijdens het Cnossen Forum 2019 'Tax by Design for the Netherlands' goede opmerkingen gemaakt, vooral door Bas Jacobs en Sjibren Cnossen. De standpunten in dit artikel zijn die van de auteurs, en vertegenwoordigen niet noodzakelijkerwijs de standpunten van het IMF, de raad van bestuur van het IMF of het management van het IMF.



LI LIU
Econoom, IMF

De druk op het huidige internationale stelsel om multinationale ondernemingen te belasten is steeds evidentier geworden. Dit heeft geleid tot een wereldwijd debat over hoe het stelsel te hervormen met voorstellen die vereenvoudigde winstverdeelsleutels omvatten. Dit artikel bespreekt de voordelen en uitdagingen van deze op formule gebaseerde winsttoewijzingsmethoden, als basis voor een nieuw internationaal belastingstelsel.

De afgelopen jaren zijn er verschillende wijzigingen in het internationale belastingkader doorgevoerd. Zo hebben G20/OESO in 2015 overeenstemming bereikt over een actieplan dat *'base erosion and profit shifting'* (BEPS) wordt genoemd, met het doel om de meest flagrante vormen van belastingontwijking aan te pakken. Maar deze acties lijken onvoldoende om de belangrijkste zorgen weg te nemen. De conceptuele en praktische problemen van het huidige internationale belastingkader leiden dan ook tot nieuwe voorstellen voor meer fundamentele hervormingen, zoals besproken in bijvoorbeeld IMF (2014, 2019). Onlangs heeft het *Inclusive Framework* van de OESO een nieuw initiatief gelanceerd om meer fundamentele veranderingen in het internationale fiscale stelsel te onderzoeken, met als doel om in 2020 tot een consensus te komen. In dat geval zal een van de besproken pijlers zich richten op de herschikking van belastingrechten, onder andere via winsttoewijzingsmethode op basis van verdeelsleutels.

In dit hoofdstuk worden de gevolgen geanalyseerd van het gebruik van winstverdeelsleutels bij het toewijzen van winsten van multinationale ondernemingen (MNO's) aan landen. Daarbij zal de nadruk liggen op de effecten op de opbrengst van de vennootschapsbelasting (vpb) in Nederland. Aandacht wordt daarbij besteed aan de dynamische effecten op investeringsgedrag en belastingconcurrentie. Het begrijpen van deze implicaties is om twee redenen belangrijk voor Nederland. Ten eerste kan Nederland als lid van het *Inclusive Framework* van de OESO van dienst zijn om de hervormingsagenda vorm te geven, maar moet daarvoor wel een positie in het debat

innemen. Ten tweede zal Nederland zich moeten voorbereiden op de mogelijke toekomstige uitvoering van maatregelen – zelfs als het geen voorkeur zou hebben voor de aanpak – aangezien invloed van Nederland op de uiteindelijke consensusovereenkomst waarschijnlijk bescheiden zal zijn.

NEDERLAND ALS INVESTERINGSHUB

Nederland staat bekend als vestigingsland van veel MNO's. Dat blijkt uit de Nederlandse statistieken voor de directe buitenlandse investeringen (DBI). Tabel 1 geeft gegevens voor

Top 10-economieën directe buitenlandse investeringen (voorraad) (2017)

TABEL 1

	Inkomende DBI			Uitgaande DBI		
	% Bbp	% Wereldwijde DBI		% Bbp	% Wereldwijde DBI	
1 Nederland	601	14,5	Nederland	742	18,0	
2 VS	26	14,5	VS	31	17,5	
3 Luxemburg	6.387	11,5	Luxemburg	7.707	14,0	
4 China	22	7,8	VK	62	4,7	
5 VK	61	4,7	Duitsland	43	4,7	
6 Hongkong	463	4,6	Hongkong	447	4,5	
7 Zwitserland	170	3,3	Japan	31	4,4	
8 Singapore	342	3,3	Frankrijk	56	4,2	
9 Duitsland	26	2,7	Zwitserland	186	3,7	
10 Ierland	269	2,6	Canada	54	2,6	

Bron: IMF Coordinated Direct Investment Survey Database

Belangrijke DBI-partners van Nederland (2017)

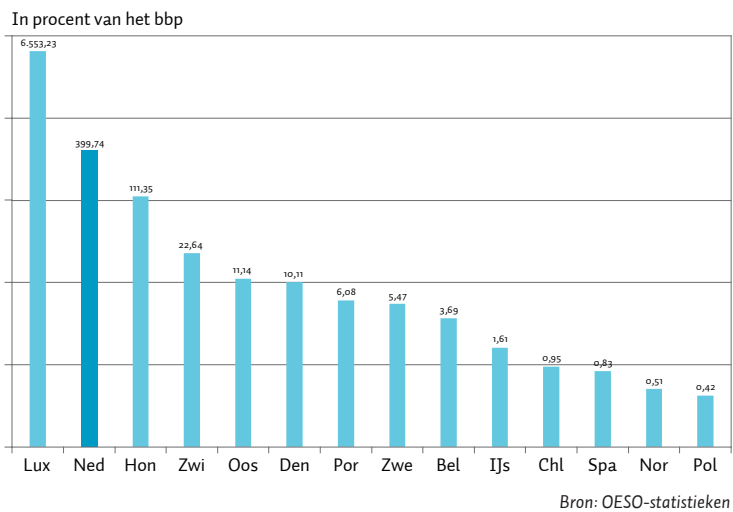
TABEL 2

Top 5 partner-economieën			
Inkomende DBI (% van totaal)		Uitgaande DBI (% van totaal)	
Verenigde Staten	19	Verenigde Staten	15
Luxemburg	14	Verenigd Koninkrijk	11
Verenigd Koninkrijk	10	Zwitserland	8
Zwitserland	6	Luxemburg	8
Bermuda	6	Duitsland	6

Bron: IMF Coordinated Direct Investment Survey Database

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

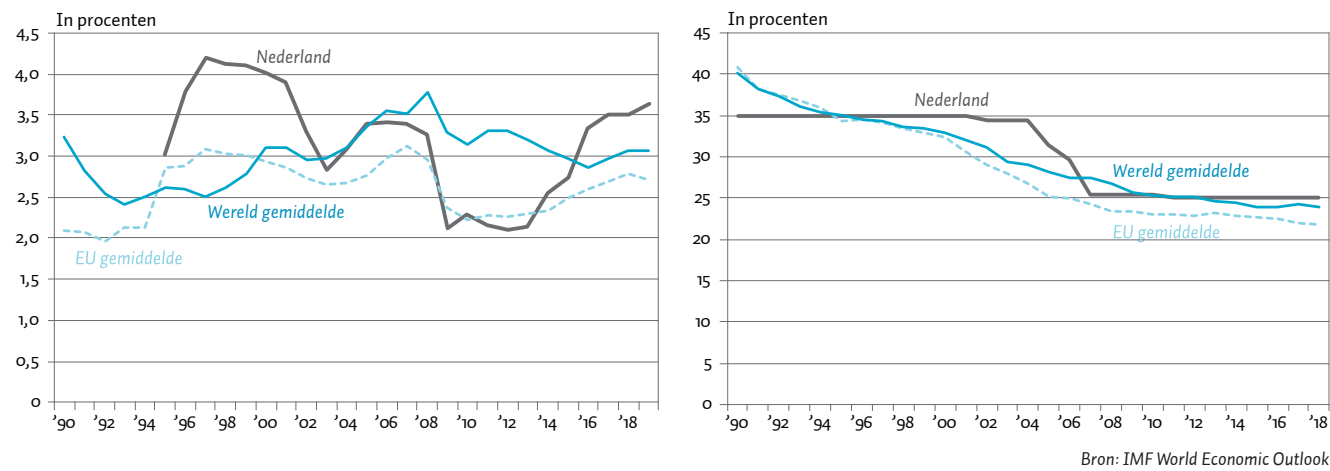
Totale inkomende DBI-voorraad aangehouden door brievenbusmaatschappijen (2017) FIGUUR 1



de totale voorraad aan inkomende en uitgaande DBI voor de tien landen met de grootste DBI-voorraad ter wereld. Interessant is dat Nederland via deze maatstaf het grootste land ter wereld blijkt te zijn, zelfs groter dan de VS. De inkomende investeringen zijn meer dan zes keer het bbp, terwijl de uitgaande investeringen meer dan zeven keer het bbp omvatten. Ter vergelijking, de DBI-aandelen in het bbp van de VS, China en Duitsland zijn daarentegen ongeveer 25 procent, terwijl het wereldwijde ongewogen gemiddelde ongeveer een derde van is. De belangrijkste bron en bestemming van de Nederlandse DBI zijn de VS (tabel 2). Andere landen in de top 5 zijn Bermuda, Luxemburg en Zwitserland.

Onlangs heeft de OESO nieuwe DBI-data gepubliceerd, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen DBI ondergebracht in *special purpose vehicles* ofwel SPV's (ook wel brievenbusmaatschappijen genoemd) en overige DBI. Figuur 1 laat zien dat het Nederlandse aandeel van DBI dat is ondergebracht in SPV's (en dat van Luxemburg) opvallend hoog zijn: bijna vier keer het bbp. Dit weerspiegelt de positie van Nederland als een zogenaamde

Opbrengsten vennootschapsbelasting (links) en tarieven vennootschapsbelasting (rechts), 1990–2019 FIGUUR 2



‘investeringshub’, oftewel een land waar veel van de financiële investeringen via brievenbusmaatschappijen binnenkomen en uitgaan, maar waarin feitelijk geen fysiek kapitaal is ondergebracht.

De positie als investeringshub lijkt in Nederland geen uitzonderlijk hoge vpb-opbrengst op te leveren: die varieert de laatste vijf jaar ergens tussen de 2 en 3,5 procent van het bbp, wat slechts iets boven de gemiddelden in de EU en de wereld ligt (figuur 2, linker paneel). De hoge buitenlandse investeringen lijken niet te worden veroorzaakt door een uitzonderlijk laag statutair vennootschapsbelastingtarief in Nederland, dat met 25 procent (te verlagen tot 20,5 procent in 2021) iets boven het gemiddelde ligt in de EU en de wereld (figuur 2 rechter paneel).

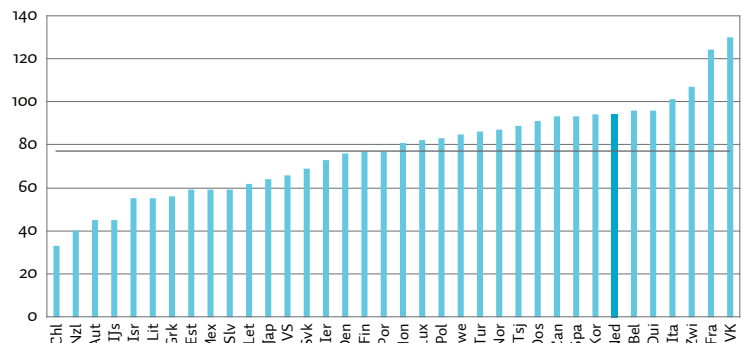
Wat zou dan deze grote investeringsstromen kunnen verklaren? SEO (2013, 2018) en Lejour et al. (2019) maken een diepgravende analyse van de grote stromen en voorraden DBI in handen van Nederlandse SPV's, en wijzen op de rol van speciale Nederlandse internationale belastingregels. Meer specifiek heeft Nederland de volgende kenmerken die zouden kunnen helpen om zijn positie als investeringshub te verklaren:

- **Vrijstellingsregime.** Het Nederlandse vpb-stelsel wordt traditioneel gekenmerkt door een royale deelnemingsvrijstelling – waardoor Nederland aantrekkelijk is als vestigingsplaats voor bedrijven. Het minimale belang in de aandelen (vijf procent) om in aanmerking te komen voor de deelnemingsvrijstelling, is relatief laag. Terwijl veel landen een vrijstelling verlenen voor 95 procent van belastingen die in het buitenland zijn betaald, verleent het Nederlandse systeem een volledige vrijstelling. Tot voor kort had Nederland ook beperkte belastingregels voor aanmerkelijk belang in buitenlandse ondernemingen (*controlled foreign corporation*, CFC). CFC-regels zorgen dat belasting wordt geheven over passief winstinkomen uit het buitenland, indien dat inkomen minder is belast dan een bepaald minimum. Met de invoering van de Europese anti-belastingontwijkingsrichtlijn (ATAD) zal Nederland belasting heffen op laag-belaste passieve winstinkomens uit het buitenland.

- **Rulingpraktijk.** De Nederlandse overheid heeft de gewoonte om buitenlandse bedrijven met belastingrulings van tevoren zekerheid te geven over de specifieke interpretatie en toepassing van de Nederlandse fiscale wet- en regelgeving. De afspraken die zijn gemaakt in belastingrulings zijn echter niet altijd transparant geweest, terwijl bovendien is gesuggereerd dat de overeengekomen afspraken met de fiscus in sommige gevallen strijdig zijn met de Europese staatssteunregels (zoals bij Starbucks en Nike). Per 1 juli 2019 is de Nederlandse rulingpraktijk hervormd om meer transparantie te bieden en om niet langer belastingrulings te geven aan bedrijven die een onvoldoende sterke relatie met Nederland hebben.
- **Belastingverdragen.** Nederland heft traditioneel geen bronbelasting op rente en royalty's die worden aan betaald aan buitenlandse entiteiten. (Dit zal in 2021 worden aangepast voor betalingen van rente en royalty's die worden overgemaakt aan bedrijven in landen met lage vpb-tarieven en landen die op de EU-lijst staan van belastingparadijzen.) Bovendien heeft Nederland een uitgebreid netwerk van belastingverdragen opgebouwd met 94 bilaterale belastingverdragen. Dit is een groot aantal in vergelijking

Aantal bilaterale belastingverdragen in de OESO-landen, 2019

FIGUUR 3



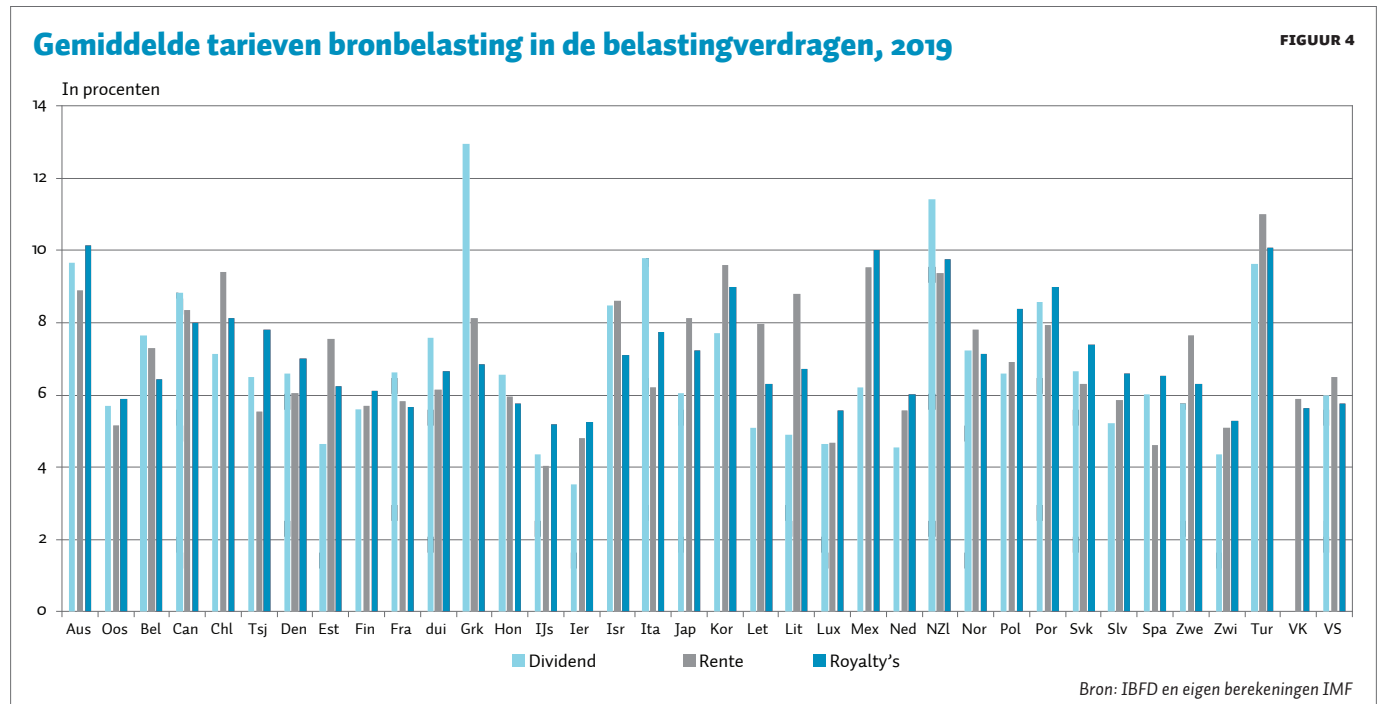
Bron: IBFD en eigen berekeningen IMF

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

met gemiddeld 77 belastingverdragen voor de OESO-landen (figuur 3). Bovendien zijn de tarieven voor de bronbelastingen in de belastingverdragen in het algemeen laag (figuur 4). Aangezien de belastingverdragen bepalen hoe hoog het maximale tarief is dat een land als bronbelasting kan heffen, is het voor verdragslanden onmogelijk om hogere bronbelastingen te heffen op rente, dividend en royalty's die aan Nederlandse dochterondernemingen worden betaald. Misschien nog belangrijker dan de gemiddelde tarieven, is het aandeel van de belastingverdragen met een nultarief voor de bronbelasting. Een nultarief belet andere landen volledig om bronbelasting te heffen. Figuur 5 laat zien dat 26 procent van de Nederlandse bilaterale belastingverdragen een nultarief hanteert voor de bronbelasting op dividenden (het op twee na hoogste aandeel in de OESO), terwijl 35 procent een nultarief hanteert

voor rente en 24 procent voor royalty's. Belangrijk is dat het belastingverdrag tussen de VS en Nederland een nultarief voor de bronbelasting op dividend, rente en royalty's geldt als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Deze kenmerken van het Nederlandse verdragsnetwerk bieden ruimte voor 'verdrag-winkelen', dat wil zeggen het indirect doorsluizen van winsten via brievenbusmaatschappijen die in Nederland zijn gevestigd. Het Nederlandse belastingverdragenetwerk kan een aanzienlijk deel van de hierboven genoemde grote DBI-voorraad verklaren, evenals de positie van Nederland als een investeringshub.

De grote voorraad DBI zou belangrijk kunnen zijn voor het effect van verdeelsleutels voor winsten en overwinsten op de opbrengsten uit vennootschapsbelasting in Nederland. Hiervoor zijn twee redenen. De eerste is dat



grote DBI-stromen samengaan met een grotere Nederlandse belastinggrondslag door winstverschuivingen. Dit effect zal verdwijnen zodra de winst wordt gebaseerd op winstverdeelsleutels (zie hieronder). De tweede reden is dat de grote DBI-stromen samengaan met een grote financiële sector (inclusief brievenbusmaatschappijen). Voor deze sector verschillen de factoren die in de winstverdeelsleutel worden opgenomen, zoals vaste activa en omzet, van die in andere bedrijven. De belangrijkste activa zijn bijvoorbeeld leningen of deposito's, terwijl de grootste omzet met rente wordt verdiend. Dit kan belangrijke consequenties hebben voor de verdeling van belastingopbrengsten als gangbare factoren in de verdeelsleutel worden gehanteerd.

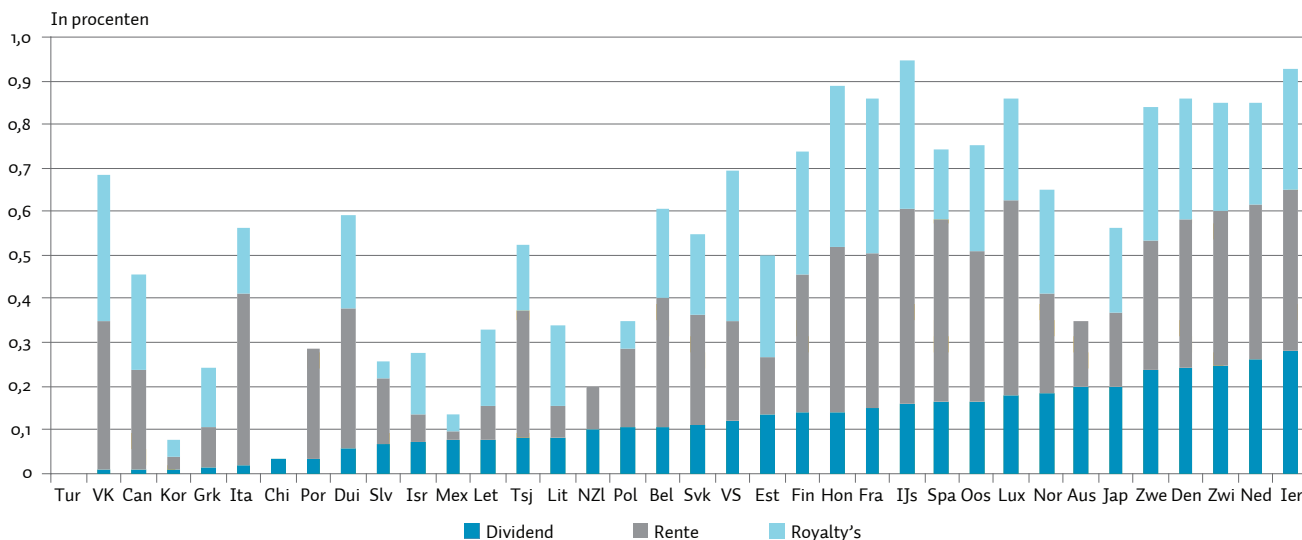
WINSTVERDEELSLEUTEL

In het huidige internationale belastingkader zijn de heffingsrechten van een land over de bedrijfswinsten van een MNO,

gebaseerd op vaststelling van de bron van de winsten en de vestigingsplaats van de onderneming. *Bron* verwijst naar de plaats waar investeringen worden gedaan en de productie plaatsvindt, en wordt grotendeels bepaald door de fysieke aanwezigheid van arbeid en/of kapitaal. Onder *vestigingsplaats* wordt de plek verstaan waar de MNO die winsten ontvangt, verondersteld wordt haar primaire vestigingsplaats te hebben vanwege de locatie van de vennootschap, of de aanwezigheid van het management van het bedrijf. De internationale conventie is dat bronlanden het primaire recht hebben om over actieve inkomsten belasting te heffen, terwijl vestigingslanden het heffingsrecht behouden over passieve inkomsten. De toekenning van inkomsten aan de verschillende bronlanden is gebaseerd op gescheiden winstbepaling (*separate accounting*): voor elke onderneming in de groep wordt per land een apart jaarverslag gemaakt dat als basis dient voor de belastingaangifte in dat land. De winst in ieder land hangt af van de waardering van transacties tus-

Aandeel bilaterale belastingverdragen met nultarief voor bronbelasting

FIGUUR 5



Bron: IBFD en eigen berekeningen IMF

sen de ondernemingen die deel uitmaken van de MNO. Om strategische gedrag met verrekenprijzen te vermijden, door gebruik te maken van verschillen in nationale belastingwetten, vertrouwen de meeste landen op het zakelijkheidsbeginsel (*arm's length*-principe) dat bepaalt dat interne verrekenprijzen tussen gelieerde partijen moeten overeenkomen met de prijzen die tussen onafhankelijke partijen zouden gelden.

Bij een winstverdeelsleutel worden de boekhoudingen van alle aan een onderneming gelieerde vestigingen geconsolideerd om zo een gemeenschappelijke belastinggrondslag te genereren, die op basis van een formule wordt toegewezen aan de verschillende jurisdicties waarin de MNO actief is. Die jurisdicties passen vervolgens hun eigen belastingtarief toe op de toegewezen winst. Subnationale vennootschapsbelastingen werken gewoonlijk met winstverdeelsleutels, met name in Canada, Duitsland, Japan en de Verenigde Staten. Deze subnationale ervaringen wijzen erop dat, naarmate economische integratie vordert, winstverdeelsleutels beter geschikt lijken dan het *arm's length*-principe om de winsten van gelieerde ondernemingen over jurisdicties te verdelen. In die geest heeft de Europese Commissie voor de EU een 'gemeenschappelijke geconsolideerde heffingsgrondslag voor de vennootschapsbelasting' (*common consolidated corporate tax base*; CCCTB) voorgesteld. EU-brede belastbare winst zou dan worden toegewezen aan de lidstaten op basis van een verdeelsleutel met drie factoren met een gelijk gewicht: activa, omzet naar bestemming en arbeid (op zijn beurt samengesteld uit loonsom en aantal medewerkers, gelijk gewogen). Een wereldwijde winstverdeelsleutel is bijvoorbeeld ook voorgesteld door de Onafhankelijke Commissie voor de Hervorming van de Internationale Vennootschapsbelasting (*Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation* (ICRICT, 2018)) en in diverse bijdragen in Picciotto (2016). En, zoals eerder opgemerkt, het wordt nu ook besproken onder pijler 1 van het werkprogramma in het *Inclusive Framework* van de OESO.

Hoewel het algemene idee van een winstverdeelsleutel recht-toe-recht-aan is, zou het een belangrijke afwijking zijn van de huidige normen. Een winstverdeelsleutel

zal moeten worden ingevoerd via nationale wetgeving, ondersteund door belastingverdragen. Het ontwerpen van een dergelijk regime vereist veel keuzes. Zo moet een heffingseenheid worden gedefinieerd, en de geconsolideerde belastinggrondslag ervan moet worden berekend op basis van een reeks gemeenschappelijk overeengekomen regels (bijvoorbeeld gestoeld op de Internationale Accountingstandaarden). Gescheiden heffingseenheden kunnen worden gebruikt voor verschillende soorten opbrengsten of verschillende bedrijfstakken waar een MNO actief is. In de VS wordt er bijvoorbeeld onderscheid gemaakt tussen bedrijfsinkomsten (die geconsolideerd zijn) en niet-bedrijfsinkomsten, zoals de opbrengst van beleggingen (die rechtstreeks aan een jurisdictie worden toegerekend). De wettelijke invoering van deze beleidskeuzes zal van cruciaal belang zijn om dubbele belastingheffing (of te weinig heffing) te voorkomen, en om het risico te beheersen van andere negatieve overloopeffecten tussen de verschillende jurisdicties. Enige flexibiliteit kan worden bereikt door landen toe te staan om het aan hen toegerekende aandeel van de geconsolideerde heffingsgrondslag te wijzigen, bijvoorbeeld door aanvullende aftrekposten mogelijk te maken voor onderzoek en ontwikkeling (O&O). Flexibiliteit wordt ook gecreëerd als landen hun eigen winstverdeelsleutel kunnen kiezen, zoals in de VS op staatsniveau wordt gedaan. Dit kan er echter toe leiden dat ofwel meer of minder dan 100 procent van de totale winst wordt toegewezen. Ook is duidelijk dat uiteenlopende gewichten de uitvoering bemoeilijken. Daardoor wordt het moeilijker om tot een gemeenschappelijke verdeelsleutel te komen. Mogelijk is een vereveningsmaatregel nodig om dat te bereiken. De precieze uitkomst van een overeen te komen systeem van winsttoewijzing op basis van verdeelsleutels is moeilijk te voorspellen, maar zal cruciaal zijn voor de economische en verdelingseffecten.

Specifieke problemen doen zich voor in de financiële sector. De traditionele winstverdeelsleutel is bijvoorbeeld gebaseerd op vaste activa, loonsom en omzet. Vaste activa maken echter slechts een minieme fractie van de totale

activa van financiële ondernemingen uit, aangezien het grootste deel van hun activa is gebaseerd op leningen en deposito's. Omzet van financiële bedrijven zijn ook van een andere aard dan voor andere bedrijven – omzetten bestaan bijvoorbeeld meestal uit marges op rente, geldmarktinstrumenten of creditcards. Winstverdeelsleutels kunnen daarom andere implicaties hebben voor de winsttoerekening van multinationale financiële ondernemingen (Sadiq, 2016). Om deze reden gebruikt Canada een specifieke verdeelsleutel voor financiële ondernemingen, die gebaseerd is op zowel de loonsom (een derde) als de leningen en deposito's (twee derde, als substituuat voor de gebruikelijke omzetfactor). In de VS wordt de omzetfactor voor financiële ondernemingen vervangen door bruto-inkomsten. In het Europese CCCTB-voorstel wordt tien procent van de waarde van de financiële activa toegevoegd aan de activa-factor in de formule voor financiële ondernemingen, om zo het belang ervan voor financiële bedrijven tot uitdrukking te kunnen brengen. Sector-specifieke verdeelsleutels worden ook gebruikt in landen voor bijvoorbeeld verzekeringen, transport en mijnbouw.

Aantrekkelijkheid en nadelen

Het belangrijkste voordeel van de winstverdeelsleutel is vereenvoudiging van het stelsel en de geringere mogelijkheden om winst te verschuiven via interne verrekenprijzen en andere methoden. Door MNO's op een geconsolideerde grondslag te belasten, lost het grotendeels de problemen met het *arm's length*-principe op. Dit zou de nalevings- en administratiekosten aanzienlijk kunnen verminderen. De winstverdeelsleutel zou echter ook nieuwe vormen van winstverschuiving kunnen introduceren door verstoring van de eigendomsstructuren van ondernemingen. Zo zal het combineren van twee onafhankelijke bedrijven hun gecombineerde belastingverplichtingen wijzigen (Gordon en Wilson, 1986). Niettemin wordt algemeen aangenomen dat een winstverdeelsleutel minder kwetsbaar is voor dergelijke manipulatie dan een per land gescheiden verantwoording van de winst, iets dat empirisch wordt gevonden in Canada (Mintz en Smart, 2004).

Een winstverdeelsleutel elimineert niet de verstoringen in de allocatie van productiefactoren of belastingconcurrentie. Met een winstverdeelsleutel wordt de vpb een belasting die wordt geheven op de factoren in de verdeelsleutel (McLure, 1981). Tariefverschillen tussen landen kunnen zo de allocatie van productiefactoren verstoren, vooral als deze internationaal mobiel zijn. Hieraan gerelateerd blijft het risico van belastingconcurrentie bestaan. Als productiefactoren als gewichten worden gebruikt, kan dat zelfs leiden tot meer belastingconcurrentie, omdat de opbrengsten uit het aantrekken van dergelijke factoren niet voortkomen uit een toename van plaatselijke economische activiteit, maar wel een groter aandeel krijgen toegewezen van de totale winst van de MNO's.

De wegingsfactoren die worden gebruikt voor de winstverdeelsleutel, bepalen zowel de doelmatigheids- als de verdelingseffecten van winstverdeelsleutels. Door de geconsolideerde belastinggrondslag toe te wijzen met benaderingen voor economische activiteiten, kan de winstverdeelsleutel de belastinggrondslag nauwkeurig afstemmen op enkele voor de hand liggende grondslagen – bijvoorbeeld waar productiefactoren zich bevinden of waar consumenten wonen. Idealiter moeten deze factoren gemakkelijk zijn te verifiëren (om manipulatie door bedrijven te voorkomen) en relatief ongevoelig zijn voor belastingverschillen (om allocatieve verstoringen en belastingconcurrentie te minimaliseren). Veelgebruikte toewijzingsfactoren zijn:

- *Productiefactoren.* Loonsom, werkgelegenheid en activa worden vaak gebruikt. De loonsom is moeilijk te manipuleren en veel arbeid is betrekkelijk immobiel. Voor materiële activa kan de waardering ingewikkeld zijn, maar er zijn methoden die vaak worden gebruikt, ook al is kapitaal relatief mobiel (en ook sommige hooggeschoolde arbeid), zodat verschillen in belastingtarieven tussen jurisdicties de allocatie verstoren. Immateriële activa worden meestal uitgesloten, omdat ze moeilijk te waarderen en relatief gemakkelijk zijn te verplaatsen. Immateriële activa worden echter deels afgedekt in de winstverdeelsleutel via arbeidsinzet (O&O-werknemers) of materiële investeringen

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

(zoals laboratoria). Desgewenst kunnen ook benaderingen in de formule worden gebruikt voor de waarde die gegenereerd door de gebruikers van digitale diensten en platforms, hoewel onzekerheden bestaan over hoe dit het beste te meten.

- *Verkopen aan derden.* Deze zijn te meten op basis van oorsprong (locatie van de verkoper), of op basis van bestemming. Toerekening via de laatste heeft verschillende voordelen die vanwege de relatieve immobiliteit van consumenten. Er zijn echter risico's verbonden aan het verleggen van de verkopen met een lage marge via niet-gelieerde bedrijven die zijn gevestigd in landen met lage belastingen.

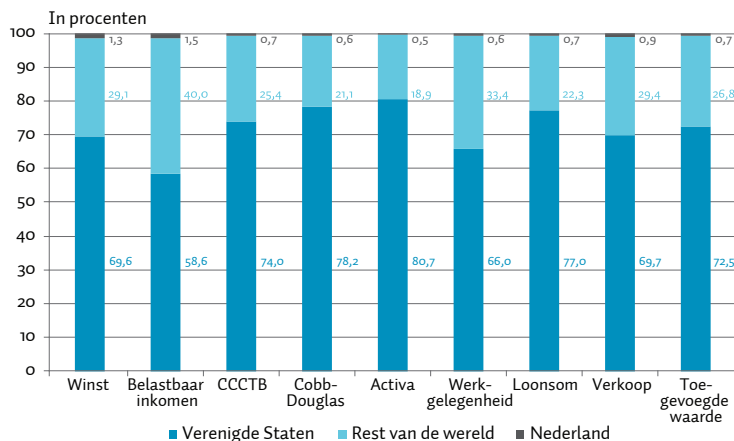
Wereldwijde opbrengsten kunnen met een winstverdeelsleutel toenemen omdat de belastinggrondslag wordt verplaatst van landen met lage belastingen (waar de winst naartoe wordt verschoven) naar landen met hoge belastingen (als de aandelen van de toewijzingsfactoren in de verdeelsleutel daar groter zijn). Opbrengsten kunnen ook

dalen, omdat verliezen onmiddellijk worden verrekend met de winst van de buitenlandse vestigingen – terwijl verliezen nu alleen binnen de eigen entiteit kunnen worden verrekend. Het netto-effect op de wereldwijde belastingopbrengsten is daarom ambigu.

Los van deze wereldwijde impact kan het opbrengst-effect voor afzonderlijke landen groot zijn. IMF (2019) evalueert de statische opbrengstveranderingen door de winstverdeelsleutel, zonder daarbij rekening te houden met gedragsveranderingen. Deze studie vindt dat ontwikkelde economieën waarschijnlijk meer belastingopbrengst zullen genereren als de winstverdeelsleutel is gebaseerd op toegevoegde waarde, loonsom of omzet, en waarschijnlijk belastingopbrengsten zullen verliezen als de winstverdeelsleutel is gebaseerd op werkgelegenheid. Opkomende markten en ontwikkelingslanden zullen waarschijnlijk profiteren van een winstverdeelsleutel als die is gebaseerd op werkgelegenheid of omzet, maar niet als die is gebaseerd op basis van toegevoegde waarde of loonsom. Aanzienlijke verliezen worden gerapporteerd voor investeringshubs, ongeacht de gebruikte winstverdeelsleutel.

Winstandelen, belastbaar inkomen en toewijzingsfactoren in de BEA-data

FIGUUR 6



Bron: BEA en eigen berekeningen IMF

Opbrengsteffecten voor Nederland

Dit artikel gaat, voortbouwend op de analyse in IMF (2019), dieper in op de invloed van de winstverdeelsleutel op belastingopbrengsten in Nederland. Voor dit doel worden twee datasets gebruikt: de ORBIS-dataset, die voornamelijk Europese MNO's bevat, en data van het Bureau of Economic Analysis (BEA) die alle in de VS gevestigde MNO's omvatten. Aan de hand van de ORBIS-data worden twee toewijzingsfactoren geanalyseerd: vaste activa en het aantal werknemers. Voor de BEA-data worden vijf afzonderlijke toewijzingsfactoren onderzocht (activa, werkgelegenheid, loonsom, omzet en toegevoegde waarde) en twee samengestelde formules (de eerder genoemde CCCTB-formule, en een Cobb-Douglas-formule die loonsom en activa combineert).

Op basis van de BEA-data toont figuur 6 de aandelen van de VS, Nederland en de rest van de wereld, in de aangegeven winst (gedefinieerd als bedrijfswinst, exclusief buitenlands eigen vermogen), belastbare winst (berekend

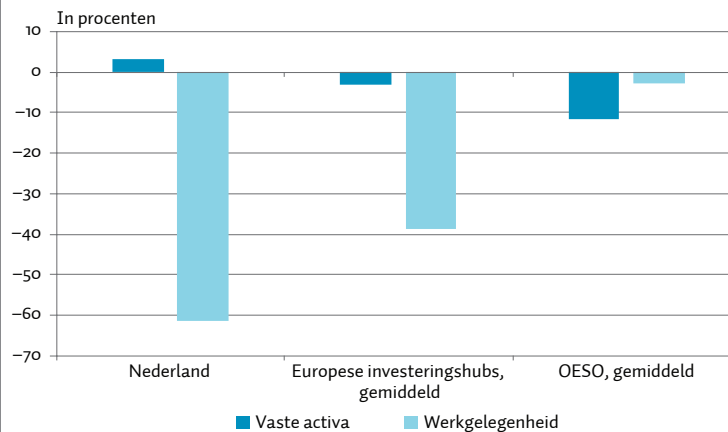
als betaalde belasting gedeeld door het wettelijke vpb-tarief) en de zeven toewijzingsfactoren. Interessant is dat het aandeel van de in de VS opgegeven winst ongeveer 65 procent is, terwijl het aandeel van de belastbare winst 57 procent van de wereldwijde winst is. Deze zijn veel kleiner dan de aandelen van activa en loonsom, die bijna 80 procent bedragen. Daarom zal de toewijzing van de geconsolideerde winst op basis van die factoren de belastinggrondslag in de VS doen toenemen. Dit staat in schril contrast met Nederland. De winst en de belastbare grondslag voor Nederland maken respectievelijk 1,2 en 1,4 procent uit van het geconsolideerde wereldwijde totaal. De aandelen in activa, werkgelegenheid en loonsom zijn echter aanzienlijk kleiner, namelijk tussen 0,4 en 0,7 procent. Deze discrepantie tussen het huidige aandeel van de belastbare grondslag en de toewijzingsfactoren geeft aan dat Nederland wordt geconfronteerd met een daling van belastingopbrengsten door de invoering van een winstverdeelsleutel op basis van productiefactoren. Het is interessant dat het aandeel van verkopen op bestemmingsbasis in de VS beter overeenkomt met het winstaandeel (68 procent), terwijl dat ook in Nederland iets dichterbij het winstaandeel ligt (0,8 procent). Daarom zal de toerekening via op bestemming gebaseerde verkopen kleinere opbrengstverschuivingen voor deze landen veroorzaken dan de toewijzing via productiefactoren.

Om de opbrengsteffecten voor Nederland te berekenen, wordt naar het verschil gekeken tussen de huidige vpb-opbrengst betaald door de MNO's, zoals die beschikbaar zijn in de data, en de gesimuleerde vpb-opbrengsten bij toewijzing van de geconsolideerde winsten op basis van een winstverdeelsleutel, gebaseerd op alternatieve formules. De effecten op basis van ORBIS- en BEA-data zijn weergegeven in respectievelijk de figuren 7 en 8. Zij houden geen rekening met gedragseffecten. De volgende resultaten zijn het vermelden waard.

- *Nederland zal vpb-opbrengsten verliezen bij de meeste verdeelsleutels die op bronland zijn gebaseerd.* Bij de ORBIS-data dalen de vpb-opbrengsten uit MNO's meer dan zestig procent als de winstverdeelsleutel op werkgelegenheid is

Het opbrengsteffect bij winstverdeelsleutels voor Europese MNO's

FIGUUR 7

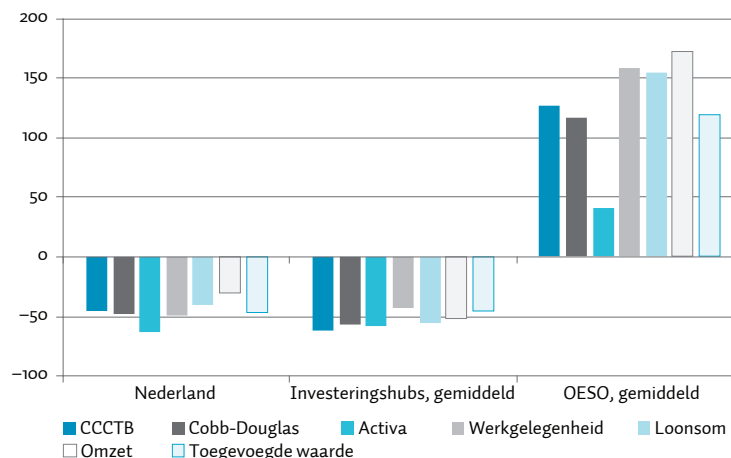


Noot: Europese investeringshubs = Hongarije, Ierland, Luxemburg, Malta, Nederland. Data op bedrijfsniveau.

Bron: Eigen berekeningen IMF

Het opbrengsteffect bij winstverdeelsleutels voor Amerikaanse MNO's

FIGUUR 8



Noot: Investeringshubs = Cyprus, Hongkong, Hongarije, Ierland, Luxemburg, Malta, Mauritius, Nederland, Singapore, Zwitserland.

Bron: Eigen berekeningen IMF

gebaseerd. De daling is kleiner voor de BEA-data, maar nog steeds aanzienlijk voor alle vier op bronland gebaseerde factoren (activa, loonsom, werkgelegenheid en toegevoegde waarde) en de twee samengestelde winstverdeelsleutels. Dit duidt de waarneming in figuur 6 dat het momenteel door MNO's in Nederland opgegeven aandeel van de wereldwijde winst veel groter is dan het aandeel van de productiefactoren.

- *De vpb-opbrengsteffecten voor Nederland zijn minder negatief als de winstverdeelsleutel op omzet is gebaseerd.* Voor in de VS gevestigde multinationals daalt de opbrengst in Nederland met minder dan dertig procent als de belastinggrondslag wordt toegerekend op basis van omzet in het bestemmingsland. Dit kleinere effect is enigszins raadselachtig in het licht van het grote Nederlandse handelsoverschot. (Hebous en Klemm (2019) stellen in deze bundel vast dat het opbrengsteffect van een hypothetische, op bestemming gebaseerde kasstroombelasting voor Nederland in sommige jaren positief kan zijn, ondanks het handelsoverschot. Voor de afgelopen twintig jaar schatten ze een gemiddeld opbrengstverlies van 0,25 procent van het bbp per jaar.) Dit resultaat is mogelijk niet van toepassing op in de VS gevestigde MNO's voor winstverdeelsleutels op basis van productie en omzet. Nog opvallender is het resultaat voor de verdeelsleutel op basis van activa: terwijl een aanzienlijke vermindering van de vpb-opbrengsten wordt gerapporteerd voor de BEA-data (voor Amerikaanse MNO's), zou Nederland, volgens de ORBIS-data (voor Europese MNO's) meer vpb-opbrengsten genereren met deze winstverdeelsleutel. Eén verklaring zou kunnen zijn dat het aandeel van vaste activa die door in de VS gevestigde MNO's worden geïnvesteerd in Nederland, aanzienlijk kleiner is omdat deze uit brievenbusmaatschappijen bestaan. In Europa gevestigde MNO's zouden daarentegen mogelijk aanzienlijk meer hebben geïnvesteerd in vaste activa.
- *De resultaten voor Nederland zijn grotendeels vergelijkbaar met die voor andere investeringshubs,* gedefinieerd als landen met een hoog niveau van DBI als percentage van het bbp. Dit is duidelijk voor de ORBIS-data, waar-

bij andere investeringshubs (Hongarije, Ierland, Malta en Luxemburg) ook aanzienlijk verliezen bij een winstverdeelsleutel op basis van werkgelegenheid. Hetzelfde geldt voor de BEA-gegevens (waarin tien investeringshubs zijn opgenomen). Andere investeringshubs ervaren een groter opbrengstverlies bij een winstverdeelsleutel op basis van omzet. Er zijn uiteenlopende effecten voor de winstverdeelsleutel op basis van activa in de ORBIS- en de BEA-data voor andere investeringshubs. De resultaten voor investeringshubs worden mogelijk beïnvloed door het belang van de financiële sector in deze landen.

- *Effecten voor Nederland verschillen aanzienlijk van het OESO-gemiddelde.* Met de ORBIS-gegevens zijn de effecten voor de andere OESO-landen veel kleiner dan die voor Nederland, vooral bij de winstverdeelsleutel op basis van werkgelegenheid. Daarom komt de huidige winsttoewijzing meer overeen met het aantal werknemers in een gemiddeld OESO-land dan in Nederland. Met de BEA-data nemen de belastingopbrengsten in OESO-landen meestal toe als gevolg van de winstverdeelsleutel, in tegenstelling tot de daling die is vastgesteld voor Nederland en andere investeringshubs.

TOEWIJZING VAN DE RESTWINST

Recente beleidsdiscussies richten zich meer op een bescheidener afwijking van het *arm's length*-principe, namelijk de voorstellen voor een zogeheten toewijzing van de restwinst (*residual profit allocation*; RPA). Dit zijn in wezen hybride systemen, die elementen combineren van zowel het conventionele *arm's length*-principe om een deel van de winst aan bronlanden toe te wijzen, als een winstverdeelsleutel om een ander deel toe te wijzen aan bestemmingslanden. Ze zijn gebaseerd op een onderscheid tussen 'normale' en 'resterende' winst. De termen worden vaak losjes gebruikt, maar in grote lijnen wordt het volgende bedoeld.

- Met 'normale winst' (een term uit de literatuur over interne verrekenprijzen) wordt een acceptabel rendement voor een bepaalde activiteit of functie bedoeld dat ongeveer gelijk is aan een normaal rendement (dat wil zeggen: het vereiste minimumrendement) op de onderliggende activiteit (bij-

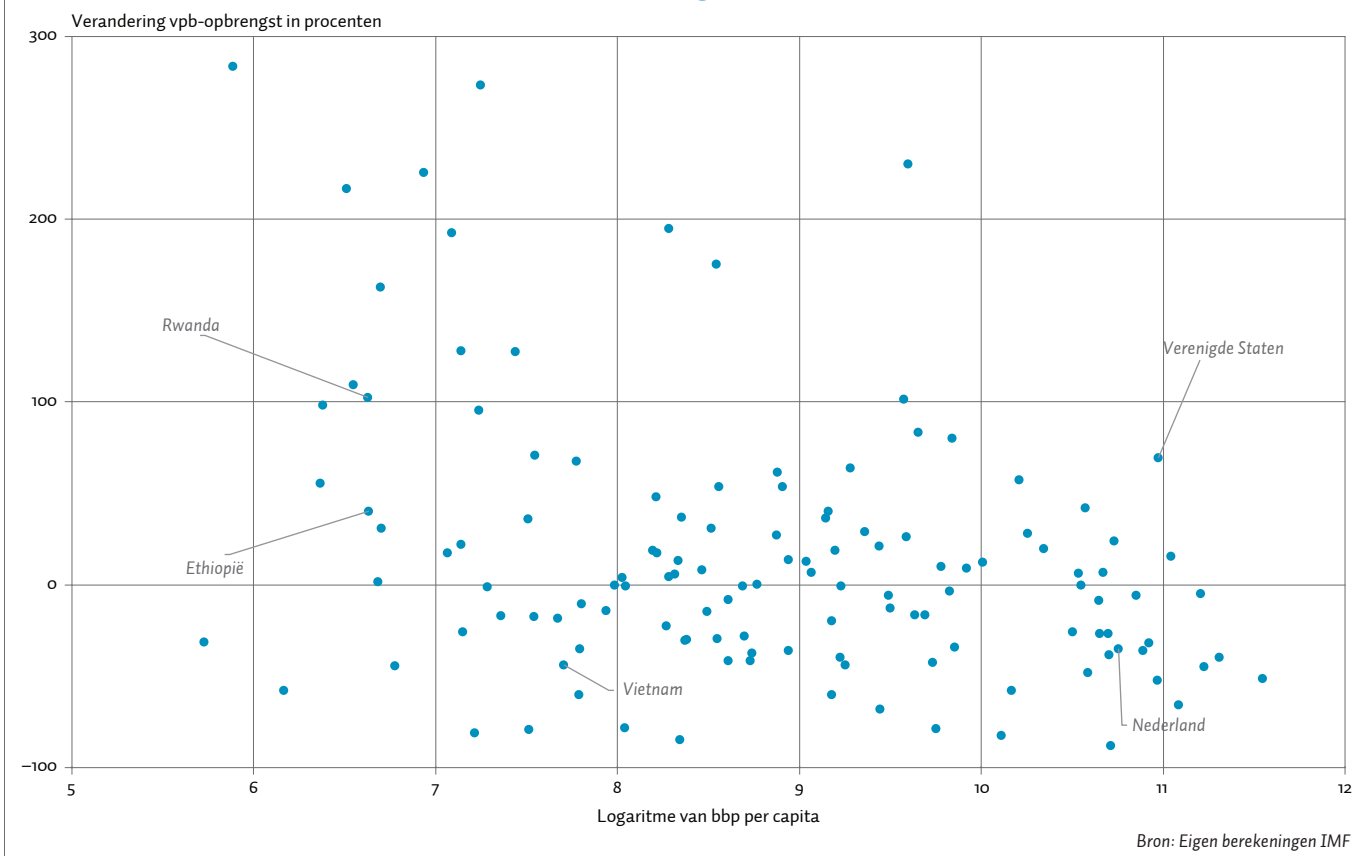
voorbeeld assemblage van een product of de opslag van goederen). De meeste RPA-voorstellen gaan uit van het gebruik van het conventionele *arm's length*-principe voor de bepaling van normale winsten (Auerbach et al., 2019). Voor kapitaalintensieve activiteiten kan deze bijvoorbeeld worden berekend door het toepassen van een fictief rendement op de activa dat vergelijkbaar is met dat van derden. In andere gevallen kan een opslag over de loonsom en inkomsten worden toegepast waarbij die opslag is gebaseerd op de

jaarrekeningen van vergelijkbare, derde partijen. Sommige RPA-regimes passen uniforme opslag toe om de normale winst te berekenen (Avi-Yonah et al., 2009).

- Met 'resterende' winst wordt het verschil bedoeld van de totale winst en de normale winst. Voor zover normale winst kan worden geassocieerd met het normale rendement op ondernemingsinvesteringen, kan de restwinst worden gezien als de bovennormale winst. Restwinsten omvatten meestal dat deel van de winst dat – vanwege

Effect van de introductie van RPA op vpb-opbrengst

FIGUUR 9



immateriële activa of het dragen van risico – het moeilijkst is om aan jurisdicties toe te wijzen via standaardmethoden voor interne verrekenprijzen. Restwinsten worden per hef-fingseenheid belast en via een winstverdeelsleutel toebe-deeld aan jurisdicties.

Landen kunnen ervoor kiezen om de twee elementen – de normale winst die in hun jurisdictie wordt verdiend, en de resterende winst die aan hen wordt toegewezen – met verschillende tarieven te belasten. Varianten van RPA zijn te zien in recente voorstellen, besproken binnen het *Inclusive Framework* van de OESO, voor het belasten van digitale bedrijven of voor het apart belasten van het rendement op het intellectueel eigendom van marketingpatenten. Al deze plannen stellen voor om het land van bestemming de bevoegdheid van belastingheffing te verlenen, zelfs bij afwezigheid van een traditionele vaste inrichting.

De interesse in RPA duidt op de erkenning dat het *arm's length*-principe wel in staat is gebleken om relatief eenvoudige transacties af te handelen, maar niet goed kan omgaan met complexe transacties in moderne MNO's. Bovendien vergemakkelijkt RPA de toewijzing van hef-fingsrechten op een deel van de winst voor bestemmings-landen. Met behoud van een belangrijk aandeel van bronbelastingen verschaft de RPA-aanpak dus een kader met vertrouwde elementen van de huidige stelsels. De belasting op normale rendementen geeft een verstoring die inherent is aan de meeste huidige vennootschapsbelastingen, en geeft prikkels voor belastingconcurrentie om mobiele routinematige activiteiten aan te trekken. Prikkels om te concurreren bij het aantrekken van resterende winst zijn afhankelijk van de winstverdeelsleutel. Door resterende winst toe te wijzen op basis van factoren in de winstverdeelsleutel, blijven de krachten zoals die hierboven zijn vastgesteld aanwezig, met name de mogelijkheid dat belastingconcurrentie tussen overheden en *game playing* door bedrijven wordt aangemoedigd. Ze verminderen echter als de winstverdeelsleutel is gebaseerd op de omzet op bestemming.

De mogelijke implicaties van RPA zijn nog niet goed geanalyseerd. Zowel Avi-Yonah et al. (2009) als Auerbach et al. (2019) beschrijven hoe hun voorstellen zouden werken, hoe ze kunnen worden uitgevoerd, en wat de voordelen van dergelijke hervormingen zijn. Ze bieden echter geen analyse. Men zou kunnen denken dat de effecten van RPA, als een hybride systeem, evenredig zouden zijn aan de omvang van de restwinst, aangezien alleen de toewijzing van dat deel van de winst zal worden gewijzigd en de normale winst net zo zal worden behandeld als onder het huidige systeem. Als dat zo is, dan zouden ook de economische gevolgen (bijvoorbeeld voor investeringen, winstverschuiving en belastingconcurrentie) evenredig worden aangepast. Toch kan RPA vergaande niet-lineaire en onevenredige effecten veroorzaken. Winstverschuivingen kunnen bijvoorbeeld momenteel te veel worden geassocieerd met de restwinsttoewijzing, in plaats van met normale winsten. RPA zou in dat geval, evenals een winstverdeelsleutel, winstverschuiving vrijwel elimineren.

Het effect van RPA zal zeer sterk afhangen van twee zaken. Ten eerste, hoe de normale winst wordt bepaald. En, ten tweede, hoe de restwinst vervolgens wordt toegewezen aan landen. Beer et al. (2019) onderzoekt empirisch het eerste, op basis van data van geconsolideerde jaarrekeningen van de 10.000 grootste bedrijven wereldwijd. Uit de analyse blijkt bijvoorbeeld dat, bij een normale winst van 7,5 procent op de materiële activa, de gemiddelde restwinst van een MNO ongeveer 60 procent van de totale winst zou bedragen. Dertien tot twintig procent van de MNO's zou een negatieve restwinst opgeven. De MNO's met het hoofdkantoor in Nederland hebben een gemiddelde restwinst van ongeveer 59 procent van de totale winst, en ongeveer 12 procent ervan geeft een negatieve restwinst op. Er zijn ook aanzienlijke verschillen tussen sectoren en landen: het merendeel van de wereldwijde restwinsten wordt bijvoorbeeld behaald door in de VS gevestigde MNO's. Een derde van de wereldwijde restwinst zou worden verdiend door de 1 procent grootste MNO's. Wat betreft het tweede zal de nadruk hier lig-

gen op de toewijzing aan het land van bestemming met behulp van een winstverdeelsleutel op basis van omzet.

Opbrengsteffecten voor Nederland

Om de opbrengsteffecten van de RPA-voorstellen voor Nederland te begrijpen, wordt Beer et al. (2019) gevolgd bij het uitvoeren van twee soorten analyses. De eerste analyse is een beoordeling van de opbrengsten van het belasten van alleen de normale winst, om die vervolgens te vergelijken met de huidige belastingopbrengsten. De tweede is een beoordeling van het volledige opbrengsteffect, indien zowel de normale winst als de restwinst worden belast.

De eerste beoordeling maakt gebruik van gegevens over de private kapitaalgoederenvoorraad van landen verkregen uit verschillende bronnen. De geaggregeerde normale winst wordt vervolgens afgeleid door alternatieve rendementen (5, 7,5 en 10 procent) op die kapitaalvoorraad toe te passen. Beer et al. (2019) bespreken hoe deze geschatte belastinggrondslag zich verhoudt tot de huidige vpb-grondslag. Het meest opvallende resultaat is dat zes landen hun vpb-grondslag zouden zien toenemen als ze de normale winst volledig zouden belasten, zelfs met een rendement van slechts vijf procent. Als hogere rendementen van toepassing zouden zijn, dan zou het aantal landen dat zou winnen, toenemen tot 26 bij een rendement van 7,5 procent en tot 50 bij een rendement van 10 procent (op een totaal van 113 landen). Deze landen zouden dus ondubbelzinnig profiteren van een RPA-systeem, dat niet alleen deze normale winsten zou belasten, maar ook door restwinsten te belasten. Dat geldt voor veel ontwikkelingslanden. Echter, voor de overige 63 landen die in de analyse zijn opgenomen, is de belastinggrondslag voor de normale winst altijd kleiner dan de huidige grondslag voor de vennootschapsbelasting – zelfs bij een normale winst van tien procent. Ook Nederland hoort hierbij, waar de vpb-opbrengst uit de normale winst respectievelijk 21, 32 en 43 procent bedraagt van de huidige opbrengst bij een normale winst van 5, 7,5 en 10 procent op vaste activa. Uiteraard zou dit verschil kunnen worden gecompenseerd als belastingen op de restwinsten worden toegevoegd.

De tweede analyse is een complete beoordeling van de opbrengsteffecten van RPA, van belasting op zowel normale winst als restwinst. Daarvoor wordt het aandeel van de normale winst op veertig procent van de totale winst gekalibreerd, op basis van de analyse in Beer et al. (2019) (bij een normale winst van 7,5 procent op vaste activa). De overige zestig procent zijn resterende winsten. Deze worden vervolgens toegewezen op basis van omzet naar bestemming, hetgeen (weliswaar grofweg) wordt benaderd door het aandeel van het bbp minus netto-uitvoer van landen. Figuur 9 vat de resultaten van deze simulatie samen en toont de opbrengstverandering in procenten. Interessant en opvallend is dat lage-inkomenslanden profijt hebben van RPA – zoals geïllustreerd door de dalende regressielijn, die een negatief verband laat zien tussen het opbrengsteffect en het bbp per hoofd van de bevolking. Nederland verliest ongeveer veertig procent van de huidige opbrengst aan vennootschapsbelasting die door MNO's worden gegenereerd.

DYNAMISCHE EFFECTEN

Een belangrijke tekortkoming in bovenstaande analyse is dat deze alleen het statische effect weergeeft van belastinghervormingen, zonder rekening te houden met de veranderingen in het gedrag van de MNO's of met de wijzigingen in het vennootschapsbelastingbeleid van afzonderlijke landen. Dergelijke dynamische effecten kunnen de schattingen van de impact aanzienlijk veranderen. Via winstverdeelsleutels zullen de vpb-tarieven voor prikkels zorgen op investeringen, werkgelegenheid en productie van een MNO, indien activa, arbeid of toegevoegde waarde als factoren in de verdeelsleutel zijn opgenomen. Als activa bijvoorbeeld deel uitmaken van de winstverdeelsleutel, zullen MNO's een prikkel hebben om meer activa te plaatsen in landen met lage belastingen en minder in landen met hoge belastingen, omdat dit het aandeel van de geconsolideerde winst die wordt belast met het lage tarief, zal vergroten. Dit kan voor de MNO leiden tot aanzienlijke belastingbesparingen. Een dynamische verplaatsing van activa als reactie op de winstverdeelsleutel zou dus ten goede komen aan landen met lage vpb-tarieven en landen

met hoge vpb-tarieven schaden. Dit effect is het tegenovergestelde van de hierboven genoemde statische effecten, en zou de effecten van RPA op de belastingopbrengst mitigeren. Bovendien zou de verplaatsing van kapitaal de arbeidsproductiviteit stimuleren in landen met lage belastingen, en verminderen in landen met hoge belastingen, wat tot uitdrukking zal komen in het bbp en de welvaart.

Deze effecten worden geïllustreerd in een studie van Bettendorf et al. (2010), die de invloed van de CCCTB onderzoeken op basis van een toegepast algemeen-evenwichtsmodel voor de Europese Unie. Uit de statische analyse in hun onderzoek blijkt dat Nederland 0,7 procent van het bbp aan opbrengsten uit vennootschapsbelasting zou verliezen. Maar als rekening wordt gehouden met dynamische effecten op de investeringen, dan blijkt dat het bbp in Nederland met 0,2 procent zal groeien en dat het netto-welvaartsverlies zeer klein zal zijn.

Terwijl gedragsreacties de economische effecten van winstverdeelsleutels op de vpb-opbrengsten en economische gevolgen aanzienlijk kunnen veranderen, hangen ze in belangrijke mate af van de keuze van de winstverdeelsleutel. Als bijvoorbeeld omzet op basis van bestemming wordt gebruikt, dan is de verwachting dat de gedragseffecten veel kleiner zijn, aangezien consumptie over het algemeen minder sterk reageert op verschillen in vpb-tarieven dan productie. Daarom zou een winstverdeelsleutel op basis van omzet op bestemming een meer robuust systeem kunnen zijn waarin dynamische effecten minder belangrijk zijn. Zoals bleek uit de analyse, geeft de toerekening op basis van omzet naar bestemming voor Nederland geen lagere vpb-opbrengsten van in de VS gevestigde MNO's.

Overheden kunnen ook reageren op de veranderde prikkels voor belastingconcurrentie. Als activa bijvoorbeeld een aanzienlijk gewicht krijgen in de winstverdeelsleutel en MNO's hierop reageren door activa te verplaatsen, dan zullen overheden een sterke prikkel hebben om hun vpb-tarieven te verlagen. De simulaties met een algemeen-evenwichtsmodel in Bettendorf et al. (2010) suggereren inderdaad dat de welvaartswinst van een vpb-tariefsverlaging door een individueel land groter is onder

een winstverdeelsleutel dan onder het huidige systeem. Toch zouden deze effecten worden gedempt als de omzet op basis van bestemming als toewijzingsfactor in de winstverdeelsleutel zou worden gebruikt.

CONCLUSIES

Dit artikel onderzoekt de economische en verdelingseffecten van winstverdeelsleutels waarmee de winsten van multinationale ondernemingen aan landen worden toegewezen. Bestaande literatuur benadrukt de aanzienlijke voordelen van het elimineren van winstverschuiving en de mogelijk grote voordelen van vereenvoudiging. Ervaringen uit federale staten suggereren niettemin dat er nieuwe verstoringen zullen ontstaan door de winstverdeelsleutels, en dat de mogelijkheden voor fiscale planning niet zullen verdwijnen (maar een andere vorm zullen aannemen). Bovendien zal belastingconcurrentie niet verdwijnen door winsttoewijzing op basis van verdeelsleutels, en zou zelfs kunnen toenemen als de factoren in de formule internationaal mobiel zijn.

Dit artikel schat de effecten van winstverdeelsleutels en resterende winsttoewijzing op de vpb-opbrengsten in Nederland. Deze effecten blijken voor bepaalde winstverdeelsleutels groot te zijn. De belasting die door MNO's worden betaald, kan met vijftig of zestig procent dalen als werkgelegenheid of activa worden gebruikt als factoren in de verdeelsleutel. Kleinere opbrengstverliezen worden gevonden als de winsttoewijzing beperkt blijft tot de restwinst. Effecten zijn ook kleiner als de winsten van in de VS gevestigde MNO's worden toegewezen met een winstverdeelsleutel op basis van omzet op bestemming. De resultaten zijn daarom gevoelig voor het specifieke ontwerp van de winstverdeelsleutel. Als verschillende winstverdeelsleutels zouden worden gebruikt voor verschillende sectoren, zoals de financiële sector of de mijnbouw – een kwestie die niet in dit artikel is onderzocht –, dan kunnen de uitkomsten ook veranderen.

Dynamische effecten kunnen eveneens belangrijk zijn. Winstverdeelsleutels bieden uitzicht op belangrijke vereenvoudigingsvoordelen – waarop in deze kwantitatieve analyse verder niet wordt ingegaan. Bovendien, als

de toewijzing meer is gericht op omzet op bestemming, dan kunnen overloopeffecten en verstoringen worden verminderd. De analyse suggereert bijvoorbeeld dat het verwachte negatieve effect op de vpb-opbrengst in Nederland gepaard kan gaan met positieve effecten op investeringen en het bbp. Hoewel Nederland waarschijnlijk niet heel enthousiast zal zijn over het invoeren van winstverdeelsleutels vanwege de verwachte directe verliezen van belastingopbrengsten, verdienen de specifieke ontwerpaspecten van winstverdeelsleutels wel de aandacht, net als een goed begrip van vermoedelijke dynamische gevolgen.

LITERATUUR

Auerbach, A., M.P. Devereux, M. Keen et al. (2019) *Residual profit allocation by income*. Oxford University Centre for Business Taxation Working Paper, 19/01.

Avi-Yonah, R.S., K.A. Clausing en M.C. Durst (2009) Allocating business profits for tax purposes: a proposal to adopt a formula profit split. *Florida Tax Review*, 9(5), 497–553.

Beer, S., R. de Mooij, S. Heubous et al. (2019) *What do we know about global residual profit split: a first assessment of its efficiency and revenue impact*. IMF Working Paper, te verschijnen.

Bettendorf, L., M. Devereux, A. van der Horst et al. (2010) Corporate tax harmonization in the EU. *Economic Policy*, 25(63), 537–590.

Gordon, R.H. en J.D. Wilson (1986) An examination of multijurisdictional corporate income taxation under formula apportionment. *Econometrica*, 54(6), 1357–1373.

Heubous, S. en A. Klemm (2019) Bron en bestemmingsbelastingen op overwinst. In: S. Cnossen en B. Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingsstelsel*. Amsterdam: ESB.

ICRICT (2018) *A roadmap to improve rules for taxing multinationals: a fairer future for global taxation*. Rapport Independent Commission for the Reform of International Corporate Taxation, februari. Te vinden op www.icriict.com.

IMF (2014) *Spillovers in international corporate taxation*. IMF Policy Paper, 9 mei.

IMF (2019) *Corporate taxation in the global economy*. IMF Policy Paper, 10 maart.

Lejour, A., J. Möhlmann, M. van 't Riet en T. Benschop (2019) *Dutch shell companies and international tax planning*. CPB Discussion Paper, juni.

McLure, C.E. Jr. (1981) The elusive incidence of the corporate income tax: the state case. *Public Finance Quarterly*, 9(4), 395–413.

Mintz, J. en M. Smart (2004) Income shifting, investment, and tax competition: theory and evidence from provincial taxation in Canada. *Journal of Public Economics*, 88(6), 1149–1168.

Mooij, R. de, L. Liu en D. Prihardini (2019) *Global formula apportionment*. IMF Working Paper, te verschijnen.

Picciotto, S. (2016) *Taxing multinational enterprises as unitary firms*. Brighton, VK: International Centre for Tax and Development. Te vinden op ictd.ac.

Sadiq, K. (2016) Unitary taxation of the financial sector. In: S. Picciotto (red.), *Taxing multinational enterprises as unitary firms*. Brighton, VK: International Centre for Tax and Development. Te vinden op ictd.ac.

SEO (2013) *Uit de schaduw van het bankwezen*. SEO-rapport, 2013-31.

SEO (2018) *Balansen, inkomsten en uitgaven van bfi's*. SEO-rapport, 2018-86.

Hoe progressief is de inkomstenbelasting? Zijn de belastingtarieven optimaal? Kan het belastingstelsel worden vereenvoudigd? Hoeveel fiscale voordelen moeten tweede verdiemers en zzp'ers krijgen?

Arbeidsinkomen



Een verkenning van een optimale inkomstenbelasting in Nederland



EGBERT JONGEN

Programmaleider
Arbeid CPB en
universitair hoofd-
docent, Universiteit
Leiden.

Er is veel discussie over het stelsel van de inkomstenbelasting en de toeslagen, waarbij er vraagtekens worden gezet bij de complexiteit, doelmatigheid en herverdeling binnen het stelsel. Het realiseren van een brede herziening is tot op heden onmogelijk gebleken. In dit artikel worden kansrijke en kansarme wijzigingen in het stelsel geanalyseerd.

IN HET KORT

- *De optimale tariefstructuur hangt af van de voorkeuren voor herverdeling, en is niet vlak.*
- *De marginale druk voor de middengroepen is relatief hoog.*
- *Een hoger tarief aan de top levert weinig op.*

De auteur dankt Sijbren Cnossen, Bas Jacobs en Rocus van Opstal voor commentaar op een eerdere versie. Verder dankt de auteur zijn co-auteurs van de onderzoeken waarop dit hoofdstuk is gebaseerd, in het bijzonder Henk-Wim de Boer, Bas Jacobs, Patrick Koot en Floris Zoutman. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

De laatste jaren passeren er diverse voorstellen de revue voor wijzigingen in het stelsel – zoals een vlaktaks, een basisinkomen, een hoger of lager toptarief, ofwel meer of minder ondersteuning van een- en/of tweeverdieners, et cetera (CPB, 2017). Hoe ziet een doelmatige doch rechtvaardige inkomstenbelasting er dan uit? Dit is het domein van de optimale-belastingtheorie (Mirrlees, 1971). De optimale-belastingtheorie gaat over de vraag hoe de optimale tariefstructuur eruit moet zien gegeven de inkomensverdeling, de mate waarin de inkomensverdeling reageert op belastingen, en de maatschappelijk waarde van een extra euro inkomen voor verschillende inkomensgroepen. De optimale tariefstructuur die daaruit volgt kunnen we vergelijken met de bestaande tariefstructuur. Daarmee krijgen we inzicht in kansrijke en kansarme hervormingen van de tariefstructuur, zoals de (on)wenselijkheid van een vlaktaks of een hoger toptarief. Mede dankzij het werk van Diamond (1998) en Saez (2001; 2002) heeft de optimale-belastingtheorie aan belang gewonnen voor de beleidsanalyse, waarbij er gepoogd wordt om zo veel mogelijk op basis van empirische kennis uitspraken te doen over de optimale tariefstructuur.

In deze bijdrage worden de methoden van de optimale-belastingtheorie toegepast voor Nederland. We gaan daarbij op zoek naar de optimale vormgeving van de tariefstructuur in Nederland: hoe hoog moeten de tarieven zijn voor de verschillende inkomensgroepen? Vervolgens wordt er dieper ingegaan op de optimale tariefstructuur voor alleenstaande ouders, een groep die relatief veel aandacht heeft gekregen in de beleidsdiscussie.

De resultaten die hier worden gepresenteerd, zijn gebaseerd op recente modellen van de optimale-belastingtheorie¹, en op recent onderzoek naar de gedragsreacties van wijzigingen in de inkomstenbelasting en de toeslagen², zowel op de extensieve marge (participatie) als de intensieve marge (uren per week), en in termen van zowel gewerkte uren als de belastinggrondslag meer in het algemeen (de zogenaamde ‘elasticiteit’ van het belastbaar inkomen).

EEN KORTE INTRODUCTIE IN DE OPTIMALE-BELASTINGTHEORIE

Wat is de optimale tariefstructuur bij een gegeven voorkeur voor herverdeling? Mirrlees (1971) wist een antwoord te geven op deze vraag, in een artikel dat hem in 1996 de Nobelprijs voor Economie opleverde. In het kort, werkt zijn model als volgt. Personen verschillen in verdien capaciteit. Het inkomen van personen wordt bepaald door een combinatie van de verdien capaciteit (gegeven) en de inspanning die personen verrichten (keuze), waarbij personen met een hogere verdien capaciteit uiteindelijk ook een hoger inkomen hebben. De overheid wil gaan herverdelen van personen met een hoge verdien capaciteit naar personen met een lage verdien capaciteit, omdat een extra euro meer waard is voor degenen met een lage verdien capaciteit dan voor degenen met een hoge verdien capaciteit. De overheid neemt echter alleen het inkomen waar en niet de verdien capaciteit. De herverdeling van hoge naar lage inkomens belast daarmee niet alleen de verdien capaciteit, maar ook de inspanning die personen leveren. Dit leidt tot doelmatigheidsverliezen. De overheid gaat dan op zoek naar een *second-best* oplossing waarbij men de belastingtarieven zo kiest dat de herverdelingswinst aan de marge gelijk is aan de doelmatigheidsverliezen. Mirrlees (1971) loste deze vraag op, maar het antwoord was nog dermate ontoegankelijk en algemeen dat het slechts weinig richting gaf aan beleid. Op basis van een aantal versimpelende aannames presenteerde Diamond (1998) de meer toegankelijke ABC-formule, die de optimale tariefstructuur bepaalt. Deze behandel ik hieronder in meer detail. Saez (2001) heeft dit model vervolgens omgeschreven in zogenaamde *sufficient statistics* die grotendeels empirisch zijn waar te nemen (met uitzondering van de sociale-welvaartsgewichten) en heeft het empirisch ingevuld voor de VS. Dankzij Diamond (1998) en Saez (2001) geeft de optimale-belastingtheorie nu veel meer richting aan beleid.

Diamond (1998) laat zien dat, onder een aantal versimpelende aannames (zoals de afwezigheid van inkomenseffecten), het optimale marginale belastingtarief $t(y)$ bij een bepaald inkomen y gegeven wordt door de ABC-formule:

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

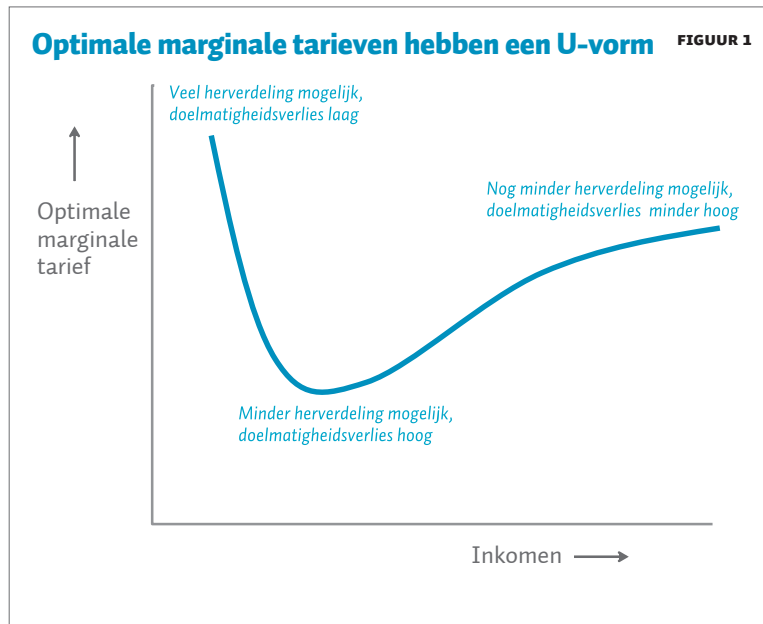
$$t(y) / (1 - t(y)) = A(y)B(y)C(y)$$

Voor ieder inkomen y wordt daarmee het optimale marginale tarief bepaald, en dus de hele tariefstructuur naar inkomen.³ Een hogere waarde voor A , B of C bij een gegeven inkomen y levert dus een hoger optimaal marginaal tarief op bij dat inkomen. De waarde van de termen A , B en C is als volgt:

- $A(y) = 1/\varepsilon$. Hierin is ε de elasticiteit van het belastbaar inkomen naar $(1 - t(y))$ het marginale belastingtarief. Hoe hoger ε , hoe groter de verstoring door de belasting, hoe kleiner A , en hoe lager dus het optimale marginale tarief bij een gegeven inkomen.
- $B(y) = 1 - G(y)$. Hierin is $G(y)$ de gemiddelde maatschappelijke waarde van een extra euro voor iedereen met een inkomen hoger dan y . Daarbij geldt $G(0) = 1$, de gemiddelde waarde van een extra euro is gelijk aan 1. Verder nemen we aan dat de $G'(y) < 0$; de gemiddelde maatschap-

pelijke waarde van een euro daalt naarmate we hoger in de inkomensverdeling komen, omdat het individueel marginaal nut van een extra euro daalt in inkomen, of omdat de maatschappelijke waardering van het individueel marginaal nut van een extra euro daalt in inkomen (Saez, 2001). Omdat $G'(y) < 0$ geldt $B'(y) > 0$, de wens om te herverdelen leidt er ceteris paribus toe dat de marginale tarieven stijgen in inkomen.

- $C(y) = (1 - F(y)) / yf(y)$. Hierin is de teller $1 - F(y)$ het aandeel personen met een inkomen boven y . In zekere zin weegt deze term de herverdelingswinst $B(y)$; als er nog veel personen zijn met een inkomen boven y , dan zijn er nog veel personen van wie het inkomen kan worden herverdeeld naar lagere inkomens. De noemer $yf(y)$ is de belastinggrondslag op het inkomen y . In zekere zin weegt deze term het doelmatigheidsverlies $A(y)$, de doelmatigheidsverliezen zijn groter naarmate het inkomen y of het aandeel personen $f(y)$ bij een gegeven inkomen hoger zijn. De term $C(y)$ heeft empirisch grotendeels een U-vorm (met een lagere rechterpoot) in inkomen y . Bij een laag inkomen zitten er nog veel personen met een inkomen boven y : $1 - F(y)$ is hoog; en de belastinggrondslag die verstoord wordt, is laag: $yf(y)$ is laag. Rond modaal zitten er inmiddels minder personen met een inkomen boven y : $1 - F(y)$ is lager, maar de belastinggrondslag die wordt verstoord, is hoog: $yf(y)$ is hoog, vooral omdat daar veel personen $f(y)$ zitten. Bij hoge inkomens daalt vervolgens zowel de teller als de noemer, en is het een empirische vraag of $C(y)$ toe- of afneemt. Empirisch blijkt $C(y)$ weer op te lopen, tot uiteindelijk een constante (Jacobs et al., 2013).



de $C(y)$ -term (Diamond, 1998): hoog aan de onderkant, laag voor de middengroepen, en weer wat hoger aan de bovenkant. Dit is grafisch weergegeven in figuur 1. Deze vorm is robuust voor verschillende politieke voorkeuren aangaande herverdeling (zolang de maatschappelijke waarde van een extra euro maar daalt in inkomen).

Voordat we overgaan naar de empirische toepassing van Nederland behandelen we kort nog twee varianten van het model van Mirrlees (1971). Ten eerste, het standaardmodel van Mirrlees negeert de extensieve marge in het arbeidsaanbod. Maar belastingen verstoren zowel de extensieve marge (participatie), als de intensieve marge (uren per week of loonen winstinkomen per werkende). De extensieve marge kan worden gemodelleerd door mensen een keuze te laten maken tussen wel en niet werken, waarbij, om te kunnen werken, mensen de vaste kosten van werk moeten incasseren. Toevoegen van de extensieve marge leidt tot een aangepaste ABC-formule (Jacquet et al., 2013, Jacobs et al., 2017), waarbij de $B(y)$ -term doorgaans wat lager is (hogere marginale tarieven leiden hoger in de inkomensverdeling tot hogere gemiddelde tarieven, dit verlaagt de arbeidsparticipatie waardoor de baten van herverdeling afnemen). In de empirische toepassing gebruiken we de aangepaste ABC-formule met zowel extensieve als intensieve marge. Ten tweede, we kunnen de ABC-formule ook omschrijven zodat de herverdelingsvoorkeuren aan de linkerkant komen te staan. Dit is de zogenaamde ‘omgekeerde optimale-belastingmethode’, voor de inkomstenbelasting als eerste toegepast door Bourguignon en Spadaro (2012). De vraag is dan: gegeven de inkomensverdeling, gegeven hoe de belastinggrondslag reageert op de belastingen, en gegeven dat een bepaald belastingstelsel optimaal is – wat zal dan de impliciete sociale-welvaartsfunctie (= set van sociale-welvaarts gewichten) zijn? In dit geval gaan we op zoek naar de impliciete herverdelende voorkeuren waarbij een bepaald belastingstelsel optimaal is. De vraag is dan of alle inkomens positief gewaardeerd worden in de sociale-welvaartsfunctie, $g(y) > 0$ voor alle y , en of personen met een hoger inkomen een lager gewicht krijgen, $g'(y) < 0$. Merk daarbij op dat bij de omgekeerde optimale-belastingmethode alle verklarende variabelen in principe empirisch te bepalen zijn.

TOEPASSINGEN VOOR NEDERLAND

Hieronder gebruiken we de (gemodificeerde, inclusief inkomens- en participatie-effecten) ABC-formule voor een toegepaste optimale-belastinganalyse voor Nederland, inclusief een omgekeerde optimale-belastinganalyse. We beginnen met een analyse van de algemene tariefstructuur en analyseren vervolgens de optimale inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders.

Optimale tariefstructuur, model en kalibratie

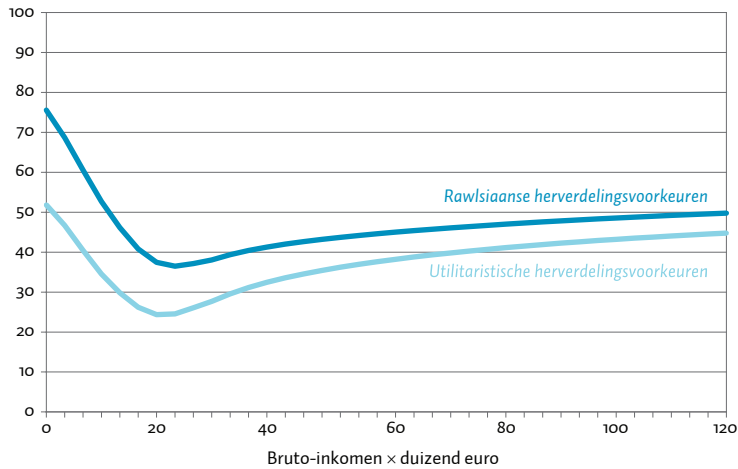
Allereerst analyseren we de algemene tariefstructuur. Hoe zien de optimale marginale tarieven er in Nederland uit voor de verschillende voorkeuren wat betreft herverdeling, en hoe verhouden die zich tot het huidige stelsel?

Voor de analyse gebruiken we het optimale-belastingmodel van Jacquet et al. (2013) en Jacobs et al. (2017), waarbij personen aan zowel de extensieve marge (participatie) als de intensieve marge (uren of inkomen) kunnen reageren op financiële prikkels. De consumptie is gelijk aan het netto-inkomen van de persoon. We negeren daarbij dat een deel van de personen een partner heeft, en dat zij kunnen sparen of lenen. Voor een uitgebreide bespreking van het model en de kalibratie-methode, zie Jacobs et al. (2017).

Voor de kalibratie maken we gebruik van de inkomensverdeling in 2015 (meer specifiek de inkomensverdeling in 2012, opgehoogd naar 2015) uit het Inkomenspanelonderzoek van het CBS, een representatieve steekproef van ongeveer 100.000 personen. Voor de bovenste tien procent van de inkomensverdeling plakken we hier een Pareto-verdeling aan vast, die een goede *fit* geeft voor de top van de inkomensverdeling (Jacobs et al., 2013). Het nut van personen wordt bepaald door consumptie (positief) en inspanning (negatief), en door de vaste kosten of baten van het werk (deze treden alleen op als de persoon werkt). De parameters in de nutsfunctie zijn zo gekozen dat de ongecompenseerde elasticiteit van de intensieve marge gemiddeld gelijk is aan 0,2, wat conservatiever is dan de elasticiteitschatting van het belastbaar inkomen voor werknemers van 0,24 in Jongen en Stoel (2019) en vergelijkbaar met de schatting van 0,20 van de elasticiteit van het belastbaar inkomen voor werknemers

Optimale marginale tarieven in Nederland (2015)

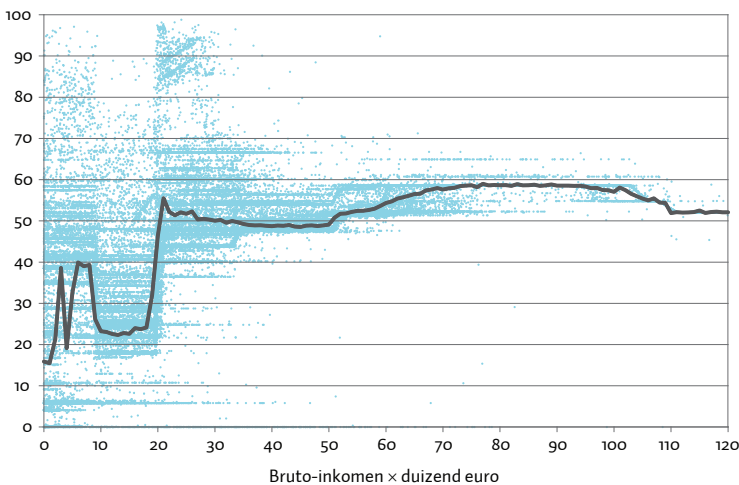
FIGUUR 2



Bron: Zoutman et al. (2015)

Daadwerkelijke marginale tarieven in Nederland (2015)

FIGUUR 3



Bron: MIMOSI

in Bosch en De Boer (2019). De gecompenseerde elasticiteit is gemiddeld gelijk aan 0,25, wat een gemiddelde relatief lage inkomenselasticiteit van $-0,05$ impliceert, in lijn met de empirie (zie bijvoorbeeld Saez et al., 2012). We hebben in de kalibratie gekozen voor de elasticiteit van het belastbaar inkomen als de intensieve-marge-elasticiteit, omdat de elasticiteit van het belastbaar inkomen meer gedragsreacties vangt van de wijzigingen in marginale tarieven dan alleen de gewerkte uren. De verdeling van de vaste kosten en baten van arbeidsparticipatie is zodanig gekozen dat we uitkomen op een gemiddelde extensieve-marge-elasticiteit van 0,2, in lijn met de gemiddelde extensieve-marge-elasticiteit over groepen in MICSIM (Jongen et al., 2015), en dat de participatiegraad spoort met de data. De effectieve marginale tarieven in het belastingstelsel voor 2015 zijn berekend met het MIMOSI-model van het CPB, waarbij er in principe rekening wordt gehouden met alle (landelijke) inkomensafhankelijke tarieven, belastingkortingen en toeslagen.⁵

Optimale tariefstructuur, uitkomsten

Vullen we vervolgens de (gemodificeerde) ABC-formule in voor Nederland, dan krijgen we de uitkomsten in figuur 2. Ook voor Nederland, en rekening houdend met effecten op de extensieve marge en het inkomen, vinden we dan dat de optimale marginale tarieven een U-vorm hebben. De marginale tarieven moeten relatief hoog zijn voor lage inkomens, en stuk lager voor de middeninkomens, en vervolgens weer wat hoger voor de topinkomens. De precieze waarde hangt daarbij wel af van de voorkeuren voor herverdeling. Dit lijkt een open deur, maar regelmatig wordt gevraagd naar het optimale stelsel, waarop dus geen eenduidig antwoord bestaat.

We geven de resultaten voor een zogenaamde rawlsiaanse sociale-welvaartsfunctie, waarbij alleen de persoon met het laagste inkomen een positief gewicht krijgt⁶, en voor een utilitaristische sociale-welvaartsfunctie, waarbij de maatschappelijke welvaart gelijk is aan de som van de persoonlijke nutten.⁷ Bij een rawlsiaanse sociale-welvaartsfunctie zijn de marginale tarieven hoger, meer herverdeling, en bij een utilitaristische sociale-welvaartsfunctie treedt er minder herverdeling op en zijn de marginale tarieven lager. Echter, bij

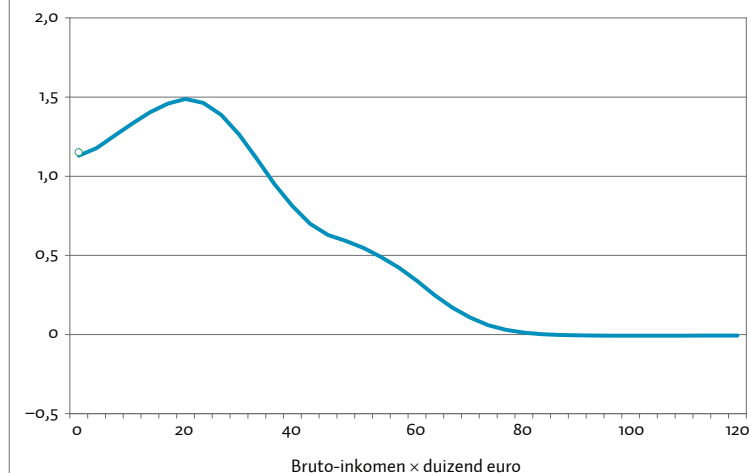
geen van deze sociale-welvaartsfuncties zijn de optimale marginale tarieven vlak. Een vlaktaks is dus niet optimaal. Bij een vlaktaks kan er onvoldoende worden herverdeeld naar lage inkomens, en ook leidt een vlaktaks tot onnodige doelmatigheidsverliezen bij de middengroepen, omdat het marginale tarief daar hetzelfde moet zijn als onder- en bovenin de inkomensverdeling (zie Jacobs (2015) voor een verdere discussie van de voor- en nadelen van een vlaktaks).

Figuur 3 geeft de daadwerkelijke effectieve marginale tarieven in 2015. Vergelijken we de daadwerkelijke marginale tarieven met de marginale tarieven uit de optimale-belastinganalyse dan valt een aantal zaken op. Ten eerste zijn de daadwerkelijke marginale tarieven aan de onderkant relatief laag, in tegenstelling tot de marginale tarieven in de optimale-belastinganalyse. Ten tweede zijn de daadwerkelijke marginale tarieven in buurt van het modale inkomen relatief hoog, op de plek waar de optimale-belastinganalyse aangeeft dat ze juist daar relatief laag zouden moeten zijn. Ten derde zien we dat het toptarief zich in de buurt bevindt van het toptarief bij een rawlsiaanse sociale-welvaartsfunctie, waarbij de maximale belastingopbrengst wordt binnengehaald bij de topinkomens.

Vanuit de theorie van optimale belastingen is het opmerkelijk dat de marginale tarieven aan de onderkant oplopen, en lokaal een piek hebben nabij de modus van de inkomensverdeling. Figuur 4 laat zien dat dit impliceert dat we aan de lage inkomens een relatief laag sociale-welvaartsgewicht toekennen ten opzichte van de middengroepen – een anomalie (zie Jacobs et al. (2017) voor de methode). Nu bevinden zich onder in de inkomensverdeling relatief veel tweede verdieners, waarvan het persoonlijk inkomen geen goede maatstaf is van hun consumptiemogelijkheden (die door het huishoudinkomen worden bepaald), maar ook als we de analyse doen voor alleenstaanden vinden we een dergelijke inverse U-vorm voor de sociale-welvaartsgewichten (Jacobs et al., 2017). Robuust door de huishoudenstypen heen is dat de marginale druk relatief hoog is voor het meest dichte deel van de inkomensverdeling, de middengroepen. De marginale druk voor de middengroepen is dus volgens de optimale-belastingtheorie te hoog ten opzichte van de marginale druk voor

Impliciete sociale-welvaartsgewichten Nederland (2015)

FIGUUR 4



Bron: Zoutman et al. (2015)

de lage inkomens (en inkomens boven de middengroepen). Jacobs et al. (2017) laten zien dat dit resultaat ook robuust is voor de elasticiteit van de belastinggrondslag: zowel bij een lagere als bij een hogere elasticiteit blijft de ‘anomalie’ voor de middengroepen bestaan. De hoge marginale druk voor de middengroepen heeft onder andere te maken met de afbouw van een aantal inkomensafhankelijke regelingen tussen het minimumloon en modaal (zoals de huurtoeslag). De optimale-belastinganalyse suggereert een snellere afbouw van inkomensafhankelijke regelingen.

Tot slot analyseren we het toptarief. Figuur 2 en 3 lieten al zien dat het toptarief in 2015 in de buurt lag van het toptarief bij een rawlsiaanse sociale-welvaartsfunctie. Hierbij is de term $B(y)$ aan de top gelijk aan 1, een extra euro aan de top heeft geen maatschappelijke waarde. Dit spoort ook met een sociale-welvaartsgewicht van ongeveer 0 voor de topinkomens in figuur 4. Empirisch blijkt de top van de inkomensverdeling (in Nederland in ieder geval voor de top 10-procent van de inkomensverdeling) op een Pareto-verdeling (Jacobs

et al., 2013). Bij een Pareto-verdeling is de term $C(y)$ constant, stel $1/a$ waarbij a de zogenaamde Pareto-parameter is. Voor Nederland hebben Jacobs et al. (2013) a heel precies geschat op 3,3. De ABC-formule reduceert dan aan de top tot

$$t(\text{top}) / (1 - t(\text{top})) = 1/\varepsilon \times 1/a = >t(\text{top}) = 1 / (1 + \varepsilon a)$$

Bij een elasticiteit van het belastbaar inkomen aan de top ε van 0,25 is het opbrengst-maximaliserende toptarief dan ongeveer 55 procent. Dat is vergelijkbaar met een toptarief van 50 procent, nabij het huidige toptarief, en een effectief toptarief van 55 procent (nadat er rekening is gehouden

De hervorming voor alleenstaande ouders is een voorbeeld van een succesvolle belastinghervorming

met indirecte belastingen, zie Jacobs et al. (2013)). Dit betekent dat het huidige toptarief in de buurt ligt van de top van de Laffer-curve, en een hoger toptarief weinig tot geen extra belastingopbrengsten oplevert.

Optimale inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders

Een beperking van de voorgaande analyse is dat we ervan uitgaan dat voor iedereen hetzelfde belastingstelsel geldt. Dit is echter niet het geval. Alleenstaande ouders krijgen doorgaans een speciale behandeling in het belastingstelsel. In Nederland hebben alleenstaande ouders recht op specifieke inkomensafhankelijke toeslagen en belastingkortingen. Daarbij is de vormgeving een uitdaging, omdat dit een groep is waarbij de maatschappelijke baten van inkomensondersteuning relatief hoog zijn, zij hebben namelijk een relatief laag inkomen en moeten uit dat inkomen ook zorgen voor kinderen, terwijl tegelijkertijd ook de maatschappelijke kos-

ten van inkomensondersteuning relatief hoog zijn. Dus vooral alleenstaande ouders reageren relatief sterk op financiële prikkels, zie Jongen et al. (2015) en Mastrogiacomo et al. (2017). Hieronder analyseren we in hoeverre het beleid erin geslaagd lijkt om een optimale balans te vinden tussen inkomensondersteuning enerzijds, en het behouden van voldoende financiële prikkels voor arbeidsparticipatie anderzijds (zie De Boer en Jongen (2017) voor een meer uitgebreide analyse). We analyseren hier de situatie voor en na de grote hervorming van de inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders in 2015, die er mede op gericht was om de financiële prikkels voor arbeidsparticipatie te verbeteren. Een belangrijke kanttekening daarbij is wel dat het een partiële analyse betreft voor alleenstaande ouders, waarbij we alleen uitspraken kunnen doen over de relatieve mate van inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders, zoals de werkende versus de niet-werkende alleenstaande ouders. Of de mate van inkomensondersteuning voor de groep alleenstaande ouders als geheel te hoog of te laag is, kunnen we met deze analyse niet vaststellen. Dit hangt in feite mede af van het sociaal-welvaartsgewicht dat wordt toegekend aan de groep alleenstaande ouders ten opzichte van de rest.

De hervorming

Voor 2015 was er sprake van een complex stelsel van specifieke inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders, zie figuur 5 links. Alle alleenstaande ouders hadden en hebben recht op de kinderbijslag, deze is inkomensafhankelijk. Daarnaast hadden niet-werkende alleenstaande ouders recht op het inkomensafhankelijke kindgebonden budget (bij een hoger inkomen neemt het kindgebonden budget op een gegeven moment af) en een zogenaamde 'alleenstaande-ouderkop' (in de bijstand). Werkende alleenstaande ouders hadden naast de kinderbijslag ook recht op het kindgebonden budget (voor zover hun inkomen niet te hoog was), de alleenstaande-ouderkorting, de aanvullende alleenstaande-ouderkorting en de combinatiekorting.

Na 2015 is het stelsel een stuk eenvoudiger geworden, en blijven er nog drie specifieke regelingen over, zie figuur 5 rechts: de kinderbijslag, het kindgebonden budget en de

combinatiekorting. Bovendien is de prikkel om te gaan werken voor de meeste alleenstaande ouders verbeterd. Vooral aan de onderkant is die prikkel door de hervorming toegenomen, aan de bovenkant is deze juist afgenomen.

Model en kalibratie

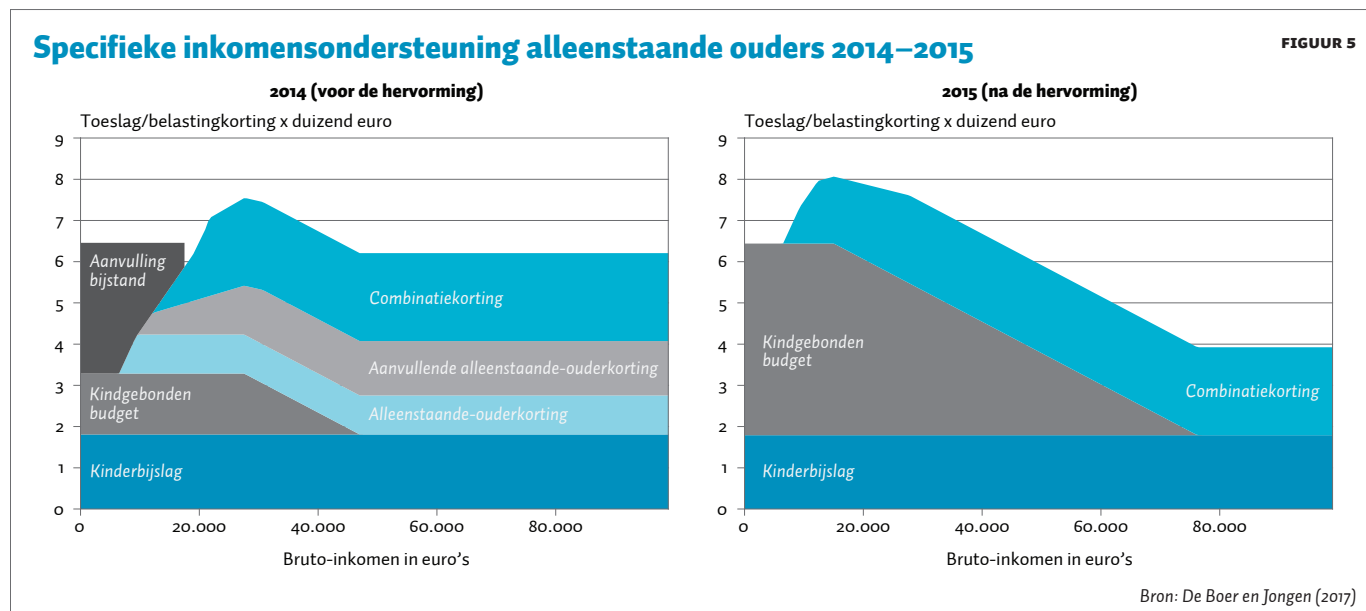
In De Boer en Jongen (2017) wordt de discrete-keuzeversie van de ABC-formule van Saez (2002) gebruikt, zoals geïmplementeerd door Blundell et al. (2009). Alleenstaande ouders kunnen kiezen uit zes discrete inkomenspunten, waarbij optie 0 niet werken is en men in optie 1 tot en met 5 een steeds hoger inkomen heeft. De keuze die alleenstaande ouders maken, hangt af van hun verdien capaciteit, die verschilt door de groep van alleenstaande ouders heen, en hoeveel deze zich inspinnen/werken, waarbij een hoger inkomen een hogere inspanning vereist. De inkomensverdeling over de discrete-keuzepunten is gekalibreerd op de inkomensverdeling van alleenstaande ouders in het Arbeidsmarktpanel van het CBS. De netto-inkomens in de discrete-keuzepunten

voor en na de hervorming zijn berekend met MIMOSI van het CPB. De extensieve- en intensieve-marge-elasticiteiten van de belastinggrondslag voor alleenstaande ouders zijn gebaseerd op het MICSIM-model van het CPB. Zie De Boer en Jongen (2017) voor verdere details van het gehanteerde model en de kalibratie.

Uitkomsten voor alleenstaande ouders

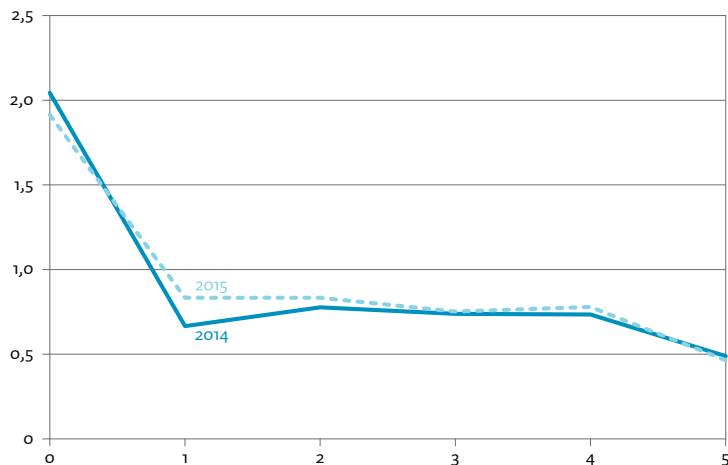
Figuur 6 geeft de uitkomsten van de analyse. We presenteren daarbij de impliciete sociale-welvaartsgewichten voor de verschillende discrete-keuzepunten waaruit de alleenstaande ouders in het model kunnen kiezen.⁸ Optie 0 zijn daarbij de alleenstaande ouders die niet werken, optie 1 bestaat uit alleenstaande ouders met een kleine baan en/of een laag uurloon, en optie 5 zijn de alleenstaande ouders met een grote baan en/of een hoog uurloon.

We zien in figuur 6 dat vóór de hervorming de sociale-welvaartsgewichten weliswaar grosso modo dalen in inkomen en voor alle inkomens positief zijn, consistent met een



Impliciete sociale-welvaartsgewichten voor en na de hervorming

FIGUUR 6



Bron: De Boer en Jongen (2017). Noot: Alleenstaande ouders op de horizontale as zijn geordend naar bruto-inkomen. Alleenstaande ouders bij positie 0 zitten in de bijstand. Bij positie 1 werken ze, maar hebben een relatief laag inkomen. Bij positie 5 werken ze en hebben een relatief hoog inkomen.

‘ordentelijke’ sociale-welvaartsfunctie, maar dat er sprake is van een anomalie voor de werkende alleenstaande ouders met een relatief laag inkomen (discrete-keuze-optie 1). Zij krijgen een lager gewicht dan alleenstaande ouders met een hoger inkomen (discrete-keuze-opties 2 tot en met 4). Na de hervorming in 2015 is deze anomalie verholpen, omdat vooral de inkomensondersteuning voor werkende alleenstaande ouders met een relatief laag inkomen door de hervorming is toegenomen.⁹

De hervorming van 2015 is dus in ieder geval in twee dimensies succesvol geweest: het stelsel werd een stuk eenvoudiger en een anomalie in de impliciete sociale-welvaartsgewichten is uit het stelsel verdwenen. Is nu het stelsel voor alleenstaande ouders dan optimaal? Daar is helaas geen eenduidig antwoord op, dit hangt onder andere af van de voorkeuren voor herverdeling binnen de groep alleenstaande

ouders en tussen de groep alleenstaande ouders en andere groepen in de bevolking. Wat betreft de herverdeling binnen de groep alleenstaande ouders, analyseren De Boer en Jongen (2017) ook de optimale inkomensondersteuning naar inkomen voor alleenstaande ouders bij verschillende voorkeuren voor herverdeling, bij een gegeven totaal budget voor inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders. Bij zowel een sterke als een minder sterke voorkeur voor herverdeling wordt gevonden dat de inkomensondersteuning voor alleenstaande ouders met een relatief laag inkomen nog verder kan worden verhoogd, in lijn met de verhoging van de arbeidskorting aan de onderkant sinds 2015. De vraag of de inkomensondersteuning voor niet-werkende alleenstaande ouders, dan wel ouders met een relatief hoog inkomen, omhoog of omlaag moet, is afhankelijk van de voorkeur voor herverdeling.

Tot slot is het nog belangrijk om op te merken dat in dit geval de analyse in De Boer en Jongen (2017) gedaan is nadat de hervorming had plaatsgevonden. Een interessante optie voor toekomstig onderzoek is om een dergelijke analyse vooraf te doen, om dan te kijken in hoeverre een hervorming ons dichter bij een optimaal stelsel brengt of niet, en meer in het algemeen hoe een optimale vormgeving voor bepaalde subgroepen in het belastingstelsel eruit zou kunnen zien (denk daarbij bijvoorbeeld aan de inkomensondersteuning voor alleenstaanden zonder kinderen).

BEPERKINGEN VAN DE ANALYSE

De voorgaande optimale-belastinganalyses voor Nederland geven ons interessante inzichten in kansrijk beleid om de tariefstructuur nog verder te optimaliseren. Tegelijkertijd is het belangrijk om op te merken dat de analyse, hoe geavanceerd soms ook, nog potentieel belangrijke beperkingen kent. Hieronder behandelen we een aantal belangrijke kennislacunes, die tegelijkertijd opties vormen voor toekomstig onderzoek.

We weten nog relatief weinig van wat het verschil verklaart tussen de elasticiteit van het aantal gewerkte uren en de elasticiteit van het belastbaar inkomen (Jongen en Stoel, 2019). Een deel van de verklaring is wellicht dat er in de empirische analyses contractuele uren gebruikt worden, waar de daadwerkelijk gewerkte uren wellicht sterker reageren op

wijzigingen in marginale tarieven. Verder spelen belastingontwijking en -ontduiking waarschijnlijk een rol. Daarom is het belangrijk om een decompositie te kunnen maken van de wijzigingen in de belastinggrondslag als gevolg van een wijziging in de marginale tarieven. Voor zover bijvoorbeeld de belastingontwijking leidt tot een toename in een belastinggrondslag elders (of in de toekomst, denk aan pensioenbesparingen), is de elasticiteit van een bepaalde belastinggrondslag niet een *sufficient statistic* voor de optimale-belastinganalyse (Chetty, 2009, Saez et al., 2012). In dat geval zijn de optimale tarieven doorgaans hoger dan wanneer er geen rekening gehouden wordt met deze zogenaamde fiscale externaliteiten. Een nadere analyse van de elasticiteit van het belastbaar inkomen – inclusief een decompositie naar de onderliggende gedragsreacties, waardoor we beter zicht krijgen op eventuele fiscale externaliteiten – is een interessante optie voor toekomstig onderzoek.

Een andere belangrijke vraag is of personen zich nog wel bewust zijn van wat meer of minder werken financieel oplevert (daarbij wordt het ze ook niet altijd even makkelijk gemaakt door het grote aantal regelingen en de complexiteit daarvan), en op welke toeslagen en kortingen ze recht hebben. Een analyse van de huurtoeslag laat zien dat er sprake is van een aanzienlijk niet-gebruik (Bosch et al., 2019). Dit maakt de huurtoeslag minder effectief als instrument voor herverdeling. Als mensen zich maar beperkt bewust zijn van de financiële prikkels die relevant zijn voor de keuze om al dan niet (meer) te werken, dan kan dit een belangrijke factor zijn in de mate waarin zij reageren op financiële prikkels, zoals bijvoorbeeld inkomensafhankelijke belastingkortingen en toeslagen (zie wederom Bosch et al. (2019) voor een analyse van de gedragseffecten van de huurtoeslag).¹⁰ Informatiefriecties en andere friecties kunnen ook belangrijke gevolgen hebben voor het bepalen van de langetermijnelasticiteiten van de belastinggrondslag, waarbij lage kortetermijnelasticiteiten consistent kunnen zijn met hoge langetermijnelasticiteiten (Chetty, 2012).

Een beperking van de huidige analyse is verder dat hierbij niet het simultane probleem van de optimale belasting van eerste en tweede verdiemers opgelost kan worden. Kleven

et al. (2009) laten zien dat dit mogelijk is voor een unitair huishoudensmodel, maar vooralsnog hebben we dat voor Nederland niet weten te implementeren. Zoals in de analyse aangegeven, is een belangrijke ‘verklaring’ voor de relatief lage tarieven aan de onderkant het hoge aandeel tweeverdieners dat een relatief laag inkomen heeft. De ‘anomalie’ dat de tarieven juist relatief hoog zijn voor de middengroepen (ten opzichte van personen met een inkomen daaronder en daarboven), waar de verstoring juist relatief hoog is omdat er veel personen zitten, is echter robuust door de huishoudenstypen heen. Maar meer in het algemeen negeert de analyse dat personen in verschillende huishoudenstypen leven, waarbij bijvoorbeeld schaalvoordelen en de kosten en baten van kinderen een rol spelen. De overheid maakt bij de herverdeling expliciet onderscheid tussen de verschillende huishoudenstypen. De vraag is in hoeverre dat te rationaliseren is vanuit de optimale-belastingtheorie. Dit is een interessante uitdaging voor toekomstig onderzoek (zie Jacobs (2015) voor enkele overwegingen en referenties).

Een andere modelmatige uitdaging is een analyse van optimale belastingen over de levensloop. De inkomensongelijkheid op levensloopbasis is bijvoorbeeld een stuk kleiner dan op jaarbasis (Lever en Waaijers, 2013). Een optimale-belastinganalyse op basis van een realistisch empirisch levensloopmodel voor Nederland is ook een interessante uitdaging voor toekomstig onderzoek. Hetzelfde geldt voor een empirisch onderbouwde optimale-belastinganalyse waarbij expliciet rekening wordt gehouden met preferentie-heterogeniteit, bijvoorbeeld in de voorkeuren voor vrije tijd (Fleurbaey en Maniquet, 2006), wanneer werk op zichzelf (naast inkomen) maatschappelijke waarde heeft (Brett en Jacquet, 2015), of wanneer personen voor zichzelf niet de optimale beslissingen nemen (Gerritsen, 2016). Verder is het belangrijk te beseffen dat bestaande belastingstelsels enerzijds het gevolg zijn van een uitruil tussen doelmatigheid en gelijkheid, en anderzijds van meer strategische politieke overwegingen (Jacobs et al., 2017). De impliciete sociale-waartsfunctie zoals we die hebben afgeleid voor Nederland reflecteert dus niet noodzakelijkerwijs de maatschappelijke voorkeuren voor herverdeling.

CONCLUSIES

In deze bijdrage is met behulp van de optimale-belastingtheorie een analyse gemaakt van het huidige stelsel van inkomstenbelasting en toeslagen. Daarbij is gebruikgemaakt van grote representatieve datasets, een geavanceerde bruto-netto-calculator om de effectieve (marginale) belastingdruk te bepalen, recente schattingen van de elasticiteit van participatie, uren en de belastinggrondslag, meer in het algemeen *state of the art*-simulatiemodellen.

De analyse suggereert het volgende voor de algemene tariefstructuur: er bestaat niet één uniek optimaal belastingstelsel, een optimale tariefstructuur is niet vlak, de marginale druk voor de middengroepen is relatief (te) hoog, en een hoger tarief aan de top levert weinig op. Daarmee lijken de voorstellen voor het invoeren van een vlaktaks (Beetsma et al., 2012), voor het verlagen van de gemiddelde druk voor middengroepen (en daarmee het verhogen van de marginale druk voor middengroepen¹¹) en/of het verhogen van het top-tarief (zie de verkiezingsprogramma's van de 'linkse' partijen in CPB (2017)) minder kansrijk wat betreft een efficiënt en rechtvaardig belastingstelsel. Een manier om de marginale druk voor de middengroepen te verlagen is door toeslagen meer te richten op de laagste inkomens, dus door deze sneller af te bouwen. Dit leidt ook tot een afname van het aantal personen dat te maken heeft met toeslagen en daarmee ook van de complexiteit van het belastingstelsel, waarbij tegenwoordig bijna zes op de tien huishoudens een toeslag ontvangen (Bos, 2017). Daarnaast is een analyse behandeld van een subgroep die veel aandacht krijgt in het beleid, namelijk van alleenstaande ouders. Deze analyse suggereert dat het stelsel gericht op alleenstaande ouders inmiddels redelijk is geoptimaliseerd. Bij de analyses zijn er wel de nodige kanttekeningen te maken. Toekomstig onderzoek moet uitwijzen in hoeverre deze kanttekeningen van invloed zijn op de resultaten.

EINDNOTEN

- 1 Zie Jacobs et al. (2013), Zoutman et al. (2015), Jacobs et al. (2017), De Boer en Jongen (2017) en De Boer et al. (2018).
- 2 Zie Bettendorf et al. (2014), Jongen et al. (2015), Bettendorf et al. (2015), Mastrogiacomo et al. (2017), Jongen en Stoel (2019) en Bosch et al. (2019).
- 3 Meer precies bepaalt Diamond (1998) de ABC-formule voor de (niet-waargenomen) onderliggende vaardighedenverdeling, want de inkomensverdeling is namelijk endogeen. Jacobs et al. (2017) laten zien dat de ABC-formule ook uitgedrukt kan worden met inkomen als argument. In de toepassing wordt een structureel model gebruikt, om rekening te houden met onder andere de endogene inkomensverdeling bij verschillende belastingstelsels, maar dit levert vrijwel identieke resultaten op ten opzichte van een model waarbij *sufficient statistics* toegepast worden (en genegeerd wordt dat die endogeen zijn), zie Jacobs et al. (2017).
- 4 Bij het berekenen van de effectieve marginale druk houden we wel rekening met het inkomen van de partner.
- 5 Deze marginale tarieven worden ook gebruikt om, samen met de intensieve-marge-elasticiteit, de vaardighedenverdeling van werkenden te bepalen uit de inkomensverdeling van werkenden (Jacobs et al., 2017).
- 6 De marginale tarieven gaan dan niet naar 100 procent omdat je dan niet de maximale hoeveelheid belasting ophaalt, dat is voorbij de top van de Laffer-curve.
- 7 De marginale tarieven gaan dan niet naar 0 procent omdat er nog steeds sprake is van dalend marginaal nut in inkomen op individueel niveau.
- 8 Een complicatie daarbij is dat de 'afstand' in termen van bruto-inkomen niet gelijk is tussen de verschillende punten; zie De Boer en Jongen (2017) voor de bruto-inkomens die corresponderen met de punten 0 tot en met 5.
- 9 Een analyse voor subgroepen naar de leeftijd van het jongste kind suggereert dat er, voor alleenstaande ouders met een jongste kind van 0 tot 3 jaar oud, nog steeds sprake is van een anomalie in 2015, waarbij de sociale-welvaartsgewichten van werkende alleenstaande ouders met een relatief laag inkomen lager zijn dan voor werkende alleenstaande ouders met een hoger inkomen. Toekomstig onderzoek moet uitwijzen of de verhoging van de arbeidskorting aan de onderkant na 2015 ook deze anomalie heeft verholpen.
- 10 De analyse in Jongen et al. (2016) laat zien dat vereenvoudigingen in het stelsel met beperkte koopkrachteffecten wel degelijk mogelijk zijn.
- 11 Om de gemiddelde druk voor de middengroepen te verlagen moet de marginale druk voor middengroepen omhoog, om meer geld op te halen bij de hogere inkomens en zo de lagere gemiddelde druk voor de middengroepen te financieren.

LITERATUUR

- Beetsma, R., L. Bovenberg, K. Caminada et al. (2012) *Elke Nederlander gebaat bij sociale vlaktaks*. Artikel op www.mejustice.nl, januari.
- Bettendorf, L., K. Folmer en E. Jongen (2014) The dog that did not bark: the EITC for single mothers in the Netherlands. *Journal of Public Economics*, 119, 49–60.
- Bettendorf, L.J., E.L.W. Jongen en P. Muller (2015) Childcare subsidies and labour supply: evidence from a large Dutch reform. *Labour Economics*, 36, 112–123.
- Blundell, R., M. Brewer, P. Haan en A. Shephard (2009) Optimal income taxation of lone mothers: an empirical comparison of the UK and Germany. *The Economic Journal*, 119(535), F101–F121.
- Boer, H.-W. de, en E. Jongen (2017) *Optimal income support of lone parents in the Netherlands: are we there yet?* CPB Discussion Paper, 361.
- Boer, H.-W. de, E. Jongen en P. Koot (2018) *Optimal taxation of secondary earners in the Netherlands: has equity lost ground?* CPB Discussion Paper, 375.
- Bos, W. (2017) Toeslag voor bijna zes op de tien huishoudens. *ESB*, 101(4743), 344.
- Bosch, N. en H.-W. de Boer (2019) Income and occupational choice responses of the self-employed to tax rate changes: heterogeneity across reforms and income. *Labour Economics*, 58, 1–20.
- Bosch, N., E. Jongen, W. Leenders en J. Möhlmann (2019) Non-bunching at kinks and notches of in cash transfers in the Netherlands. *International Tax and Public Finance*, te verschijnen.
- Bourguignon, F. en A. Spadaro (2012) Tax-benefit revealed social preferences. *Journal of Economic Inequality*, 10(1), 75–108.
- Brett, C. en L. Jacquet (2015) Workforce or workfare? The optimal use of work requirements when labour is supplied along the extensive margin. *Canadian Journal of Economics*, 48(5), 1855–1882.
- Chetty, R. (2009) Is the taxable income elasticity sufficient to calculate deadweight loss? The implications of evasion and avoidance. *American Economic Journal: Economic Policy*, 1(2), 31–52.
- Chetty, R. (2012) Bounds on elasticities with optimization frictions: a synthesis of micro and macro evidence on labor supply. *Econometrica*, 80(3), 969–1018.
- CPB (2017) *Keuzes in Kaart 2018–2021: een analyse van elf verkiezingsprogramma's*. CPB.
- Diamond, P.A. (1998) Optimal income taxation: an example with a U-shaped pattern of optimal marginal tax rates. *The American Economic Review*, 88(1), 83–95.
- Fleurbaey, M. en F. Maniquet (2006) Fair income tax. *The Review of Economic Studies*, 73(1), 55–83.
- Gerritsen, A. (2016) Optimal taxation when people do not maximize well-being. *Journal of Public Economics*, 144, 122–139.
- Jacobs, B. (2015) *De prijs van gelijkheid*. Amsterdam: Bert Bakker-Pro-metheus.
- Jacobs, B., E. Jongen en F. Zoutman (2013) *Over de top*. CPB Policy Brief 2013/04.
- Jacobs, B., E.L.W. Jongen en F.T. Zoutman (2017) Revealed social preferences of Dutch political parties. *Journal of Public Economics*, 156, 81–100.
- Jacquet, L., E. Lehmann en B. Van der Linden (2013) Optimal redistributive taxation with both extensive and intensive responses. *Journal of Economic Theory*, 148(5), 1770–1805.
- Jongen, E. en M. Stoel (2019) The elasticity of taxable labour income in the Netherlands. *De Economist*, te verschijnen.
- Jongen, E., H.-W. de Boer en P. Dekker (2015) *De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid*. CPB Policy Brief, 2015/02.
- Jongen, E., P. Koot en M. Vlekke (2016) Leuker kunnen we het niet maken, wel makkelijker. *ESB*, 101(4741), 604–607.
- Kleven, H.J., C. Thustrup Kreiner en E. Saez (2009) The optimal income taxation of couples. *Econometrica*, 77(2), 537–560.
- Lever, M. en R. Waaijers (2013) Inkomensongelijkheid gedurende de levensloop. *TPEdigital*, 7(1), 140–159.
- Mastrogiacomo, M., N. Bosch, M.D.A.C. Gielen en E.L.W. Jongen (2017) Heterogeneity in labour supply responses: evidence from a major tax reform. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 79(5), 769–796.
- Mirrlees, J.A. (1971) An exploration in the theory of optimum income taxation. *The Review of Economic Studies*, 38(2), 175–208.
- Saez, E. (2001) Using elasticities to derive optimal income tax rates. *The Review of Economic Studies*, 68(1), 205–229.
- Saez, E. (2002) Optimal income transfer programs: intensive versus extensive labor supply responses. *The Quarterly Journal of Economics*, 117(3), 1039–1073.
- Saez, E., J. Slemrod en S.H. Giertz (2012) The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: a critical review. *Journal of Economic Literature*, 50(1), 3–50.
- Zoutman, F.T., B. Jacobs en E.L.W. Jongen (2015) *Optimal redistributive taxes and redistributive preferences in the Netherlands*. Erasmus School of Economics/CPB.

Belasting en deeltijdwerk



**HENK-WIM
DE BOER**

Senior wetenschap-
pelijk medewerker
CPB



**ANDREAS
PEICHL**

Hoogleraar, Univer-
sität München

Door demografische veranderingen en een toenemende druk op de overheidsinkomsten voelen veel landen, waaronder Nederland, zich steeds meer genoodzaakt om de werkgelegenheid en de belastinginkomsten te verhogen. De arbeidsparticipatie is er echter al erg hoog. Maar Nederland is ook wereldkampioen deeltijdwerk. Dat lijkt erop te wijzen dat er ruimte is om het arbeidsaanbod langs de intensieve marge uit te breiden.

IN HET KORT

- *De effectiviteit van een verlaging van de marginale belastingtarieven voor tweede verdiemers om het aantal voltijdswerkers te vergroten is relatief gering.*
- *Individuele voorkeuren ten aanzien van werk en vrije tijd, mogelijkheden om werk en zorg voor kinderen te combineren en huishoudproductie spelen een belangrijke rol in de keuze voor deeltijdwerk.*
- *Kansrijke beleidshervormingen zijn gericht op verbetering van de toetreding tot de arbeidsmarkt voor schoolverlaters en vrouwen met jonge kinderen, op het behoud van oudere werknemers voor de arbeidsmarkt en op verhoging van investeringen in menselijk kapitaal in het algemeen.*

De in deze bijdrage opgenomen meningen zijn persoonlijk en geven niet noodzakelijkerwijs de mening van het CPB weer. De auteurs bedanken Sjibren Cnossen, Albert-Jan Hummel, Bas Jacobs, Alexandra Rusu en de deelnemers aan de conferentie in Rotterdam voor hun nuttige opmerkingen bij een eerder concept.

Om de beleidsdiscussie in Nederland verder te helpen, beantwoorden wij in dit artikel de volgende vragen: Is het lage aantal gemiddeld gewerkte uren een economisch probleem als zodanig? Wat is er bekend over de responsiviteit van tweede verdieners op de intensieve marge (gewerkte uren)? Welke lessen kunnen Nederlandse beleidsmakers uit de data trekken? Zouden de marginale belastingtarieven voor tweede verdieners, die nu al niet bijzonder hoog zijn, nog verder moeten worden verlaagd om het aantal gewerkte uren te bevorderen? Zou een dergelijke maatregel er niet toe leiden dat de ongelijkheid al te veel ondergeschikt wordt gemaakt aan de doelmatigheid, aangezien de ongelijkheid tussen eenverdieners en tweeverdieners wordt vergroot?¹

In deze bijdrage zoeken we een antwoord op deze vragen. Eerst analyseren we in internationaal perspectief de arbeidsparticipatie en het percentage mannen en vrouwen met een deeltijdbaan. Ten tweede bespreken we de literatuur over hoe het arbeidsaanbod in Nederland op financiële prikkels reageert, in het bijzonder vrouwen in stellen (die gewoonlijk de tweede verdiener zijn). Ten derde laten we de verdeling zien van de marginale belastingtarieven en de participatiebelastingtarieven voor verschillende typen huishoudens in Nederland. Ten vierde bespreken we beleidsopties voor de hervorming van het Nederlandse stelsel van belastingen en inkomensoverdrachten.²

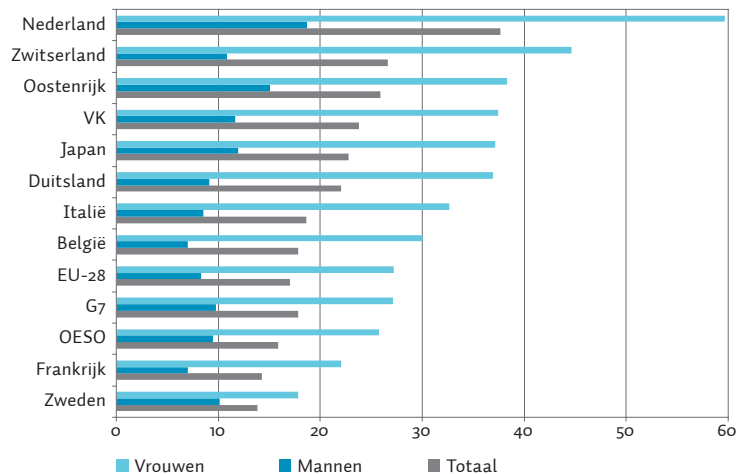
Naar onze mening is de analyse niet alleen voor beleidsmakers in Nederland interessant, maar ook voor die in andere landen.

ARBEIDSPARTICIPATIE

Nederland is wereldkampioen deeltijdwerk, zoals blijkt uit figuur 1. In de figuur zien we het aandeel van deeltijdarbeid (als percentage van de totale werkgelegenheid) voor mannen en vrouwen afzonderlijk en totaal. In Nederland zijn alle drie cijfers het hoogste: bijna zestig procent van de vrouwen en ongeveer twintig procent van de mannen werkt in deeltijd. Het totale aandeel (37,7 procent) ligt meer dan tien procentpunten boven dat van het volgende land (Zwitserland) en is bijna tweemaal zo hoog als dat van de buurlanden België en Duitsland.

Aandeel van deeltijdarbeid (in procenten van totale werkgelegenheid)

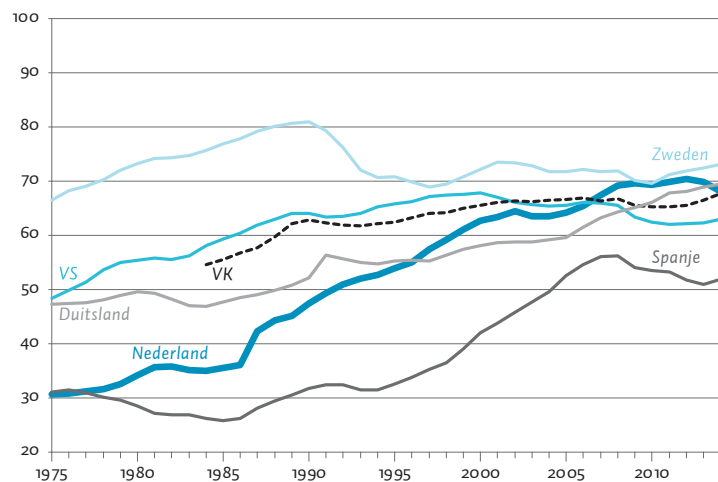
FIGUUR 1



Bron: OECD Labour Force Statistics 2016

Arbeidsdeelname van vrouwen in de loop van de tijd in bepaalde OESO-landen

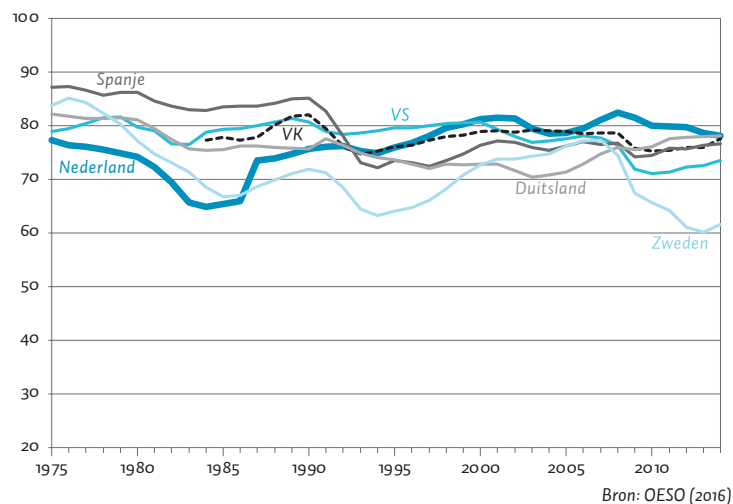
FIGUUR 2



Bron: OESO (2016)

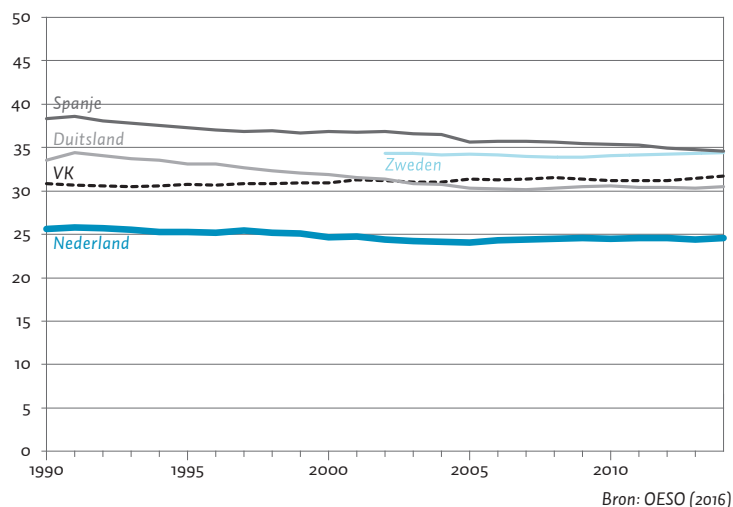
Arbeidsdeelname van mannen in de loop van de tijd in bepaalde OESO-landen

FIGUUR 3



Gemiddeld aantal gewerkte uren van vrouwen in de loop van de tijd in bepaalde OESO-landen

FIGUUR 4



In de afgelopen decennia heeft Nederland, zoals zo veel andere ontwikkelde landen, een toename gekend van de arbeidsparticipatie van vrouwen. In figuren 2 en 3 wordt getoond hoe de arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen in Nederland zich in de loop van de tijd heeft ontwikkeld, afgezet tegen de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie voor een aantal andere landen. Waar de arbeidsparticipatie van mannen in de loop van de tijd slechts licht is gestegen, is de stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen, die meestal tweede verdieners zijn, in Nederland spectaculair. In 2014 was van alle OESO-landen de arbeidsparticipatie van vrouwen in Nederland een van de hoogste.

Het gemiddeld aantal gewerkte uren van vrouwen bleef in Nederland in de laatste tien jaar echter relatief stabiel, zoals blijkt uit figuur 4 (opnieuw in vergelijking met andere OESO-landen). De veranderingen in het aantal gewerkte uren per week van werkende mannen waren in de laatste decennia eveneens beperkt, waarbij een licht neerwaartse trend zichtbaar is (zie figuur 5). In beide gevallen is het gemiddeld aantal gewerkte uren in Nederland in vergelijking met de andere OESO-landen het laagst, wat opnieuw een weerspiegeling is van het hoge aandeel van deeltijdwerk.

RESPONSIVITEIT VAN HET ARBEIDSAANBOD IN NEDERLAND VAN VROUWEN IN STELLEN

De mate waarop het arbeidsaanbod op (belasting)prikkels reageert, blijkt zowel uit discretekeuzemodellen als ook uit quasi-experimentele onderzoeken dat de arbeidsaanbodelasticiteit van vrouwen in stellen, die voor het merendeel tweede verdieners zijn, aanzienlijk hoger is dan die van mannen in stellen (Evers et al., 2008; Bargain et al., 2014; Bargain en Peichl, 2016). De gemiddelde arbeidsaanbodelasticiteit van vrouwen is de afgelopen decennia echter aanzienlijk gedaald (Heim, 2007; Blau en Kahn, 2007; Bargain en Peichl, 2016). Een mogelijke verklaring voor deze bevinding is dat een stabielere band van vrouwen met de arbeidsmarkt (als gevolg van een stijging van de arbeidsparticipatie van vrouwen) verantwoordelijk is voor de bescheiden responsiviteit van het arbeidsaanbod op financiële prikkels van de laatste jaren. Nederland is in dit opzicht geen uitzondering, en we

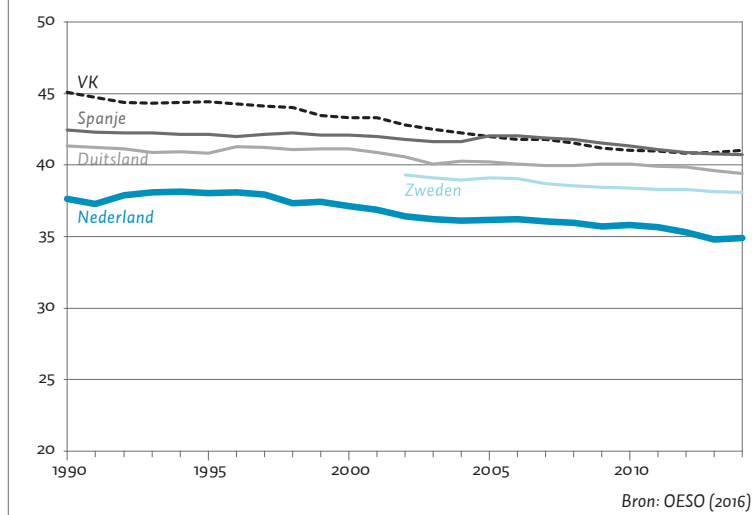
nemen ook een sterke daling van de arbeidsaanbodelasticiteit van vrouwen waar. Op basis van gegevens uit de jaren tachtig schatten Theeuwes en Woittiez (1992) de elasticiteit voor vrouwen op 1,0. Een recent onderzoek door Evers et al. (2008), waarin gegevens uit de jaren tachtig en negentig werden gebruikt, kwam op een elasticiteit van 0,5 uit.

Bargain en Peichl (2016) vermelden in hun onderzoek schattingen voor Nederland afkomstig uit diverse studies. In figuur 6 worden de uitkomsten vergeleken met die van andere landen. Nederland heeft geen bijzonder hoge elasticiteit (met uitzondering wellicht voor alleenstaande vrouwen).

Een mogelijk probleem bij zo'n onderzoek of meta-analyse is dat verschillen in de databronnen of schattingstechnieken bepalend kunnen zijn voor sommige uitkomsten. Daarom hebben Dolls et al. (2017) de uitkomsten van Bargain et al. (2014) nader bewerkt en een schatting gemaakt van de arbeidsaanbodelasticiteit in een aantal Europese landen door gebruik te maken van eenzelfde onderliggende databron (op het Euromod-project gebaseerde EU-SILC-gegevens) en dezelfde schattingmethode (discreet-keuzemodel). Figuur 7 laat zien wat de uitkomsten zijn. Voor mannen in stellen is de arbeidsaanbodelasticiteit in Nederland erg laag. In vergelijking met het buitenland is deze voor vrouwen in stellen relatief hoog. Maar met een waarde van 0,27 is ze in absolute zin nog steeds niet hoog. Bovendien komt het grootste deel van de responsiviteit van de extensieve marge (wel of geen arbeidsdeelname). Dit doet vermoeden dat belastingverlagingen om het arbeidsaanbod langs de intensieve marge te stimuleren slechts een beperkt effect op het arbeidsaanbod zullen hebben en zichzelf bij lange na niet zullen terugverdienen.

De recentste analyse voor Nederland is uitgevoerd door De Boer et al. (2018a), die gebruikmaakten van paneldata over de periode 2006–2009. In figuur 8 ligt de totale arbeidsaanbodelasticiteit voor vrouwen in stellen tussen 0,16 en 0,47, afhankelijk van de aanwezigheid van kinderen en hun leeftijd. De responsiviteit op de intensieve marge is betrekkelijk gering (0,05 à 0,17). De resultaten zijn in lijn met die van Dolls et al. (2017), die geen rekening houden met verschillen in het aantal kinderen en hun leeftijd.

Gemiddeld aantal gewerkte uren van mannen in de loop van de tijd in bepaalde OESO-landen TABEL 5



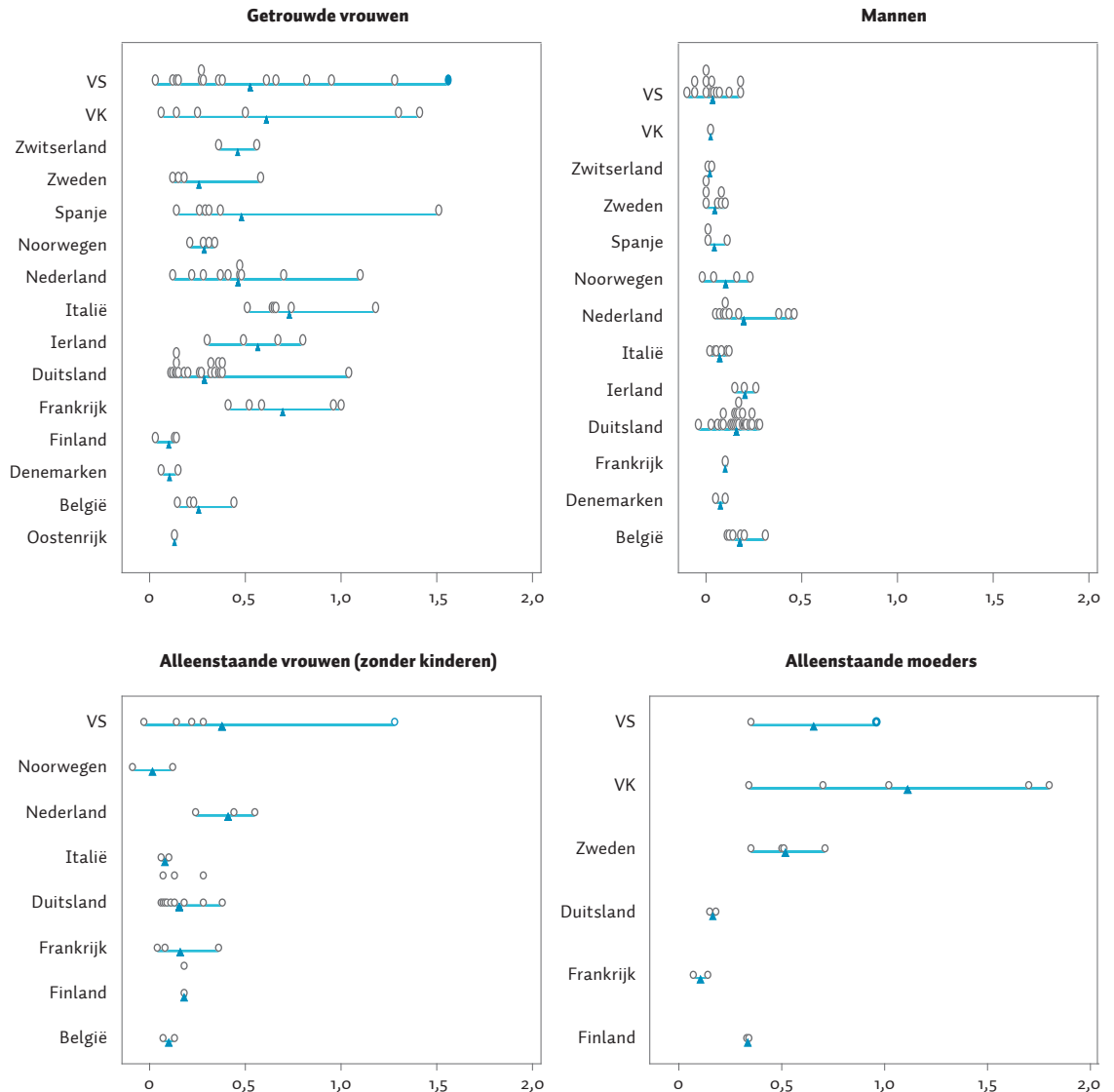
Deze uitkomsten hebben door de wet van de afnemende meeropbrengsten natuurlijk belangrijke beleidsimplicaties. Ten eerste is de arbeidsparticipatie van vrouwen nu veel hoger dan in het verleden. Daardoor wordt het overblijvende potentieel om participatie door herzieningen van belastingen en uitkeringen te stimuleren minder. Ten tweede bevat het Nederlandse belastingstelsel al prikkels die gericht zijn op deze groepen die relatief gevoelig voor financiële prikkels zijn, zoals alleenstaande ouders en tweede verdiemers met kinderen, in de vorm van subsidies voor kinderopvang en werkgebonden belastingvoordelen voor tweede verdiemers en alleenstaande ouders. Derhalve zal verdergaand beleid van vermindering van de effectieve belastingtarieven langs de intensieve marge geen groot effect hebben.

MARGINALE BELASTINGTARIEVEN EN DE PARTICIPATIEBELASTINGTARIEVEN

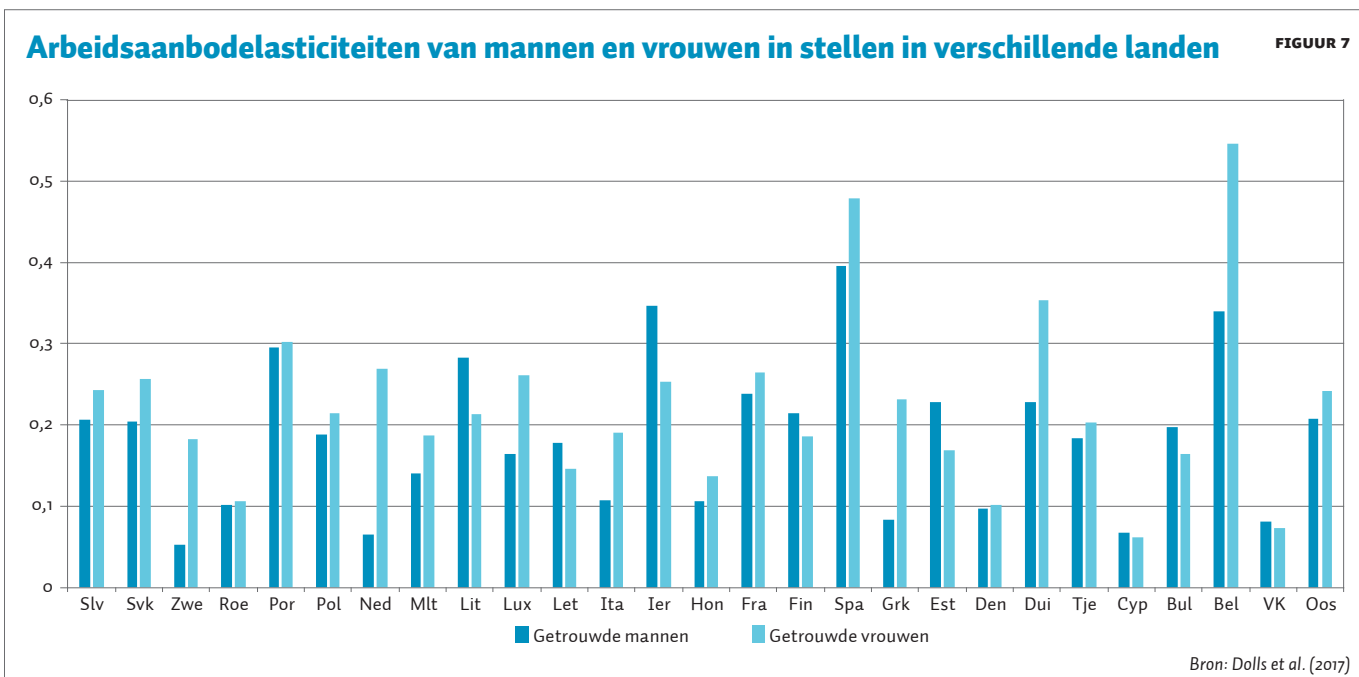
Het Nederlandse belasting- en uitkeringsstelsel is een individueel stelsel, met op bepaalde groepen gerichte specifieke

Schattingen van arbeidsaanbodelasticiteiten in verschillende landen

FIGUUR 6

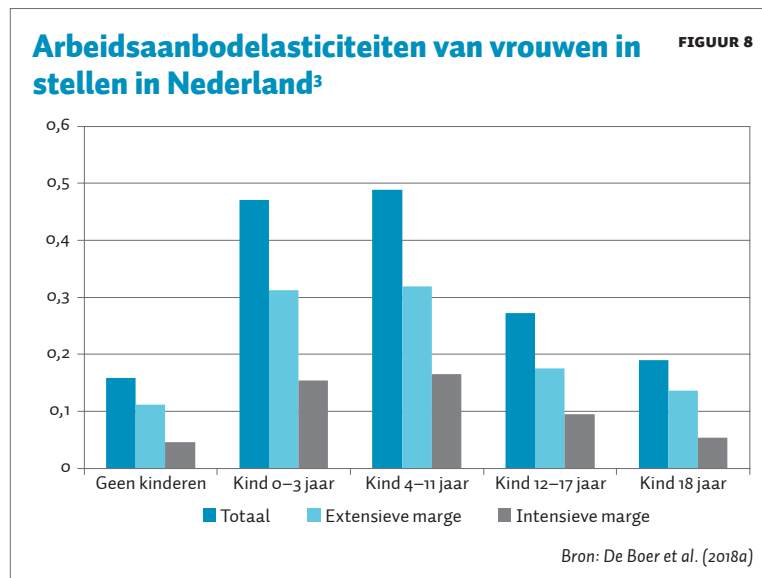


Bron: Bargain en Peichl (2016), figuur 2



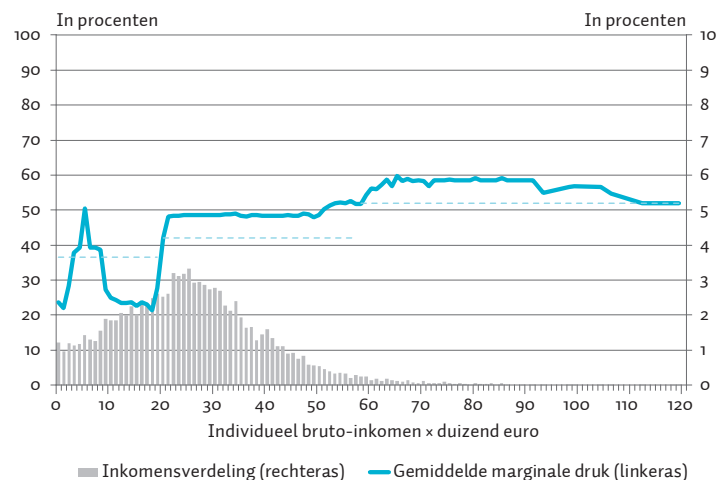
belastingkortingen en -subsidies. De inkomensafhankelijke inkomensondersteuning is echter meer op het inkomen van huishoudens gericht dan op individuele inkomens. De zogeheten effectieve marginale belastingtarieven (*effective marginal tax rates*; EMTR's) laten zien hoe het belastingstelsel voor verschillende subgroepen uitwerkt. Uit figuur 9 blijkt dat de EMTR's voor tweede verdiemers met en zonder kinderen in 2015 vrij laag zijn.

Figuur 9 geeft de gemiddelde EMTR naar inkomen in 2015 weer, waarbij de rechter as de EMTR weergeeft voor werknemers per inkomensklasse van 1.000 euro. De linker as geeft de frequentieverdeling weer van de inkomensgroep in de totale bevolking. De drie horizontale stippellijnen geven de statutaire marginale tarieven van de inkomstenbelasting weer. De EMTR wordt echter niet alleen bepaald door marginale belastingtarieven, maar ook door belastingkortingen en door inkomensafhankelijke uitkeringen en toeslagen. Voor personen met een inkomen in de eerste schijf van de inkom-



Effectieve marginale belastingtarieven voor tweede verdiemers zonder kinderen

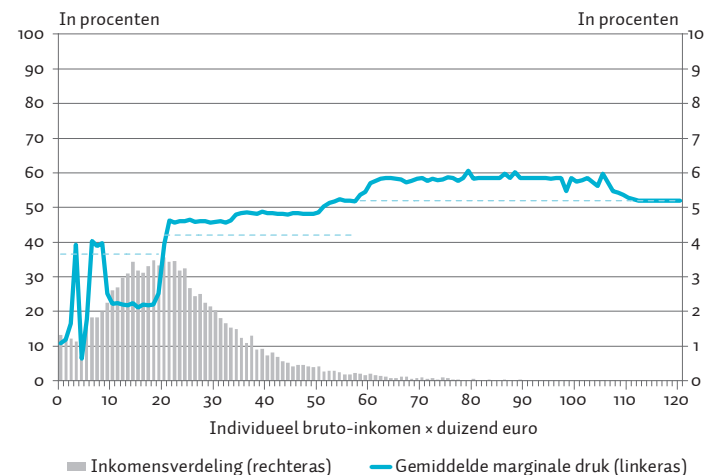
FIGUUR 9



Bron: Koot et al. (2018)

Effectieve marginale belastingtarieven voor tweede verdiemers met kinderen

FIGUUR 10



Bron: Koot et al. (2018)

stenbelasting (in 2015: 0 tot 19.822 euro) is de EMTR lager dan het statutaire marginale tarief van de inkomstenbelasting van 36,5 procent. Dit komt door de algemene heffingskorting, de met het inkomen oplopende arbeidskorting voor alle werkenden en de kortingen voor werkende ouders. Voor tweede verdiemers met een inkomen in de tweede schijf van de inkomstenbelasting (in 2015: 19.822 tot 33.569 euro) is de EMTR echter hoger dan het statutaire marginale tarief van de inkomstenbelasting van 42 procent. In deze gevallen leidt de geleidelijke vermindering van de algemene heffingskorting, de zorgtoeslag, de huurtoeslag en het inkomensafhankelijke kindgebonden budget tot een stijging van de EMTR. Daarnaast leiden ook pensioenpremies tot een hogere EMTR.

Om EMTR's in Nederland te vergelijken met die in andere landen, vergelijken Koot et al. (2018) de EMTR's die zijn berekend door de OESO. Dit levert berekeningen op voor acht verschillende soorten hypothetische huishoudens. Voor de meeste groepen in Nederland is de marginale belastingdruk in vergelijking met het OESO- en eurozonegemiddelde relatief hoog. Alleen voor alleenstaande ouders is de EMTR relatief laag. Voor tweede verdiemers met kinderen is de marginale belastingdruk gemiddeld.

Bij de effectieve participatiebelasting (*effective participation tax rate*; EPTR) wordt het besteedbare huishoudinkomen wanneer iemand werkt, vergeleken met het besteedbare huishoudinkomen wanneer iemand niet werkt. De EPTR wordt berekend als één minus het verschil tussen het besteedbare huishoudinkomen en het bruto-arbeidsinkomen gedeeld door het arbeidsinkomen. Uit figuren 11 en 12 blijkt dat de EPTR's voor tweede verdiemers met en zonder kinderen in 2015 vrij laag zijn. Dat EPTR's voor tweede verdiemers relatief laag zijn, komt doordat zij meestal niet in aanmerking komen voor inkomensafhankelijke uitkeringen en toeslagen als zij niet werken (in verband met het inkomen van zijn of haar partner). Daarnaast zijn voor tweede verdiemers met kinderen de EPTR's nog lager omdat zij voor nog meer werkgebonden belastingvoordelen in aanmerking komen.

Behalve de EMTR's en de EPTR's is ook het verschil tussen de gemiddelde belastingdruk voor alleenverdiemers en tweeverdiemers van belang. De Boer et al. (2018b) rich-

ten zich op het verschillende belastingregime voor eenverdieners en tweeverdieners. Meer in het bijzonder analyseren zij het verschil in fiscale behandeling van paren in Nederland in 2017, en de veranderingen in dit systeem tussen 2005 en 2017. Na het belastingstelsel in 2005 en 2017 geïnventariseerd te hebben, vervolgen zij met een langetermijnsce­nario waarin de beleidsvoorstellen van vorige regeerakkoorden en de in het recente regeerakkoord voorgestelde veranderingen in het belastingstelsel zijn verwerkt.

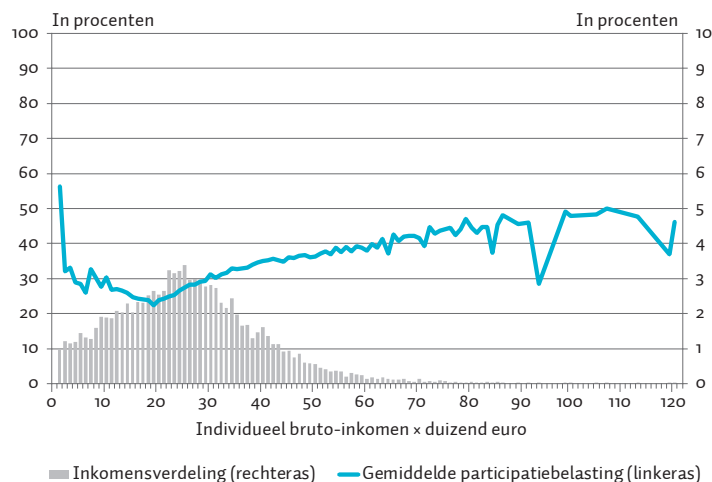
In de laatste decennium is door een aantal hervormingen de gemiddelde effectieve belastingdruk voor tweeverdieners verlaagd, en is de gemiddelde effectieve belastingdruk voor eenverdieners gestegen. Bovendien zal deze beleidstrend zich naar verwachting in de toekomst voortzetten, want door de beleidsherzieningen die worden voorgesteld, zullen de belastingtarieven voor tweeverdieners verder worden verminderd en voor eenverdieners verder worden verhoogd. Nederland kan in internationaal perspectief worden beschouwd als de nummer één voor wat betreft de voorkeursbehandeling die tweeverdienershuishoudens bij de te betalen belasting krijgen, want het verschil in de gemiddelde belastingdruk tussen alleenverdieners en tweeverdieners is in Nederland het hoogste van alle OESO-landen (OESO, 2014). Deze hervormingen hebben de formele arbeidsparticipatie bevorderd, maar hebben ook geleid tot grotere ongelijkheid tussen het besteedbare inkomen van alleenverdieners en tweeverdieners. De vraag dient zich dan aan hoe de hervormingen de balans tussen ongelijkheid en doelmatigheid hebben beïnvloed, en of de hervormingen het stelsel dicht­er bij een 'optimaal' belastingstelsel hebben gebracht. Deze vraag zullen wij hieronder beantwoorden.

BELEIDSANALYSE

De analyses van De Boer et al. (2018a) illustreren dat er tus­sen demografische groepen grote verschillen in arbeidsaanbodelasticiteit bestaan. Meer in het bijzonder vinden zij grote verschillen in arbeidsaanbodelasticiteiten tussen bijvoorbeeld alleenstaanden en paren, eerste en tweede verdieners, en tus­sen paren op basis van de leeftijd van hun jongste kind. Zij brengen ook grote verschillen aan het licht in het relatieve belang van de extensieve marge (participatiebeslissing) en de

Effectieve belastingtarieven voor tweede verdieners zonder kinderen

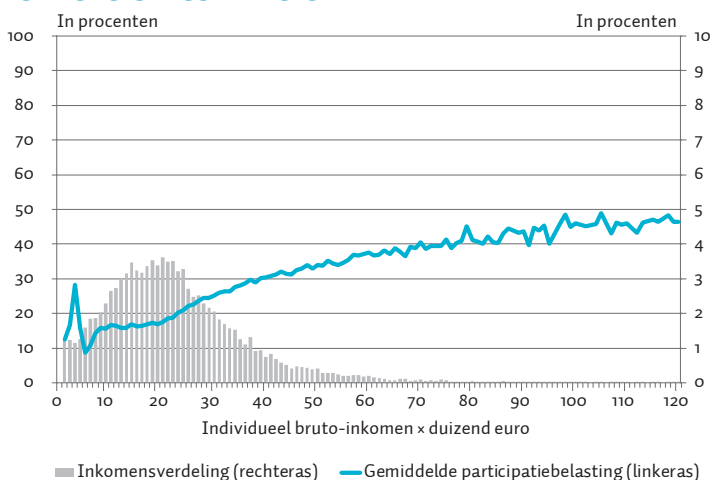
FIGUUR 11



Bron: Koot et al. (2018)

Effectieve belastingtarieven voor tweede verdieners met kinderen

FIGUUR 12



Bron: Koot et al. (2018)

intensieve marge (uren per werkende persoon), waarbij de responsiviteit op de intensieve marge voor vrouwen met jonge kinderen nog steeds aanzienlijk is, maar voor de meeste andere groepen gering. Hun voornaamste bevindingen zijn:

- Verlaging van de marginale tarieven in de inkomstenbelasting is geen effectieve manier om het arbeidsaanbod te bevorderen. Een dergelijke maatregel is gericht op de minder gevoelige uren-per-week-marge (intensieve marge), en voor paren is er ook een kruiseffect: bij een hoger inkomen van de man neemt het arbeidsaanbod van vrouwen in stellen af.
- Werkgebonden voordelen gericht op mensen met een laag inkomen lijken effectiever. Zo is een verhoging van de arbeidskorting gericht op de meer gevoelige extensieve marge. Op dezelfde manier is een vermindering van inkomensafhankelijke toeslagen ook een relatief effectief middel om het arbeidsaanbod te stimuleren, al neemt de inkomensongelijkheid dan eveneens toe.
- Maatregelen die gericht zijn op alleenstaande ouders en werkende moeders met jonge kinderen leveren de hoogste responsiviteit van het arbeidsaanbod op. Voorbeelden zijn toenemende werkgebonden heffingskortingen voor tweede verdiemers en kinderopvangtoeslag.
- Het is echter belangrijk om te bedenken dat er al veel maatregelen zijn die specifiek op deze groepen zijn gericht. In de afgelopen tien jaar heeft de Nederlandse overheid het niveau van de werkgebonden belastingvoordelen voor tweede verdiemers en dat van de kinderopvangtoeslag verhoogd. En de huidige coalitie heeft deze niveaus nog verder verhoogd. Zodoende is de effectiviteit van deze hervormingen in de loop van de tijd afgenomen.

Om de balans tussen ongelijkheid en doelmatigheid te bestuderen, richten we ons in deze bijdrage op vier grote hervormingen.⁴ De eerste grote hervorming is de afschaffing van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting. In 2019 bedroeg de algemene heffingskorting 2.477 euro. Niet-werkende personen, of tweede verdiemers die niet genoeg verdienen om volledig van de algemene heffingskorting te profiteren, kunnen deze overdragen aan hun partner. De overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting verzwakt de

financiële prikkel voor niet-werkende partners om te gaan werken. Om de arbeidsparticipatie te bevorderen beperkte de Nederlandse overheid in 2007 deze overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting (Ministerie van Algemene Zaken, 2007). De overdraagbaarheid van de heffingskorting wordt elk jaar stapsgewijs verlaagd om negatieve inkomenseffecten glad te strijken. De overdraagbaarheid zal in 2024 geheel zijn afgeschaft. Deze hervorming verhoogt de inkomensongelijkheid tussen eenverdieners (die de heffingskorting maar één keer ontvangen) en tweeverdieners (die de heffingskorting tweemaal ontvangen). De tweede grote hervorming is de verhoging van de arbeidskorting voor alle werkenden die een individueel arbeidsinkomen hebben. In 2019 bedraagt de arbeidskorting voor alle werkenden maximaal 3.399 euro. Alleenverdieners ontvangen deze belastingkorting eenmaal, terwijl tweeverdieners deze belastingkorting tweemaal ontvangen. Derhalve heeft deze hervorming de inkomensongelijkheid tussen huishoudens met een enkel en met een dubbel inkomen vergroot. De derde belastingkorting die de inkomensongelijkheid tussen alleenverdieners en tweeverdieners heeft vergroot, is de inkomensafhankelijke combinatiekorting voor werkende ouders van wie het jongste kind twaalf jaar of jonger is. Tot slot heeft ook de verhoging van de kinderopvangtoeslag de inkomensongelijkheid tussen deze huishoudens vergroot. Om voor kinderopvangtoeslag in aanmerking te komen, dienen beide partners werk te hebben. Daarom komen tweeverdieners met jonge kinderen in aanmerking voor deze toeslag, maar eenverdieners niet. Jongen et al. (2018) laten dan ook zien dat het verschil in de gemiddelde belastingdruk tussen alleenverdieners en tweeverdieners de laatste tien jaar groter is geworden, en zij stellen dat de vier hierboven genoemde hervormingen daartoe hebben bijgedragen.

Bij het ontwerpen van het belastingstelsel moeten beleidsmakers een afweging maken tussen inkomensongelijkheid en doelmatigheid. Een mindere mate van ongelijkheid gaat vaak samen met een vermindering van doelmatigheid (Mirrlees, 1971). De inkomstenbelasting verlaagt de opbrengst van werk in vergelijking met vrije tijd. Als gevolg daarvan hebben belastingen dus een verstoringseffect op de beslissing van mensen om te werken en hoe ze hun tijd wil-

len verdelen over vrije tijd en werk, en is het totale arbeidsaanbod kleiner dan wanneer er geen inkomstenbelasting zou zijn. Wat is dan de optimale belastingstructuur, gelet op een voorkeur voor inkomensherverdeling? Deze analyse is gebaseerd op Saez (2002), die het kader volgt dat Mirrlees (1971) heeft beschreven. Een sociale planner maximeert een sociale-welvaartsfunctie, die een gewogen totaal is van het individuele nut dat uit consumptie (netto inkomen) en vrije tijd is verkregen. Het inkomen wordt bepaald door vaardigheid en inspanning (gewerkte uren). De verdien capaciteit verschilt tussen mensen, maar de sociale planner neemt alleen het inkomen waar. Als de sociale planner het inkomen herverdeelt van mensen met een hoog inkomen naar mensen met een laag inkomen, heft hij een marginale belasting op zowel aangeboren vaardigheid als inspanning. Hierdoor gaat doelmatigheid verloren. De overheid zal dan naar een second-best oplossing zoeken waarbij de belastingtarieven zodanig worden vastgesteld dat de marginale baten van de herverdeling gelijk zijn aan de marginale kosten van de herverdeling.

De hierboven beschreven hervormingen hebben de arbeidsparticipatie bevorderd, maar hebben ook de inkomensongelijkheid tussen alleenverdieners en tweeverdieners vergroot. De Boer et al. (2018b) gebruiken de inverse-optimale methode van de theorie van de optimale belastingen, waarbij zij aannemen dat er $I + 1$ groepen op de arbeidsmarkt zijn, waarbij I groepen personen werken en één groep niet werkt. Het resulterende optimale belastingstelsel wordt dan gekenmerkt door een stelsel van vergelijkingen met uitdrukkingen voor het optimale belastingniveau voor arbeidsaanbodkeuze i ten opzichte van arbeidsaanbodkeuze $i - 1$. Vervolgens inverteren zij de optimaliteitsvoorwaarden om de sociale welvaartsgewichten te bepalen en laten zij zien dat de impliciete sociale-welvaartsgewichten van alleenverdieners en tweeverdieners vóór de hervormingen grosso modo een regulier gedrag vertoonden (bijvoorbeeld monotoon dalend in inkomen). Sinds de hervormingen zijn zij echter niet langer monotoon dalend in inkomen, en in sommige gevallen zelfs negatief. Op het eerste gezicht suggereert dit een onbalans tussen ongelijkheid en doelmatigheid. Verder suggereert hun optimale belastinganalyse, bij verschillende door hen

veronderstelde voorkeuren voor herverdeling, dat de optimale netto-belasting voor eenverdieners lager zou moeten zijn, en voor tweeverdieners met een laag of gemiddeld huishoudinkomen hoger zou moeten zijn.

Maar deze uitkomsten worden mogelijk door andere overwegingen gerationaliseerd. De bevordering van de arbeidsparticipatie als zodanig kan een beleidsdoel van de overheid zijn. Verder kan, als emancipatie een afzonderlijk overheidsdoel is, aan tweeverdieners een hoger sociaal welvaartsgewicht worden toegekend dan aan eenverdieners. De Nederlandse minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap stelt inderdaad uitdrukkelijk dat de onafhankelijkheid van vrouwen vanuit een economisch perspectief een belangrijk beleidsdoel van de regering is (Ministerie van OCW, 2017). De economische literatuur over optimale belastingheffing bespreekt enige niet-welvaartsmotieven voor deze anomalieën. Kanbur et al. (2006) stellen bijvoorbeeld dat de overheid niet-welvaartsmotieven kan hebben voor het maximaleren van de sociale welvaart. Fleurbaey en Maniquet (2006) richten zich op *fairness*-overwegingen bij optimale belastingheffing, en laten zien dat het optimum kan bestaan uit het geven van de hoogste subsidies aan hardwerkende armen (bijvoorbeeld personen die voltijds werken, maar een lage verdienvaardigheid hebben). Deze niet-welvaartsmotieven kunnen de daling van de effectieve marginale belastingtarieven voor tweede verdieners na de hervormingen rationaliseren. Ten slotte is de productiviteit van niet-werkende vrouwen in eenverdieners-huishoudens thuis misschien hoger, of hebben zij misschien een grotere voorkeur voor vrije tijd (Apps en Rees, 2009).

CONCLUSIES

Nederland is wereldkampioen deeltijdwerk. Of dit goed of slecht nieuws is, hangt van het gezichtspunt af: is het glas halfvol of halfleeg? Anders gezegd: van welke counterfactual gaan we uit voor de beoordeling van deze empirische waarneming? Als we uitgaan van een counterfactual waarin iedereen voltijds werkt, dan zijn de resulterende overwegingen ten aanzien van ongelijkheid en doelmatigheid anders dan bij een uitgangssituatie waarin de helft van de deeltijdwerkers voltijds werkt en de andere helft geen werk heeft. Empi-

risch onderzoek suggereert dat het niet het belastingstelsel is, waardoor personen met deeltijdcontracten worden ontmoedigd om meer uren te werken.

De marginale belastingtarieven voor tweede verdieners zijn niet bijzonder hoog in Nederland, en in tegenstelling tot bijvoorbeeld Duitsland (zie bijvoorbeeld Peichl et al., 2017) kent het Nederlandse belastingstelsel zelf geen negatieve financiële prikkels om meer uren te gaan werken. Daarom is verdere verlaging van belastingtarieven om te stimuleren dat meer uren worden gewerkt geen erg efficiënte beleidsoptie. Bovendien zijn belastingprikkels niet de enige bepalende factoren van het (vrouwelijke) arbeidsaanbod: individuele voorkeuren met betrekking tot werk en vrije tijd, mogelijkheden om werk en zorg voor kinderen te combineren en huishoudelijke productie spelen ook een belangrijke rol. De responsiviteit van de vraag naar arbeid zou ook een belangrijke rol kunnen spelen in de algemeen-evenwichtseffecten van maatregelen die op de intensieve marge zijn gericht (Peichl en Sieglöck, 2012). Gezien de schattingen van de doorgaans dalende arbeidsvraagcurve (zie bijvoorbeeld Lichter et al., 2015), wordt deze responsiviteit van het arbeidsaanbod afgezwakt door reacties van de vraag naar arbeid, waardoor grotere prikkels langs de intensieve marge in de Nederlandse situatie minder aantrekkelijk worden.

We concluderen dat de effectiviteit van een verlaging van de marginale belastingtarieven voor tweede verdieners om het aantal voltijdwerkers te vergroten (en deeltijdwerk te verminderen) in Nederland relatief gering is. De suggesties van Blundell (2014) voor de toename van de werkgelegenheid en de belastinginkomsten zijn wat dat betreft meer kansrijk. Hij stelt dat het beleid moet zijn gericht op toetreding tot de arbeidsmarkt en op pensionering, omdat dat de twee marges zijn waar de responsiviteit van het arbeidsaanbod het grootst is. Bovendien zijn de brede beleidsvoorstellen in de *Mirrlees Review* (Mirrlees et al., 2011) ook van potentieel belang voor Nederland. Ze behelzen onder andere de vereenvoudiging en de integratie van de diverse regelingen voor toeslagen en bijstand, richten zich op arbeidsprikkels waar deze het effectiefst zijn (dat wil zeggen toetreding tot de arbeidsmarkt van jongeren en personen die bijna de

pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt, gelijktrekken van belastingtarieven voor verschillende soorten inkomen om belastingontwijking te voorkomen en verbreding van de belastinggrondslag). Geconcludeerd kan worden dat beleids-hervormingen moeten worden gericht op verbetering van de toetreding tot de arbeidsmarkt voor schoolverlaters en vrouwen met jonge kinderen, op het behoud van oudere werknemers voor de arbeidsmarkt en op verhoging van investeringen in menselijk kapitaal in het algemeen.

Overname van deze brede aanbevelingen kan nuttig zijn voor Nederland, net als voor de meeste, zo niet alle, andere landen die zich in een soortgelijke situatie bevinden en behoefte hebben aan stabiele belastinginkomsten. Zulk beleid biedt ook de mogelijkheid om ongelijkheden op de lange termijn te verkleinen (in het bijzonder als investeringen in menselijk kapitaal van achtergestelde groepen worden gestimuleerd). Op de korte termijn zou er echter een uitruil tussen ongelijkheid en doelmatigheid kunnen ontstaan (bijvoorbeeld als mensen die langer blijven werken degenen zijn met hoge inkomens). Zulke potentiële spanningen zouden kunnen worden geneutraliseerd met slimme herverdelingsmaatregelen.

EINDNOTEN

- 1 Alleenverdieners zijn huishoudens bestaande uit stellen waar één partner wel inkomen heeft en de andere partner niet. Tweeverdieners zijn huishoudens bestaande uit stellen waar beide partners inkomen hebben.
- 2 We bespreken niet de theoretische literatuur over optimale belastingheffing (zie voor een recent onderzoek Piketty en Saez (2013)).
- 3 Wij volgen Blundell et al. (2013) die het totaal aantal uren (H) ontleedt in $H = p \times h$, waarbij p de extensieve marge is (dat wil zeggen het deel van de door iemand in dienstverband doorgebrachte referentieperiode) en h de intensieve marge is die wordt gedefinieerd als het totaal aantal uren H gedeeld door het deel van de in dienstverband doorgebrachte referentieperiode).
- 4 Een uitgebreidere bespreking van deze hervormingen is te vinden in De Boer et al. (2018b).

LITERATUUR

- Apps, P. en R. Rees (2009) *Public economics and the household*. Cambridge, VK: Cambridge University Press.
- Bargain, O., K. Orsini en A. Peichl (2014) Comparing labor supply elasticities in Europe and the US: new results. *The Journal of Human Resources*, 49(3), 723–838.
- Bargain, O. en A. Peichl (2016) Own-wage labor supply elasticities: variation across time and estimation methods. *IZA Journal of Labor Economics*, 5(10). Artikel te vinden op izajole.springeropen.com.
- Blau, F.D. en L.M. Kahn (2007) Changes in the labor supply behavior of married women: 1980–2000. *Journal of Labor Economics*, 25(3), 393–438.
- Blundell, R., A. Bozio en G. Laroque (2013) Extensive and intensive margins of labour supply: work and working hours in the US, the UK and France. *Fiscal Studies*, 34(1), 1–29.
- Blundell, R. (2014) How responsive is the labor market to tax policy? *IZA World of Labor*, 2014(2). Te vinden op wol.iza.org.
- Boer, H.-W. de, E. Jongen en M. Mastrogiacomo (2018a) Tax-benefit reforms and structural models for labour supply. In: J. de Haan en J. Parlevliet (red.) *Structural reforms: moving the economy forward*. Cham: Springer, 239–264.
- Boer, H.-W. de, E. Jongen en P. Koot (2018b) *Optimal taxation of secondary earners in the Netherlands: has equity lost ground?* CPB Discussion Paper, 375.
- Dolls, M., C. Fuest, A. Peichl en C. Wittneben (2017) Automatic stabilization and labor supply. Te vinden op lagv2017.sciencesconf.org.
- Evers, M., R. de Mooij en D. van Vuuren (2008) The wage elasticity of labour supply: a synthesis of empirical estimates. *De Economist*, 156(1), 25–43.
- Fleurbaey, M. en F. Maniquet (2006) Fair income tax. *The Review of Economic Studies*, 73(1), 55–83.
- Heim, B.T. (2007) The incredible shrinking elasticities: married female labor supply, 1978–2002. *Journal of Human Resources*, 42(4) 881–918.
- Jongen, E., H.-W. de Boer en P. Koot (2018) *Eenverdieners onder druk*, CPB Policy Brief, 2018/03.
- Kanbur, R., J. Pirttilä en M. Tuomala (2006) Non-welfarist optimal taxation and behavioural economics. *Journal of Economic Surveys*, 20(5), 849–868.
- Koot, P., H.-W. de Boer en E. Jongen (2018) *De belastingdruk van een- en tweeverdieners vanaf 2005: een intertemporele en internationale analyse van de belastingdruk voor paren in Nederland*. CPB Achtergronddocument, 15 februari.
- Lichter, A., A. Peichl en S. Siegloch (2015) The own-wage elasticity of labor demand: a meta-regression analysis. *European Economic Review*, 80, 94–119.
- Ministerie van Algemene Zaken (2007) *Regeerakkoord*. Ministerie van Algemene Zaken. Te vinden op www.parlement.com.
- Ministerie van OCW (2017) *Opbrengsten Emancipatiebeleid 2013–2017*.
- Ministerie van OCW, Kamerbrief, 20 januari.
- Mirrlees, J.A. (1971) An exploration in the theory of optimal income taxation. *The Review of Economic Studies*, 38(2), 175–208.
- Mirrlees, J., S. Adam, T. Besley et al. (red.) (2011) *The Mirrlees Review: tax by design*, vol. 11. Oxford, VK: Oxford University Press.
- OESO (2014) *Benefits and wages*. Parijs: OECD Publishing.
- OESO (2016) *OECD Labour Force Statistics 2016*. Parijs: OECD Publishing.
- Peichl, A. en S. Siegloch (2012) Accounting for labor demand effects in structural labor supply models. *Labour Economics*, 19(1), 129–138.
- Peichl, A., F. Buhlmann, M. Löffler en M. Barisic (red.) (2017) *Marginal tax rates in the tax-and-transfer system*. Bertelsmann Stiftung Policy Brief, 2017/4. Te vinden op www.bertelsmann-stiftung.de.
- Piketty, T. en E. Saez (2013) Optimal labor income taxation. In: A. Auerbach, R. Chetty, M. Feldstein, E. Saez (red.), *Handbook of Public Economics*, vol. 5. Amsterdam: Elsevier, hoofdstuk 7.391–474, *Handbook of Public Economics*
- Saez, E. (2002) Optimal income transfer programs: intensive versus extensive labor supply responses. *Quarterly Journal of Economics*, 117(3), 1039–1073.
- Theeuwes, J.J.M. en I. Woittiez (1992) *Advising the minister on the elasticity of labour supply*. Universiteit Leiden, Research Memorandum 92.06.

Naar eenvoudigere inkomensafhankelijke regelingen



PATRICK KOOT
Wetenschappelijk
medewerker CPB

Een neveneffect van de toegenomen inkomensafhankelijkheid van kortingen en toeslagen is dat het belasting- en toeslagenstelsel steeds complexer wordt. Voor huishoudens is het zeer lastig om in dit stelsel de gevolgen te kunnen overzien van een wijziging in bijvoorbeeld het loon of de huishoudenssituatie.

IN HET KORT

- *Op onderdelen is vereenvoudiging goed mogelijk met beperkte herverdelende effecten en met inkomenseffecten die via aanvullend inkomensbeleid verder bij te sturen zijn.*
- *De vormgeving van zowel het toeslagenstelsel (huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget) als de algemene heffingskorting kan sterk vereenvoudigd worden.*
- *In vervolgonderzoek zou men bijvoorbeeld de arbeidsmarkteffecten van de alternatieven in kaart kunnen brengen.*



MIRIAM GIELES
Beleidsmedewerker
Ministerie van
Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Nederland kent een progressieve belastingheffing met daarbovenop een omvangrijk stelsel van inkomensafhankelijke heffingskortingen en toeslagen. In de loop van de tijd is dit stelsel steeds verder uitgedijd om te voldoen aan ambitieuze doelstellingen op het gebied van arbeidsparticipatie en evenwichtige inkomensverdeling. Daarbij moesten tegelijkertijd de overheidsfinanciën in de hand worden gehouden.

Bij de totstandkoming van nieuw beleid is er vaak voor (een grotere) inkomensafhankelijkheid van toeslagen en kortingen gekozen om tegelijkertijd aan zo veel mogelijk verschillende doelstellingen te kunnen voldoen. De regelingen zijn daarbij vaak geïntensiveerd voor groepen waar het meeste effect te verwachten is (bijvoorbeeld op het terrein van inkomensondersteuning of participatie), en zijn beperkt voor groepen waarbij er minder effect te verwachten is, bijvoorbeeld door de regeling (sterker) te laten afbouwen via het inkomen. Dit heeft geleid tot een complex stelsel, waarin het moeilijk is om zicht te krijgen op de gevolgen voor het recht op kortingen en toeslagen van een inkomenswijziging (zie ter illustratie figuur 1 voor de samenloop van inkomensafhankelijke regelingen bij verschillende inkomenshoogtes wat betreft een paar met kinderen).

Opmerkelijk is dat, ondanks de toegenomen inkomensafhankelijkheid van regelingen, de inkomensongelijkheid in Nederland al jarenlang tamelijk stabiel is (Koot, 2019). De vraag rijst dan ook of men het stelsel, met behoud van zijn herverdelende effecten, niet eenvoudiger zou kunnen vormgeven. In dit artikel zoeken we naar een antwoord op deze vraag.

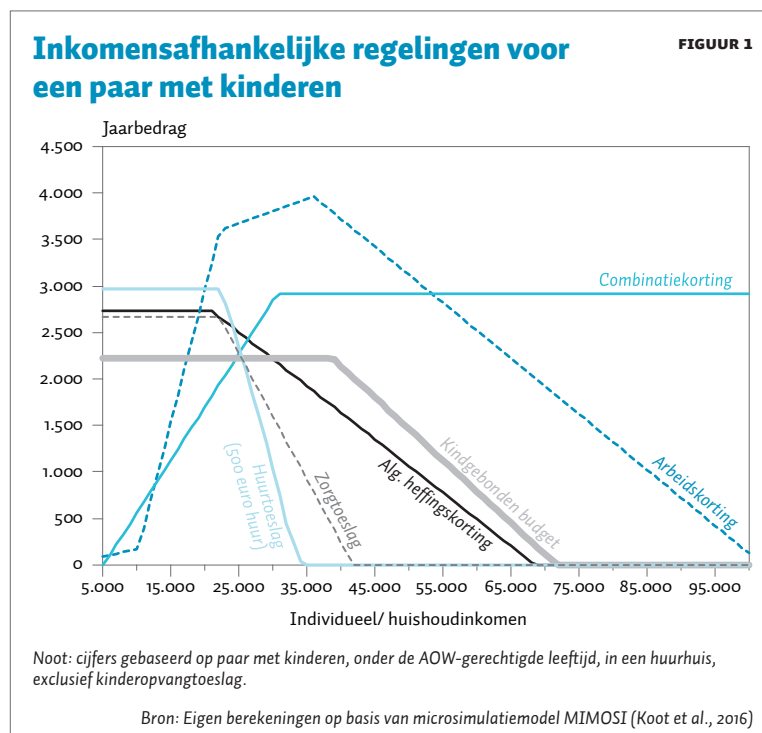
INKOMENSAFHANKELIJKE REGELINGEN IN NEDERLAND

Figuren 2 en 3¹ geven de belangrijkste inkomensafhankelijke regelingen weer voor personen onder de AOW-gerechtigde leeftijd, en laten zien hoe deze gewijzigd zijn in 2005–2017, en zullen worden in 2017–2021.

Het Nederlandse belastingstelsel kent op dit moment, evenals in 2005, vier belastingstijven. In 2021 blijven er uiteindelijk nog twee belastingstijven over², met een laag tarief van ruim 37 procent tot een inkomen van circa 68.500 euro,

en een toptarief van 49,5 procent voor het inkomen hierboven. De progressiviteit van de belastingheffing neemt dus af, met name de komende jaren.

De heffingskortingen worden juist steeds meer afhankelijk van het inkomen. In 2005 was er sprake van een vast bedrag aan korting voor alle of de meeste huishoudens, maar in het huidige stelsel geldt er een kortingafbouw voor de midden- en hogere inkomens. De algemene heffingskorting is vooral gericht op de laagste inkomens en kent een afbouw vanaf een inkomen van circa 20.000 euro. De afbouw is gekoppeld aan de lengte van de tweede en derde belastingstijf in het huidige stelsel. Op dit traject wordt de korting afgebouwd naar nul, met in 2021 een afbouwpercentage van ruim zes procent. De arbeidskorting (tot 35.000 euro) en de inkomensafhankelijke combinatiekorting nemen juist toe als



Ontwerp voor een beter belastingstelsel

het inkomen stijgt. Deze twee heffingskortingen zijn gericht op arbeidsparticipatie en door de toename met het inkomen verlagen deze kortingen de marginale druk op bepaalde inkomstrajecten (zie de volgende paragraaf). De arbeidskorting wordt weer afgebouwd vanaf een inkomen van 35.000 euro (met een afbouwpercentage van zes procent).

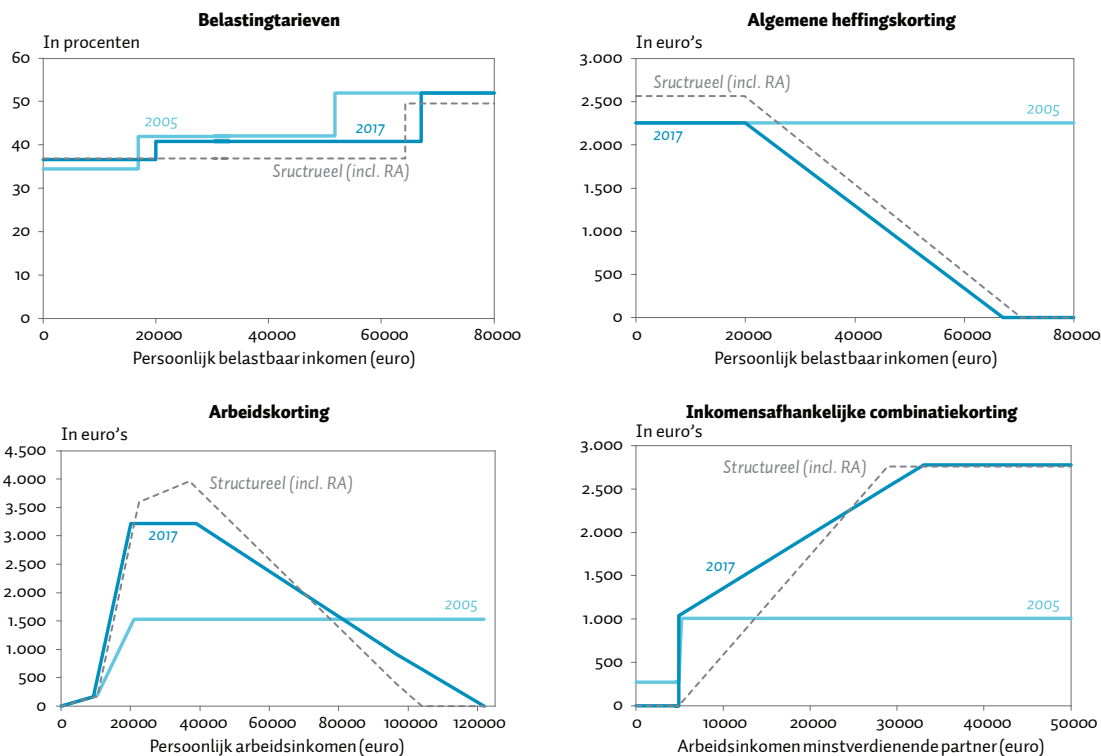
Figuur 3 laat zien dat ook de toeslagen fors gewijzigd zijn in de loop der tijd. De toeslagen kennen momenteel allemaal een normbedrag voor de laagste inkomens, dat afgebouwd wordt met het inkomen boven een vastgestelde inko-

menegrens. Het normbedrag hangt onder andere af van het huishoudentype en ligt lager (huurtoeslag en zorgtoeslag) of juist hoger (kindgebonden budget) voor alleenstaanden (niet weergegeven in figuur 3) dan voor paren.

De huurtoeslag kent de meest steile afbouw (die parabolisch is vormgegeven, en op bepaalde trajecten circa dertig procent bedraagt), gevolgd door de zorgtoeslag (die met een afbouwpercentage van 13,6 procent sneller lager wordt dan in 2005). Het kindgebonden budget wordt over een langer inkomstraject afgebouwd (met 6,75 procent). Op

Vormgeving belastingstelsel en heffingskortingen en toeslagen 2005, 2017 en 2021 (prijzen 2017)

FIGUUR 2

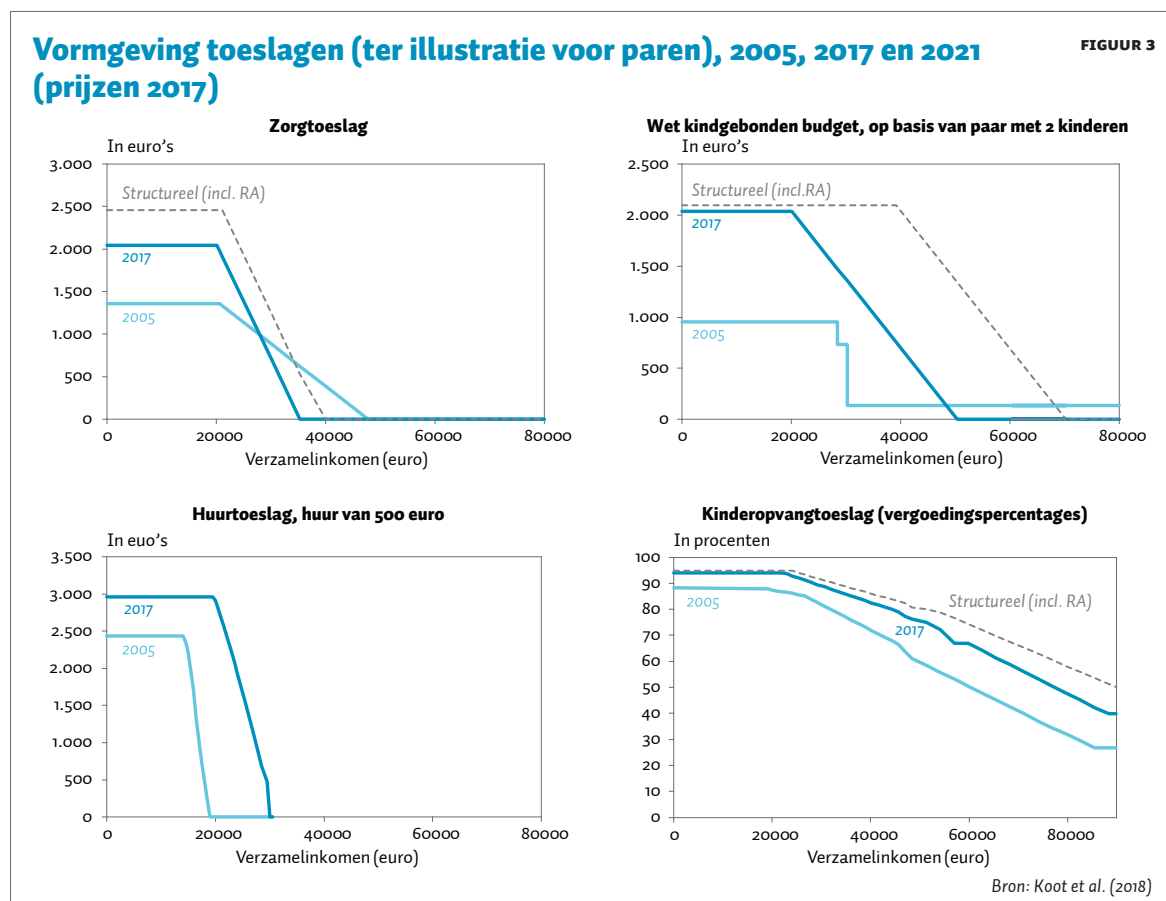


Bron: Koot et al. (2018)

dit moment worden het kindgebonden budget en de zorgtoeslag afgebouwd vanaf een inkomen van ongeveer 20.000 euro. Het afbouwpunt van het kindgebonden budget voor paren wordt in 2020 verhoogd van thans 20.000 euro naar ruim 40.000 euro. Het afbouwpunt in de huurtoeslag hangt af van het huishoudentype (alleenstaand, alleenstaande ouder, of paar) en de leeftijd (onder of boven de AOW-gerechtigde leeftijd). Voor alleenstaanden begint de afbouw van de huurtoeslag al bij een inkomen ruim onder het wettelijk minimumloon (WML).

ARBEIDSMARKTPRIKKELS VERSUS HERVERDELLENDE EFFECTEN INKOMENSAFHANKELIJKE REGELINGEN

Figuren 4 en 5 geven een overzicht van de herverdelende en de arbeidsmarkteffecten die uitgaan van de verschillende inkomensafhankelijke regelingen in Nederland. De arbeidsmarkteffecten meten we af aan de marginale belastingdruk van werknemers (de belasting die betaald wordt over extra loon) in het structureel belastingstelsel.³ Voor de herverdelende effecten maken we berekeningen van de toe- of afname



Ontwerp voor een beter belastingstelsel

van de ongelijkheid (afgemeten aan de Gini-coëfficiënt) wanneer de regelingen zouden worden afgeschaft. De berekeningen zijn uitgevoerd met het microsimulatiemodel MIMOSI van het CPB (Koot et al., 2016).

De gemiddelde marginale belastingdruk in Nederland (zwarte lijn in figuur 4) wordt voor een belangrijk deel bepaald door de inrichting van de belastingen en -tarieven (effect tarieven inkomstenbelasting (IB; in figuur 4)). Door het tweeschijvenstelsel dat in 2020 van kracht wordt, is dit effect constant over het inkomen, met een oploop bij een inkomen van circa 75.000 euro (het aangrijpingspunt van het toptarief in het structurele belastingstelsel).

Door alle inkomensafhankelijke regelingen wijkt de

gemiddelde marginale belastingdruk evenwel aanzienlijk af van de tarieven in het tweeschijvenstelsel. De gemiddelde marginale belastingdruk bedraagt voor de laagste inkomens (tot 20.000 euro) circa tien procent. Tot een persoonlijk inkomen van 10.000 euro staat er tegenover de belasting over het extra loon bijna evenveel extra algemene heffingskorting die kan worden verzilverd. Rond een inkomen van 10.000 euro vervalt dit effect, maar vanaf dit punt gaat de arbeidskorting sneller opbouwen (met 28 procent) tot een inkomen van circa 20.000 euro (rond het wettelijk minimumloon). Hierdoor blijft de marginale druk relatief laag. Nog voor het wettelijk minimumloon begint de huurtoeslag voor alleenstaanden af te bouwen, wat de gemiddelde marginale druk rond het wettelijk minimumloon verhoogt.

Tussen een inkomen van 20.000 euro en een inkomen van circa 35.000 euro worden alle toeslagen tegelijkertijd afgebouwd en begint de afbouw van de algemene heffingskorting. Hierdoor neemt de gemiddelde marginale belastingdruk toe. Daartegenover staat dat arbeidskorting nog iets wordt opgebouwd, wat juist een verlagend effect heeft op de marginale belastingdruk. Per saldo ligt de gemiddelde druk op dit traject ruim boven de veertig procent.

Vanaf een inkomen van circa 35.000 euro neemt de gemiddelde marginale druk verder toe tot ruim boven de vijftig procent. De zorgtoeslag is dan afgebouwd, wat de gemiddelde druk verlaagt, maar vanaf dit punt krijgen werknemers te maken met de afbouw van de arbeidskorting (bovenop het belastingtarief en afbouwen van de algemene heffingskorting). Ook loopt voor huishoudens met kinderen de afbouw van het kindgebonden budget nog door.

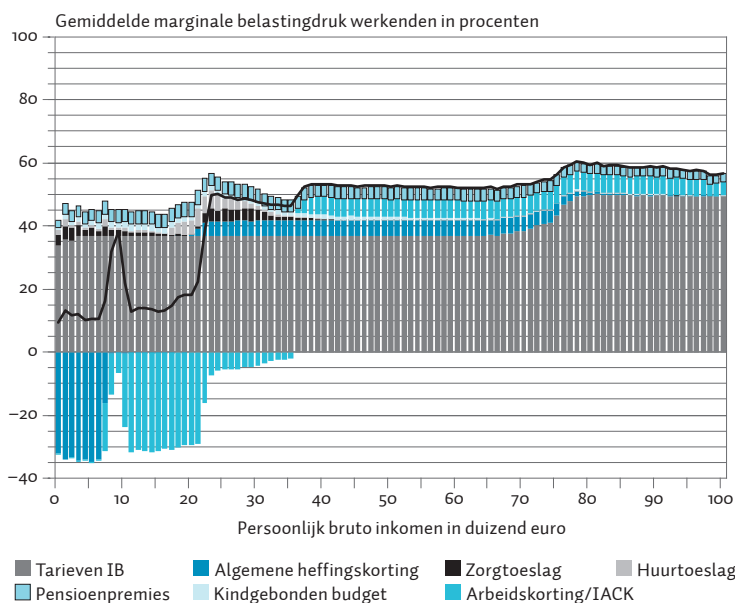
Bij het aangrijpingspunt van het toptarief is de algemene heffingskorting volledig afgebouwd, hetgeen het effect van het hogere belastingtarief wat dempt. Door de afbouw van de arbeidskorting komt de gemiddelde marginale druk hier boven de 55 procent uit.

Vanaf een inkomen van ongeveer 100.000 euro is de arbeidskorting volledig afgebouwd, en beweegt de marginale belastingdruk naar het toptarief van uiteindelijk 49,5 procent in het tweeschijvenstelsel.

Om het herverdelende effect van de inkomensafhanke-

Arbeidsmarktprikkels van inkomensafhankelijke regelingenstructureel belastingstelsel inclusief Regeerakkoord

FIGUUR 4



Bron: Eigen berekeningen op basis van microsimulatiemodel MIMOSI (Koot et al., 2016)

lijke regelingen te bepalen, kijken we naar het effect van de regeling op de inkomensongelijkheid van huishoudens, afgezet aan de Gini-coëfficiënt van het gestandaardiseerde, besteedbare huishoudinkomen (Koot, 2019). Voor de berekening van dit effect kijken we hoeveel de Gini-coëfficiënt toe- of afneemt als we de regeling afschaffen. Het grootste herverdelende effect gaat uit van de algemene heffingskorting (figuur 5 links). Bij het afschaffen van de algemene heffingskorting zou de Gini-coëfficiënt bijna twaalf procent hoger liggen dan in het huidige stelsel. De afbouw van de algemene heffingskorting begint reeds voor het wettelijk minimumloon, waardoor alleen de laagste inkomens de maximale korting ontvangen. Het grote effect hangt echter ook samen met de grote budgettaire omvang (circa 27 miljard euro in 2021) van deze regeling. Wanneer er gecorrigeerd wordt voor verschillen in budgettaire omvang (figuur 5 rechts), dan zijn de herverdelende effecten van de algemene heffingskorting kleiner dan van de toeslagen en het toptarief.

De huurtoeslag (omvang 4 miljard euro) en de zorgtoe-

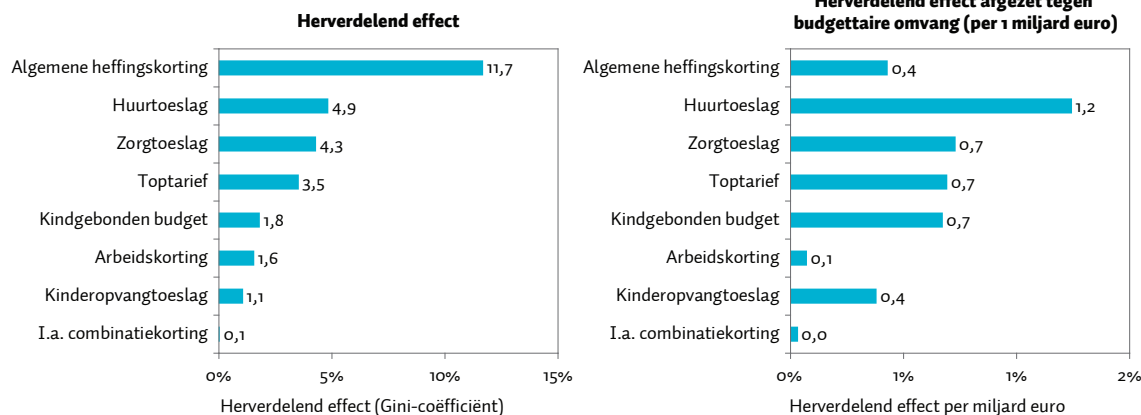
slag (omvang 6 miljard euro) hebben eveneens grote herverdelende effecten. Beide regelingen zijn gericht op de laagste inkomens, die dan ook het hardst geraakt zouden worden wanneer deze regelingen niet meer zouden bestaan. De Gini-coëfficiënt zou dan stijgen met vijf procent (huurtoeslag) en vier procent (zorgtoeslag). Wanneer er wordt gecorrigeerd voor verschillen in budgettaire omvang (figuur 5 rechts), gaan van deze twee regelingen zelfs de grootste herverdelende effecten uit.

Wanneer de progressiviteit in de belastingtarieven zou worden afgeschaft (door het toptarief gelijk te trekken met het lage tarief in het tweeschijvenstelsel: omvang 5 miljard euro) dan zou de Gini-coëfficiënt met vier procent toenemen.

Van het kindgebonden budget, de kinderopvangtoeslag en de arbeidskorting gaan er kleinere herverdelende effecten uit. Voor het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag geldt dat dit deels het gevolg is van de beperkte omvang van de regeling. Na correctie voor de verschillen in budgettaire omvang (figuur 5 rechts) geldt dat de herverdelende

Herverdelend effect inkomensafhankelijke regelingen

FIGUUR 5



Noot: Om het herverdelende effect te bepalen kijken we naar de mutatie van de Gini-coëfficiënt wanneer de regeling wordt afgeschaft, dat wil zeggen effect = (Gini-coëfficiënt zonder regeling - Gini-coëfficiënt huidig stelsel) / Gini-coëfficiënt huidig stelsel.

Bron: Eigen berekeningen op basis van microsimulatiemodel MIMOSI (Koot et al., 2016)

effecten meer in lijn liggen met de andere toeslagen. Wat betreft de arbeidskorting geldt dat deze bij lagere inkomens eerst toeneemt met het inkomen, en dat uitkeringsgerechtigden hier geen recht op hebben. Bij hogere inkomens wordt de arbeidskorting wel afgebouwd, maar per saldo is het herverdelende effect beperkt (zeker in relatie tot de budgettaire omvang van 21 miljard euro).

De inkomensafhankelijke combinatiekorting is een relatief kleine regeling, waardoor hier nauwelijks herverdelende effecten op macroniveau van uitgaan, ook niet na correctie voor de budgettaire omvang.

AANKNOPINGSPUNTEN VOOR VEREENVOUDIGING

In deze paragraaf kijken we naar aanknopingspunten voor vereenvoudiging van de inkomensafhankelijke regelingen. Uitgangspunt hierbij is dat de herverdelende werking van de regelingen zo veel mogelijk intact blijft. We analyseren twee casussen: (1) het vereenvoudigen en uniformeren van de verschillende toeslagen, en (2) het afschaffen van de inkomensafhankelijkheid van de algemene heffingskorting.

Casus 1: Verkenning van vereenvoudigde vormgeving toeslagen

In de eerste casus nemen we de toeslagen onder de loep. Met behulp van regressieanalyses verkennen we of de vormgeving van de toeslagen niet eenvoudiger kan (met beduidend minder parameters en afhankelijkheden dan in het huidige stelsel), aan welke richtingen we dan moeten denken met welke inkomenseffecten we rekening moeten houden.

In de toeslagen worden op dit moment verschillende inkomensbegrippen, afbouwgrenzen, afbouwpercentages en maximum-inkomensgrenzen gehanteerd (zie ook figuur 1). Bovendien geldt dat de huurtoeslag een andere toets op het vermogen kent dan het kindgebonden budget en de zorgtoeslag, en dat de toeslagen op verschillende manieren onderscheid maken wat betreft de verschillende typen huishoudens (bijvoorbeeld onderscheid tussen alleenstaanden en paren).

Op basis van de volgende uitgangspunten hebben we daarom gezocht naar mogelijkheden voor vereenvoudiging:

1. De eenvoud van de regeling staat voorop. Centraal in de analyse staat het beperken in de toeslagen van het aantal parameters en afhankelijkheden. De huurtoeslag is ondersteuning voor de door het huishouden te betalen huur, de zorgtoeslag is ondersteuning voor de te betalen zorgpremies en kosten van het eigen risico in het huishouden, en het kindgebonden budget is een ondersteuning voor de kosten die het hebben van kinderen met zich meebrengt, waarbij in de huidige vormgeving alleenstaande ouders extra ondersteund worden. De kinderopvangtoeslag is in de analyse niet meegenomen, omdat deze een ander karakter heeft dan de andere toeslagen. Waar de zorg- en huurtoeslag en het kindgebonden budget vooral gericht zijn op inkomensondersteuning, is de kinderopvangtoeslag vooral gericht op arbeidsparticipatie.
2. Alle toeslagen krijgen hetzelfde afbouwpunt en een gezamenlijk afbouwtraject. Als afbouwpunt nemen we het wettelijk minimumloon. Het afbouwpercentage wordt bepaald via een regressieanalyse. Dit uitgangspunt komt neer op het integreren van de verschillende toeslagen in één gezamenlijke toeslag.
3. De vermogenstoetsen voor de verschillende toeslagen worden geüniformeerd (hierbij gaan we uit van de vermogenstoets die geldt voor het kindgebonden budget, en van de zorgtoeslag van ruim 80.000 euro vermogen boven de vrijstelling in box 3).
4. De inkomenseffecten ten opzichte van het huidige stelsel moeten zo klein mogelijk zijn. De toeslagen zijn immers gericht op het bieden van inkomensondersteuning.
5. De uitgaven aan het totaal der toeslagen blijven gelijk.

Voor huishoudens met een toeslag zijn er regressieanalyses uitgevoerd waarin de huidige vormgeving van de toeslagen verklaard wordt uit de hoogte van de huur⁴, de zorgkosten in het huishouden⁵, het aantal kinderen, uit een dummyvariabele die aangeeft of er sprake is van een alleenstaande ouder, en uit het inkomen boven het wettelijk minimumloon (het gekozen afbouwpunt). Met behulp van de regressieanalyse wordt er een vormgeving afgeleid die resulteert in minimale ‘fouten’ (of in dit geval minimale inkomenseffecten), en

waarmee er dus voldaan wordt aan de uitgangspunten. In de analyse houden we er verder rekening mee dat de toeslag die volgt uit de regressie niet negatief mag zijn. In formulevorm:

$$\text{toeslag} = x_1 \times \text{huur} + x_2 \times \text{aantal kinderen} + x_3 \times \text{alleenstaande ouder} + x_4 \times \text{zorgkosten} - x_5 \times \text{toetsingsinkomen} + \text{fout}_1$$

Waarbij:

toeslag = de som van de huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget

x_1 t/m x_5 = de te schatten parameters

toetsingsinkomen = $\max(0, (\text{verzamelinkomen} - \text{wml})) \times (\text{verzamelinkomen} < \text{eindpunt toeslag voor het huishouden})$

*fout*₁ = inkomenseffect in euro's

Voordeel van deze formule is dat we rekening houden met een interactie tussen de verschillende toeslagen bij het bepalen van het afbouwpercentage x_5 . Een nadeel is echter dat in deze specificatie alle toeslagen dezelfde maximum-inkomensgrens hebben. Het geschatte afbouwpercentage wordt dan waarschijnlijk onderschat, omdat de beperking van de inkomenseffecten ertoe leidt dat de hoogste maximum-inkomensgrens van de afzonderlijke toeslagen de overhand krijgt bij een gezamenlijk afbouwtraject.

Een alternatieve aanpak is om voor iedere toeslag apart een regressieanalyse uit te voeren en per toeslag een afbouwpercentage te berekenen. De som van de aparte toeslagen vormt dan de vereenvoudigde toeslag. Dit geeft juist een overschatting van het geschatte afbouwpercentage, omdat in het huidige stelsel de huurtoeslag fors sneller wordt afgebouwd dan de andere twee toeslagen en de som dan vooraf bepaald wordt door de huurtoeslag. De alternatieve methode ziet er in formulevorm als volgt uit:

$$\text{huurtoeslag} = y_1 \times \text{huur} - y_2 \times \text{toetsingsinkomen} + \text{fout}_2$$

$$\text{zorgtoeslag} = y_3 \times \text{zorgkosten} - y_4 \times \text{toetsingsinkomen} + \text{fout}_3$$

$$\text{kindgebonden budget} = y_5 \times \text{aantal kinderen} + y_6 \times \text{alleenstaande ouder} - y_7 \times \text{toetsingsinkomen} + \text{fout}_4$$

Waarbij:

y_1 t/m y_7 = de te schatten parameters

*fout*₂ t/m *fout*₄ = inkomenseffecten in euro's

Tabel 1 geeft inzicht in de schattingsresultaten van de verschillende methodes. In aanpak 1 ligt het geschatte afbouwpercentage met het inkomen (22,5 procent) duidelijk lager dan in aanpak 2 (35 procent). Omdat het afbouwpunt in beide analyses hetzelfde is (het wettelijk minimumloon: WML) geldt dat aanpak 1 (ten opzichte van aanpak 2) gemiddeld genomen gunstig uitwerkt voor huishoudens met een inkomen boven het afbouwpunt. Aanpak 2 heeft een hoger afbouwpercentage, en is daarmee juist gemiddeld genomen gunstiger voor de inkomens rond het afbouwpunt.

Omdat beide methodes niet perfect zijn in het vaststellen van het afbouwpercentage, gaan we voor de nieuwe toeslag precies in het midden van beide methodes zitten, met een afbouwpercentage van 29 procent. Om de nieuwe toeslag vervolgens weer budgetneutraal te maken, verlagen

Uitkomsten regressieanalyses vereenvoudiging toeslagen

TABEL 1

Afaom	Aanpak 1	Aanpak 2			Huis houdens toeslag (optelsom)
	Som van toeslagen	Huur toeslag	Kindgebonden budget	Zorgtoeslag	
Huur	0,41	0,83			0,83
Aantal kinderen	1.161		1.021		1.021
Alleenstaande ouder	4.002		3.260		3.260
Zorgpremies en eigen risico	1.142			0,76	0,76
Afbouw met inkomen boven WML (regressie)	22,5%	23,6%	3,3%	12,6%	35% ¹

¹ Gemiddelde op basis van de geschatte afbouwpercentages in de afzonderlijke analyses voor de huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget.

Bron: Eigen berekeningen op basis van microsimulatiemodel MIMOSI (Koot et al., 2016)

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

we de overige parameters in de regressieanalyse in aanpak 2 (rekening houdend met de onderlinge verhoudingen). We gaan daarbij uit van de parameters in aanpak 2 omdat deze het gunstigst uitpakt voor de laagste inkomens, waarop de inkomensondersteuning in het huidige stelsel het meest gericht is. De nieuwe vereenvoudigde en geïntegreerde toeslag komt er dan als volgt uit te zien:

$$\text{toeslag huishouden} = 80\% \times \text{huur} + \text{€}980 \times \text{aantal kinderen} + \text{€}3.130 \times \text{alleenstaande ouder} + 73\% \times \text{zorgkosten} - 29\% \times \text{toetsingsinkomen}$$

Waarbij:

huur = het huurdeel boven de 3.000 euro per jaar en onder de 8.400 euro per jaar

zorgkosten = betaalde zorgpremies en kosten in het kader van het eigen risico in het huishouden

Tabel 2 brengt de inkomenseffecten in kaart van de nieuwe vormgeving ten opzichte van het huidige stelsel. Hier-

uit blijkt dat het grootste deel van de effecten beperkt blijft tot een voor- en achteruitgang van vijf procent. De meeste negatieve effecten zijn zichtbaar bij de laagste inkomensgroep (< 115% WML) en bij uitkeringsgerechtigden. Dit zijn de groepen die, in het huidige stelsel, vaak de maximale toeslag krijgen uitgekeerd. Omdat vereenvoudiging van de toeslagen ten koste gaat van de gerichtheid, treden bij deze groepen de grootste effecten op. Met aanvullend inkomensbeleid is het echter goed mogelijk om de effecten verder te beperken.

De herverdelende effecten van het toeslagenstelsel blijven in de nieuwe vormgeving verder nagenoeg gelijk. De Gini-coëfficiënt ligt bij invoering van de nieuwe toeslag 0,1 procent lager dan in het huidige stelsel.

De gemiddelde marginale druk onder het WML neemt in de nieuwe toeslag af ten opzichte van het huidige stelsel (figuur 6). Dit komt doordat in het huidige stelsel de huurtoeslag voor alleenstaanden reeds voor het WML afgebouwd wordt, terwijl in de nieuwe toeslag de afbouw pas vanaf het WML begint. Tussen het WML en modaal inkomen neemt de marginale druk juist iets toe. De nieuwe toeslag wordt met 29 procent gemiddeld genomen sneller afgebouwd dan in het huidige stelsel. Een optie voor aanvullend beleid is om op dit traject het afbouwpercentage te verlagen.

Inkomenseffecten van vereenvoudigde toeslag (ten opzichte van stelsel 2018)

TABEL 2

	< -5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	≥ 5%
Inkomensgroepen							
1e 20% (≤ 115% WML)	3%	43%	23%	4%	8%	7%	13%
2e 20% (115 tot 183% WML)	0%	15%	20%	19%	8%	13%	25%
3e 20% (183 tot 267% WML)	2%	6%	12%	68%	5%	4%	3%
4e 20% (267 tot 388% WML)	1%	2%	23%	73%	0%	0%	0%
5e 20% (≥ 388% WML)	0%	0%	25%	74%	0%	0%	0%
Inkomensbron							
Werkenden	1%	7%	22%	55%	3%	4%	7%
Uitkeringsgerechtigden	5%	39%	17%	17%	6%	6%	10%
Gepensioneerden	0%	19%	19%	38%	6%	7%	11%
Alle huishoudens	1%	13%	21%	47%	4%	5%	8%

Bron: Eigen berekeningen op basis van microsimulatiemodel MIMOSI (Koot et al., 2016)

Casus 2: Afschaffen van de inkomensafhankelijkheid van de algemene heffingskorting

De tweede casus betreft het afschaffen van de inkomensafhankelijkheid van de algemene heffingskorting. Het afbouwen van de algemene heffingskorting is een weinig transparante verhoging van de marginale belastingdruk uit 2013, die gepaard gaat met forse administratieve lasten (Jongen et al., 2016). De afbouw van de algemene heffingskorting (met zes procent voor personen onder de AOW-gerechtigde leeftijd) vindt precies plaats over de lengte- van de tweede en derde belastingstijf, waardoor de afbouw de facto werkt als het verhogen van de belastingtarieven in deze twee schijven met zes procent. Voor niet AOW-gerechtigden kan de inkomensafhankelijkheid van de algemene heffingskorting dus zonder koopkrachtgevolgen worden afgeschaft, met eenzelfde ver-

hoging van de belastingtarieven. Voor personen boven de AOW-gerechtigde leeftijd is de algemene heffingskorting lager, waardoor het bijbehorende afbouwpercentage eveneens lager ligt. Voor deze groep zouden de schijftarieven daarom minder verhoogd moeten worden. Door echter, naast de verhoging van de schijftarieven met zes procent, gelijktijdig de ouderenkorting te verhogen, is het toch mogelijk om, ook voor de AOW-gerechtigden, de inkomensafhankelijkheid af te schaffen met marginale inkomenseffecten (Jongen et al., 2016). Figuur 7 laat zien dat de inkomenseffecten grotendeels liggen tussen de -1 en $+1$ procent.

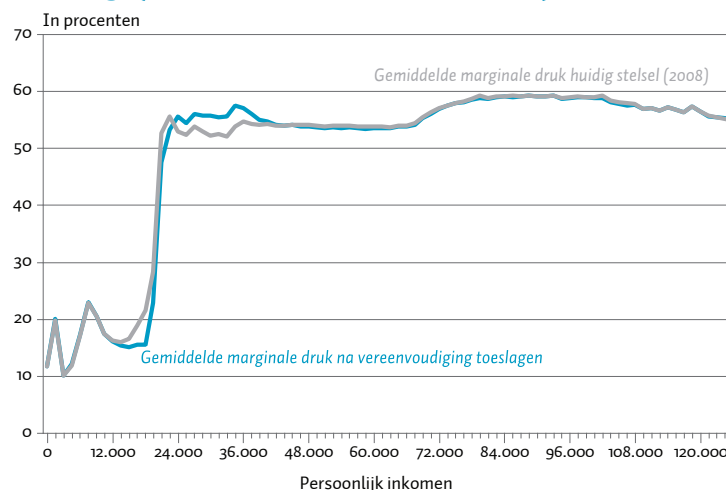
De herverdelende effecten van het stelsel zouden in deze variant gelijk blijven. Afschaffing van het afbouwen van de algemene heffingskorting leidt in eerste instantie tot een toename van de Gini-coëfficiënt met 2,3 procent. Dat komt doordat ook hogere inkomens weer de volledige heffingskorting krijgen. Maar na het verhogen van de tarieven van de tweede en derde schijf wordt dit effect vrijwel volledig teniet gedaan.

CONCLUSIES

In dit artikel is de complexiteit van het belastingstelsel in kaart gebracht, en in het bijzonder de toenemende inkomensafhankelijkheid van heffingskortingen en toeslagen. Bij de totstandkoming van de huidige vormgeving van de inkomensafhankelijke regelingen hebben de herverdelende en de arbeidsmarkteffecten een belangrijke rol gespeeld. Hier zijn deze effecten voor het huidige stelsel gekwantificeerd, en is er gekeken of het mogelijk is om het stelsel te vereenvoudigen met behoud van deze effecten. De conclusie is dat op onderdelen vereenvoudiging goed mogelijk is (met beperkt herverdelende effecten, en met inkomenseffecten die verder bij te sturen zijn met aanvullend inkomensbeleid). De vormgeving van het toeslagenstelsel (huurtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget) en ook de algemene heffingskorting kunnen sterk vereenvoudigd worden. Wel moet er opgemerkt worden dat de analyses in dit artikel een verkennend karakter hebben. In vervolgonderzoek zou men bijvoorbeeld de arbeidsmarkteffecten van de alternatieven in kaart kunnen brengen.

Marginale druk van vereenvoudigde toeslag (ten opzichte van stelsel 2018)

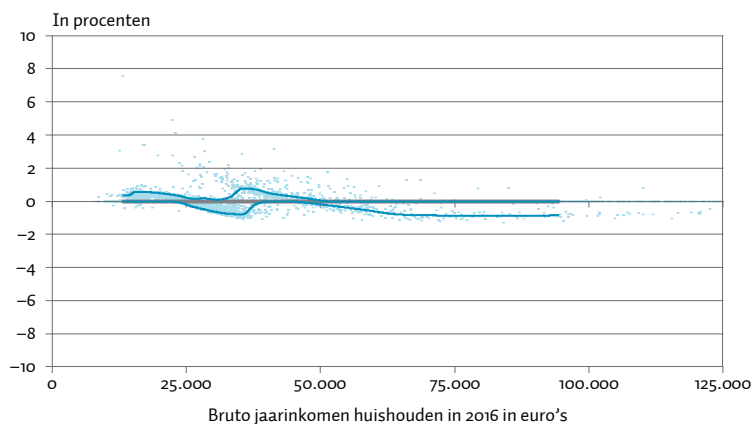
FIGUUR 6



Bron: Eigen berekeningen op basis van microsimulatiemodel MIMOSI (Koot et al., 2016)

Inkomenseffecten bij afschaffing inkomensafhankelijkheid van de algemene heffingskorting

FIGUUR 7



Noot: met compensatie via hogere belastingtarieven.

Bron: Jongen et al. (2016)

EINDNOTEN

- 1 Uitgangspunt in figuur 2 en 3 is het voorgenomen beleid in het Regeerakkoord van het kabinet-Rutte III. Op Prinsjesdag heeft het kabinet aangekondigd om de algemene heffingskorting, de arbeidskorting en de zorgtoeslag extra te verhogen in 2020. Deze extra verhogingen zijn niet verwerkt in dit artikel; ze hebben wel gevolgen voor de hoogte van de kortingen, maar niet voor de vormgeving.
- 2 Voor personen boven de AOW-leeftijd geldt in 2021 een drieschijvenstelsel.
- 3 In het structurele belastingstelsel is al het voorgenomen beleid de komende jaren (ook na 2021) in de regelingen verwerkt.
- 4 Specifiek gaat het om het huurdeel boven de 3.000 euro per jaar en onder de 8.400 euro per jaar.
- 5 Betaalde premies voor de basiszorgverzekering en kosten in het kader van het eigen risico in het huishouden (paren betalen deze dubbel).

LITERATUUR

Jongen, E., P. Koot en M. Vlekke (2016) *De politieke economie van inkomensbeleid: makkelijker kunnen we het niet maken?* CPB Achtergronddocument, 30 juni.

Koot, P. (2019) *Het ramen van beleidseffecten op de inkomensverdeling via de Gini-coëfficiënt*. CPB Achtergronddocument, 21 maart 2019.

Koot, P., H.-W. de Boer en E. Jongen (2018). *De belastingdruk van een- en tweeverdieners vanaf 2005: een intertemporele en internationale analyse van de belastingdruk voor paren in Nederland*. CPB Achtergronddocument, 15 februari 2018.

Koot, P., M. Vlekke, E. Berkhout en R. Euwals (2016) *MIMOSI: microsimulatiemodel voor belastingen, sociale zekerheid, loonkosten en koopkracht*. CPB achtergronddocument, 30 maart.

Naar een nieuw werknemer– zzp’er fiscaal evenwicht



**LANS
BOVENBERG**
Hoogleraar economie, Tilburg University



ED GROOT
Columnist Het Financieele Dagblad

Ongelijke fiscale behandeling van werknemers en zelfstandigen zorgt voor allerlei ongewenste effecten zoals een lagere arbeidsproductiviteit, uitholling van de sociale zekerheid en een verzwakking van de onderhandelingspositie van de factor arbeid. Voorstellen tot herstel van het fiscale evenwicht stuiten echter op een breed politiek en maatschappelijk verzet.

IN HET KORT

- *Van alle OESO-landen kent Nederland de meest ruime fiscale voordelen voor zelfstandigen wat een onbedoelde uitkomst lijkt van een historische ontwikkeling.*
- *Ontvlechting in aparte faciliteiten voor werknemers en ondernemers maakt meer fiscaal evenwicht en een pad naar eenvoudiger vormgeving ondernemersfaciliteiten mogelijk.*
- *Herstel van fiscaal evenwicht is met het oog op politiek draagvlak en de geloofwaardigheid van het fiscale stelsel alleen kansrijk bij een geleidelijke aanpak.*

De auteurs danken in het algemeen de deelnemers aan het Crossen Forum 2019, ‘Tax by Design for the Netherlands’, en in het bijzonder Bas Jacobs, Sijbren Crossen en onze discussianten Egbert Jongen en Koen van Schie voor hun nuttige commentaar op een eerdere versie van dit artikel. Email: a.l.bovenberg@uvt.nl en ed.groot230@gmail.com.

De Nederlandse arbeidsmarkt kent een stormachtige groei van het aantal zelfstandigen zonder personeel. Die stijging doet zich ook internationaal voor, maar figuur 1 laat zien dat deze groei in Nederland uitzonderlijk groot is (Baker en Gielens, 2018). Inmiddels zijn er 1,5 miljoen zelfstandigen, van wie 1,1 miljoen zonder personeel.

Sociaal-culturele, technologische en demografische factoren worden soms aangedragen als verklaringen voor deze ingrijpende veranderingen. Maar deze factoren spelen in andere landen ook, en zijn dus geen afdoende verklaring voor de uitzonderlijk grote groei van zelfstandigen in Nederland (Ministerie van Financiën, 2015; OESO, 2019).

Van werkgeverszijde, en dan voornamelijk vanuit het midden- en kleinbedrijf, wordt er vaak gewezen op de knelende bepalingen in de cao's. Die leiden tot een voorkeur voor de inzet van zelfstandigen en andere vormen van flexibele arbeid, zoals tijdelijke contracten, payrollen en uitzendwerk. Dit geldt temeer in een wereld van open grenzen, waarin aanpassingsnelheid steeds belangrijker wordt en waardoor bedrijven minder geneigd zijn om werknemers voor onbepaalde tijd aan zich te binden. Maar ook hier gaat het om ontwikkelingen die zich ook in andere landen voordoen en die de uitzonderlijke stijging in Nederland dus niet kunnen verklaren.

In de maatschappelijke discussie wordt er vaak specifiek gewezen op de verplichte loondoorbetaling van zieke werknemers. Maar ook hier is een direct verband met de sterke groei van het aantal zzp'ers moeilijk te leggen. Sinds 2000 is de zogenoemde 'werkgeverswig' namelijk stabiel gebleven op iets minder dan 21 procent van de loonkosten. Daarbinnen is het aandeel loondoorbetaling bij ziekte zelfs gedaald van 2,9 naar 2,5 procent van de loonkosten (CPB, 2018).

FISCALE PRIKKELS

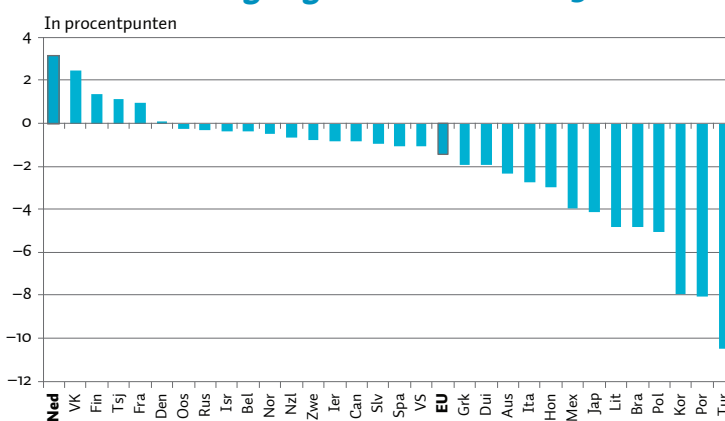
Een vruchtbaarder verklaring van de uitzonderlijke ontwikkelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt betreft de fiscale voordelen van zelfstandig ondernemerschap. Ook de OESO legt dit verband expliciet (Baker et al., 2018; OESO, 2019). Zelfstandigen genieten in Nederland in vergelijking met

werknemers ruime fiscale voordelen, de hoogste in het hele OESO-gebied (Milanez en Bratta, 2019).

De belangrijkste zijn de Zelfstandigenaftrek en de Mkb-winstvrijstelling¹. De Zelfstandigenaftrek (ZA) is in 1971 ingevoerd. Sinds 2012 geldt een vast nominaal bevroren bedrag van 7280 euro, waarbij er voldaan moet worden aan het criterium dat er 1.225 uur voor de eigen onderneming wordt gewerkt. Het budgettaire beslag in 2019 is circa 1,7 miljard euro. De Mkb-winstvrijstelling betreft een aftrekpst van veertien procent op het winstinkomen, verminderd met de ZA. De budgettaire derving beloopt 1,9 miljard euro. De combinatie van de ZA en de Mkb-winstvrijstelling maakt dat het verschil in belastingdruk tussen werknemers en zelfstandigen aanzienlijk is. Figuur 2 vergelijkt de (marginale en gemiddelde) belastingdruk voor werknemers en zelfstandigen.

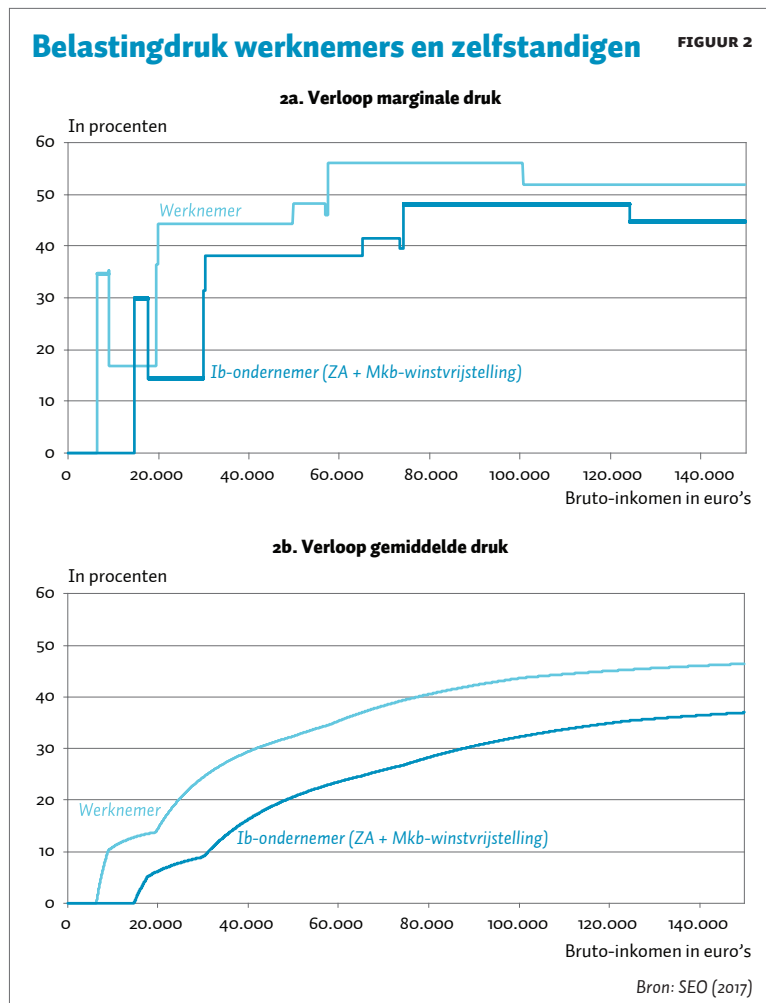
Voor zzp'ers met lagere winstinkomens is verder de doorwerking naar de toeslagen van belang. Voor de berekening van het recht op toeslagen (zorgtoeslag, huurtoeslag, kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag) kunnen zelfstandigen de ZA en de Mkb-winstvrijstelling aftrekken van

Verandering van het aandeel zelfstandigen in de totale werkgelegenheid tussen 2005 en 2016 **FIGUUR 1**



Bron: OESO (2019)

Ontwerp voor een beter belastingstelsel



het verzamelinkomen op basis waarvan het huishoudinkomen wordt getoetst. Zelfstandigen hebben hierdoor aanzienlijk meer recht op toeslagen dan werknemers met een vergelijkbaar belastbaar inkomen. Om de gedachten te bepalen: alleenstaande werknemers verliezen recht op huurtoeslag als zij meer dan 22.700 euro verdienen, en ze krijgen geen zorgtoeslag bij een inkomen boven de 29.562 euro. Een zelf-

standige met 29.562 euro winst heeft echter een toetsingsinkomen van 19.162 euro, ofwel: $(29.562 - 7.280) \times (1 - 0,14)$. Dat is nog iets minder dan het minimum jaarloon, en geeft dus maximaal recht op toeslagen.

De ZA en Mkb-winstvrijstelling werken ook door in de inkomensafhankelijke bijdrage zorgverzekeringswet (IAB) van 5,7 procent over de belastbare winst. Vooral bij lage winstinkomens leidt dit tot een aanzienlijk lagere heffingsgrondslag dan bij werknemers het geval is. Financiële prikkels zijn er daarnaast aan de kant van de opdrachtgevers. Zij hoeven immers voor zelfstandigen geen premies af te dragen voor pensioen en werknemersverzekeringen.

In het IBO-rapport (Ministerie van Financiën, 2015) is in beeld gebracht tegen welke kosten werknemers en zelfstandigen zich kunnen aanbieden op de arbeidsmarkt, uitgaande van gelijke netto-inkomens. Dit geeft een beeld van hun onderlinge concurrentiepositie. Hierbij worden er twee alternatieven gezien. In het eerste alternatief verzekeren zelfstandigen zich niet tegen arbeidsongeschiktheid, ziekte, ouderdom en de overbrugging bij gebrek aan opdrachten. In het tweede alternatief brengen ze een opslag in rekening voor deze verzekeringen.

Uit figuur 3 valt af te lezen dat de totale loonkosten van een modale werknemer 184 procent van zijn nettoloon bedragen. Bij een vergelijkbare ib-ondernemer die zich verzekert, is dat 141 procent. Verzekert de ib-ondernemer zich niet dan zakt dat percentage tot 106 procent.

Op minimumniveau kost een werknemer 140 procent van zijn nettoloon, vergeleken met 116 procent voor de vergelijkbare zelfstandige. Opmerkelijk is dat, als de zelfstandige op minimumniveau zich niet verzekert, zijn totale arbeidskosten *lager* worden dan zijn netto-inkomen. Dit komt omdat de ib-ondernemer bij een minimuminkomen geen belasting betaalt, maar wel zorgtoeslag ontvangt.

Het IBO-onderzoek gaat bij deze vergelijking uit van alleenstaande werknemers zelfstandigen die slechts eventueel in aanmerking komen voor zorgtoeslag. Andere toeslagen, zoals huurtoeslag en kindertoeslagen, worden buiten beschouwing gelaten omdat die sterk afhangen van de huishoudensituatie. Het is duidelijk dat als er behalve op

zorgtoeslag ook recht op andere toeslagen bestaat, de fiscale positie van zelfstandigen nog verder verbeterd ten opzichte van werknemers. Daar komt nog bij dat zelfstandigen meer mogelijkheden hebben dan werknemers om kosten fiscaal af te trekken en om inkomsten te verzwijgen voor de fiscus.

In alle gevallen kunnen zelfstandigen zich goedkoper aanbieden op de arbeidsmarkt dan werknemers. In de praktijk blijken veel zelfstandigen zich niet te verzekeren. Dit kan een gevolg zijn van kortzichtigheid: zelfstandigen onderschatten risico's en anticiperen er daardoor niet op. Ook externe effecten kunnen een rol spelen bij zelfstandigen met lagere inkomens. Sociale voorzieningen, zoals de bijstand en de AOW, beschermen deze zelfstandigen immers al bij een inkomenssterugval. Deze inkomensgroepen hebben dus weinig belang bij aanvullende verzekeringen.

Maar zelfs als de wens om zichzelf te verzekeren bestaat, is het de vraag of zelfstandigen dit kunnen doorberekenen in hun tarief. Zelfstandigen zijn slechter georganiseerd dan werknemers en mogen geen tariefafspraken maken. Staat de zelfstandige zwak, dan kan de opdrachtgever het tarief zodanig drukken dat de zelfstandige zijn fiscale voordelen moet doorgeven aan de opdrachtgever. De IBO-werkgroep constateert dat de fiscale faciliteiten en de vrijstelling van sociale premies en pensioenplicht dan fungeren als tariefsubsidie. Duidelijk is dat de tariefsubsidies aanzienlijk kunnen zijn. Figuur 3 laat zien dat werknemers op minimumniveau tot 44 procent duurder zijn dan zelfstandigen, op modaal niveau is dat zelfs 73 procent en op tweemaal modaal 58 procent.

De versnelde groei van het aantal zzp'ers sinds 2005 staat niet los van de ontwikkeling rond de Verklaring Arbeidsrelaties (VAR). Sinds de invoering van de uitgebreide rechtsgevolgen VAR werden opdrachtgevers gevrijwaard van loon- en premieheffing als de opdrachtnemer een VAR-verklaring kon overleggen. Opdrachtgevers liepen daardoor niet langer het risico op naheffingen wanneer mocht blijken dat er in feite sprake was van verkapt werknemerschap. Dat risico kwam bij de opdrachtnemer te liggen, maar in de praktijk bleek de Belastingdienst dit nauwelijks te kunnen controleren. Daarmee viel voor bedrijven een belangrijke institutionele rem weg om zelfstandigen in te huren.²

Kosten werknemers versus ib-ondernemer

FIGUUR 3



Noot: WML = Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag

Bron: Ministerie van Financiën (2015)

OPTIMALE FISCALE BEHANDELING

Positieve externe effecten

De sterke groei van het aantal zzp'ers werd aanvankelijk in het algemeen verwelkomd. Zelfstandige arbeid waarbij mensen hun eigen baas zijn, werd in de context gezien van de emancipatie van werkenden. Zelfstandig ondernemerschap bood werkenden de ruimte om regeldruk en hiërarchische controle binnen bedrijven te ontvluchten. Ook gaf zelfstandige arbeid mensen die anders in de sociale zekerheid of bijstand zouden

belanden een extra optie om productief te blijven bijdragen aan de samenleving. Zzp'ers zouden zo positieve externe effecten genereren op het overheidsbudget. Bovendien verminderen fiscale faciliteiten verstoringen op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld een gebrek aan neerwaartse loonflexibiliteit voor oudere werknemers. Verder was er oog voor de mogelijke positieve externe effecten van innovatie door zzp'ers. Ten slotte leefde de hoop dat succesvolle zzp'ers de arbeidsvraag zouden stimuleren door op den duur te kunnen doorgroeien en extra personeel te kunnen aannemen. Zo sprak de SER in een unaniem advies in 2010 nog van een waardevolle "bijdrage aan de samenleving en de economie en daarmee aan de sociaaleconomische dynamiek". De SER zag geen aanleiding voor fundamentele stelselwijzigingen (SER, 2010).

Meer gerichte instrumenten?

Geleidelijk maakte deze positieve inschatting van de maatschappelijke effecten van de groei van zzp'ers plaats voor twijfels. Zo bleken zzp'ers nauwelijks door te groeien en leken de effecten van de fiscale ondernemersfaciliteiten op werkgelegenheid en innovatie beperkt (SEO, 2017). Ook brak het inzicht door dat de generieke fiscale instrumenten ongericht zijn. Zo pleitten het CPB (2015) en SEO (2017) voor het omzetten van de generieke zelfstandigenaftrek en Mkb-aftrek in meer gerichte instrumenten, bijvoorbeeld een startersaftrek voor jonge innovatieve bedrijven. Voor wat betreft het bestrijden van verstoringen op de arbeidsmarkt zag CPB (2015) meer in gerichte loonkostensubsidies die niet gekoppeld waren aan de zzp-status. Veel zzp'ers blijven eenpitters, en hebben niet de ambitie om door te groeien en personeel te werven (Stam et al., 2019). Op basis van data van de VS laten Haltiwanger et al. (2010) zien dat kleine bedrijven niet of nauwelijks bovengemiddeld bijdragen aan de groei van werkgelegenheid.

Productiviteit

Volgens de OESO leunt de consensus in het academisch onderzoek naar een negatief effect van flex en zzp op de productiviteit en groeikracht van de economie (zie OESO (2019) voor uitgebreide literatuurverwijzingen). Bij ver-

gelijkingen tussen de productiviteit van werknemers met zelfstandigen is er voorzichtigheid geboden vanwege een mogelijke zelfselectie: laagproductieve werkenden kunnen alleen als zelfstandige deelnemen aan het arbeidsproces. Dit neemt niet weg dat empirische studies die voor zelfselectie corrigeren, vinden dat zelfstandige ondernemers minder productief zijn dan werknemers. Ook de empirische literatuur, die uitwijst dat er een positief verband bestaat tussen bedrijfsomvang en productiviteit, leidt tot de conclusie dat zelfstandigen zonder personeel minder productief zijn dan de gemiddelde werknemer in de meeste bedrijven (Bartelsman et al., 2009). Een reden voor de lagere productiviteit van zzp'ers is dat zij minder profiteren van bedrijfsspecifieke scholing. Duurzame arbeidsrelaties lijken een betere basis te bieden voor opdrachtgevers en opdrachtnemers om in elkaar te investeren (Lisi en Malo, 2017; Commissie-Borstlap, 2019).

Een lagere productiviteit voor zelfstandig ondernemers is ook consistent met het bekende theorema van Coase, dat stelt dat bedrijven werknemers in dienst nemen als lagere transactiekosten de voordelen van uitbesteden overtreffen. De fiscale subsidies op zelfstandige arbeid verstoren die afweging tussen relatie en transactie. De ondernemersstatus wordt gekozen om zo minder belastingen te betalen, en niet omdat de betrokkenen als ondernemer productiever zijn. Meer concreet: mensen in de thuiszorg kunnen beter zorg bieden dan bezig te zijn met urenadministratie, facturen schrijven en acquisitie bedrijven. Bedrijven zijn samenwerkingsverbanden, gericht op het besparen van transactiekosten en het benutten van schaalvoordelen door specialisatie. Een zeer ruwe indicatie van de verschillen in productiviteit geeft de vergelijking van de toegevoegde waarde van voltijdwerknemers met die van zelfstandigen. Volgens de OESO creëerden Nederlandse voltijdwerknemers in 2015 gemiddeld 80.000 euro aan toegevoegde waarde, vergeleken met 40.000 euro voor voltijdzelfstandigen (Baker en Gielens, 2018).

Juist in een krappe arbeidsmarkt tellen de negatieve effecten op de arbeidsproductiviteit zwaar aan (Stam et al., 2019). Het wordt immers van steeds groter belang om de beschikbare arbeid zo goed mogelijk te benutten. In de zorgsector komt het steeds vaker voor dat zelfstandigen zich

alleen nog laten inhuren op tijden die hun schikken. Hierdoor draaien de vaste werknemers op voor nachtdiensten of diensten in het weekeinde, met als gevolg dat ook zij steeds vaker kiezen voor zelfstandigheid. Hier dreigt een zichzelf versterkend effect omdat het groeiende aantal zelfstandigen het werknemerschap minder aantrekkelijk maakt. Zorginstellingen stuiten dan vervolgens op het probleem dat de kosten van onregelmatige diensten oplopen. Illustratief is dat minister Koolmees in een brief aan de Tweede Kamer meldde dat – met name in de ICT, het onderwijs en de zorg – bedrijven nu wel vaker zelfstandigen in vaste dienst willen nemen, maar dat voor opdrachtnemers de fiscale en andere voordelen van zelfstandigheid zwaarder wegen (Ministerie van Financiën, 2019). Wat dus vooral begon als fiscaal gestuurde kostenbesparing, schept nu risico's voor hun continuïteit.

Negatieve externe en interne effecten van zzp'ers

Ook is er steeds meer aandacht voor de mogelijke negatieve externe en interne effecten van zzp'ers. Wat betreft de arbeidsmarkt bestaat er inmiddels zorg dat de lonen in sommige sectoren niet te hoog zijn, maar juist te laag (OESO, 2019). Vakbonden vechten zzp-constructies steeds vaker aan bij de rechter omdat ze tot oneigenlijke concurrentie leiden op de arbeidsmarkt, met als gevolg een zwakkere positie voor de factor arbeid. Aanwijzingen dat de fiscale faciliteiten in de praktijk vaak nauwelijks het inkomen van zelfstandigen ondersteunen, maar worden afgeroomd door de opdrachtgever, zijn te vinden in de inkomensstatistieken (SEO, 2018). Volgens het IBO-rapport maakt de helft van de zzp'ers een winst van 24.500 euro of minder. Deze groep bestaat voor een aanzienlijk deel uit netto-ontvangers van de schatkist omdat er geen inkomstenbelasting is verschuldigd, maar wel recht bestaat op toeslagen. Zo dreigt er een vicieuze cirkel, waarbij een krimpend aantal werknemers opdraait voor de lasten van de verzorgingsstaat.

Een andere zorg is dat zelfstandigen zonder personeel averechtse selectie in de sociale zekerheid veroorzaken. Zo signaleert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid dat de toenemende flexibilisering van het werk door flexcontracten en zzp, de sociale zekerheid uitholt (Engbersen et

al., 2017). Meer in het algemeen neemt de vrees toe dat een groeiende groep werkenden geen adequate pensioenvoorziening en andere sociale zekerheid heeft (OESO, 2019; Commissie-Borstlap, 2019). Dit is mede te wijten aan kortzichtigheid van werkenden wanneer ze zelf mogen kiezen om zich al dan niet te verzekeren tegen risico's. Het gevolg is meer armoede en grotere aanspraken op overheidsvoorzieningen (zoals toeslagen en de bijstand).

Deze externe en interne effecten zijn vooral problematisch aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Het gaat hier vaak om laagopgeleide, kwetsbare mensen die het meest gevoelig zijn voor kortzichtige afwegingen en in een slechte onderhandelingspositie verkeren. Juist deze personen zijn gebaat bij goede sociale bescherming. Verder komt inbedding in duurzame relaties binnen bedrijven en instellingen hun arbeidsproductiviteit en hun ontwikkelingsmogelijkheden ten goede. Er zijn indicaties dat juist aan de onderkant zzp'ers minder verdienen dan werknemers met dezelfde karakteristieken (SEO, 2018).

De verschuiving van duurzame werknemer-werkgeverrelaties naar los-vaste opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties heeft mogelijk ook negatieve gevolgen voor de stabiliteit van de Nederlandse economie. Macrorisico's komen terecht bij huishoudens die te maken hebben met liquiditeitsrestricties in plaats van bij aandeelhouders van bedrijven. Deze verstoring van macro-economisch risico vergroot de kwetsbaarheid van de Nederlandse economie voor macro-economische schokken. De uitholling van de sociale zekerheid door de toename van het aantal zzp'ers zonder adequate sociale verzekering vermindert verder de automatische stabilisatoren.

Naar fiscale neutraliteit

In het licht van de hierboven gegeven theoretische argumenten en empirische wegging pleiten wij voor het toewerken naar fiscale neutraliteit tussen zzp'ers en werknemers. Dit is consistent met stelling 4 van de commissie-Borstlap (2019): "Een meer gelijk speelveld voor werkenden wordt bevorderd door verschillen in fiscale behandeling van werkenden te beperken." De mogelijke negatieve interne en externe effecten van zzp'ers kunnen zo nodig worden bestreden door adequate

inkomensbescherming tegen grote risico's voor alle werkenden, ongeacht de contractvorm. Hoe dan ook, het is duidelijk dat een meer neutrale fiscale behandeling van zzp'ers en werknemers een stap in de goede richting is.

ONTSTAANSGESCHIEDENIS VAN DE FISCALE ONBALANS

De (verstoorde) fiscale balans tussen ib-ondernemers en werknemers is niet het gevolg van bewust beleid, laat staan van diepgaande economische analyses. Eerder is het zo dat de historische ontwikkeling van de ondernemingsfaciliteiten een eigen politieke dynamiek kende die onbedoeld leidde tot een fiscale onbalans met werknemers.

Vording (2004) onderscheidt in een terugblik op de wetsgeschiedenis drie hoofdmotieven voor de uiteindelijke vormgeving van de zelfstandigenaftrek: inkomenssteun voor kleine ondernemers, recht doen aan de specifieke (onzekere) kenmerken van het ondernemersinkomen, en ten slotte bijdragen aan een evenwichtige fiscale behandeling van zelfstandigen ten opzichte van directeuren-grotaandeelhouders.

In de wetsgeschiedenis domineren het eerste en het laatste motief. De invoering van de zelfstandigenaftrek (ZA) in 1975 werd, in de Memorie van Toelichting, gemotiveerd met verwijzing naar de ongunstige inkomensontwikkeling van kleine ondernemers en ter compensatie van de hoge inflatie. Een jaar later werd de ZA uitgebreid tot hogere winstinkomens, primair om te voorkomen dat ib-ondernemers de bv-vorm in zouden vluchten. In datzelfde jaar werd namelijk het vpb-tarief verlaagd van 48 naar 43 procent. Vording merkt op dat latere verlagingen van het vpb-tarief vrijwel altijd gepaard gingen met verhoging van de zelfstandigenaftrek. Handhaving van het 'globale evenwicht' tussen ib-ondernemers en de bv-vorm was ook de primaire reden voor de invoering van de Mkb-winstvrijstelling in 2007. Dat op zijn beurt de stapeling van ZA en de Mkb-winstvrijstelling leidde tot een fiscale onbalans tussen zelfstandigen en werknemers werd nauwelijks onderkend (De Kam, 2009).

Iets soortgelijks deed zich voor bij de omvorming van het arbeidskostenforfait in de arbeidskorting in 2001. Werknemers raakten de aftrek kwijt voor beroepskosten, zoals de

studeerkamer en dergelijke, en kregen daar de arbeidskorting voor terug. Ib-ondernemers kregen dezelfde arbeidskorting, maar behielden tegelijk hun volledige kostenaftrek.

Zowel de arbeidskorting als de ondernemersfaciliteiten zijn in de loop der jaren fors verhoogd. Voor ib-ondernemers was dat dubbelop, zij delen namelijk zowel in de faciliteiten voor werknemers als die van ondernemers, met als gevolg dat de fiscale onbalans tussen werknemers en ondernemers sinds de eeuwwisseling nog verder toenam.

Eerder dan in de politiek of bij de ministeries trok de groeiende onbalans aandacht onder fiscalisten. De commissie-Van Weeghel (2010) voor hervorming van het belastingstelsel stelde voor om de zelfstandigenaftrek af te schaffen aangezien deze niet gericht is op de positieve externe effecten van het ondernemerschap en fiscaal gestuurde zelfstandigheid in de hand werkt, met name aan de onderkant. Tot eenzelfde advies kwam de commissie-Van Dijkhuizen in haar interimrapport in 2012. Ook de commissie-Borstlap (2019) pleit voor een neutraler fiscaal speelveld.

BARRIÈRES VOOR HERSTEL BALANS

Uit het voorgaande blijkt dat er in de fiscale literatuur en in diverse commissies nu brede consensus bestaat over het feit dat de fiscale balans tussen werknemers en zelfstandigen uit het lood is geslagen. De prangende vraag is waarom er zo weinig met die aanbevelingen is gebeurd. Het simpele antwoord is dat achtereenvolgende kabinetten dit niet hebben aangedurfd, dan wel dat er hiervoor onvoldoende politieke steun bestond.³ Het aantal zelfstandigen is inmiddels zo groot dat zij een geduchte groep van zeer mondige kiezers vormen. Daar komt bij dat het om zelfstandigen gaat met vaak lage winstinkomens, bij wie maatregelen als het afschaffen van de zelfstandigenaftrek hard aankomen. Na de WAO in de jaren tachtig en negentig en de hypotheekrenteaftrek in het vorige decennium kan de onbalans in de fiscale positie van werknemers ten opzichte van zelfstandigen dan ook worden gezien als het nieuwe taboe in de Nederlandse politiek. Hervormen is lastig als het een grote groep van kiezers raakt.

Wellicht vanwege de electorale risico's zijn ook in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte III slechts marginaal

aanpassingen voorzien in de fiscale en institutionele regelingen voor zelfstandigen. Deze behelzen de beperking van de zelfstandigenaftrek tot het tarief van de eerste schijf, en ook de verplichting voor opdrachtgevers om een dienstverband aan te bieden als het uurtarief voor zelfstandige arbeid beneden een minimumbandbreedte van tussen 15 en 18 euro ligt.

Opmerkelijk is dat het minimumtarief ook al in beeld was bij de IBO-werkgroep in 2015, maar toen niet verder werd uitgewerkt vanwege de slechte uitvoerbaarheid. Het uurtarief is immers eenvoudig te manipuleren door de werktijd aan te passen die in rekening wordt gebracht. Los daarvan is het ondoenlijk voor de Belastingdienst om de vele duizenden administraties van zelfstandigen op uurtarieven te controleren. Ook bleek het kabinetsvoorstel onverenigbaar met het EU-mededingingsbeleid. Het kabinet besloot daarop recent om een algemeen minimumtarief in te stellen van 16 euro per uur, en om de verplichting tot het aanbieden van een dienstverband te schrappen.

Er zijn ook andere niet-fiscale voorstellen gedaan om de verschillen tussen werknemers en zelfstandigen te verkleinen. Denk bijvoorbeeld aan het invoeren van een verplichte pensioenopbouw voor zelfstandigen en/of een verplichte verzekering tegen arbeidsongeschiktheid.

Verder zijn er allerlei voorstellen om verkapt werknemerschap te bestrijden door werknemerschap beter te onderscheiden van zelfstandig ondernemerschap. Het onderscheid tussen arbeidsvormen vervaagt echter steeds meer – mede door de opkomst van allerlei platformen die, net als bedrijven, vraag en aanbod op de arbeidsmarkt aan elkaar koppelen. Het maken van een onderscheid tussen werknemerschap en zelfstandig ondernemerschap is nauwelijks meer uitvoerbaar en gaat gepaard met allerlei kosten, zowel voor de Belastingdienst als voor opdrachtgevers en opdrachtnemers.

HERSTEL VAN DE FISCALE BALANS

In het licht van de politieke realiteit lijkt een meer efficiënte arbeidsmarkt met adequate sociale bescherming alleen haalbaar als de fiscale balans tussen werknemerschap en zelfstandig ondernemerschap langs de weg van geleidelijkheid wordt hersteld. Bovendien zou een *cold-turkey*-benadering, waarbij

de neutraliteit snel wordt hersteld, de geloofwaardigheid van een stabiel fiscaal stelsel bedreigen. Mensen die langetermijnbeslissingen nemen over hun arbeidsmarktstatus moeten kunnen rekenen op stabiele fiscale regels. Onze voorstellen werken daarom geleidelijk toe naar een fiscale neutraliteit.

De eerste stap is het splitsen van de arbeidskorting in een 'werknemerskorting' en een 'zelfstandigenkorting'. Zo ontstaan er twee aparte 'knoppen', waarmee de belastingvoordelen voor werknemers en ib-ondernemers apart kunnen worden gestuurd. Zo liften zelfstandigen niet meer automatisch mee met de toekomstige toenames in de arbeidskorting. Deze maatregel kan eenvoudig worden vormgegeven in de geautomatiseerde systemen van de Belastingdienst, en leidt niet tot hogere uitvoeringslasten. De tweede stap is het geleidelijk samenvoegen van de zelfstandigenaftrek met de zelfstandigenkorting. De doorwerking van de zelfstandigenaftrek in het recht op toeslagen en de inkomensafhankelijke bijdrage aan de Zvw wordt zo stapsgewijs afgebouwd. Deze hervorming richt zich zo op de fiscale verstoringen aan de onderkant en de daarmee gepaard gaande uitholling van sociale zekerheid voor kwetsbare groepen.

In 2015 is er, in het kader van de voorbereiding van het Belastingplan 2016, doorgerekend wat de inkomenseffecten zijn als de zelfstandigenaftrek in één keer met de arbeidskorting wordt samengevoegd in een zelfstandigenkorting. Tabel 1 laat zien dat acht procent van de zelfstandigen er vijf procent of meer op achteruitgaat, dat bij negen procent het verlies tussen de drie en de vijf procent ligt, en bij ruim de helft van de zelfstandigen het koopkrachtverlies beperkt blijft tot de bandbreedte nul tot drie procent. Zoals te verwachten valt, doen de negatieve koopkrachteffecten zich het vaakst voor tussen het minimum en anderhalf keer modaal. Dit is immers het traject waar het verschil in recht op toeslagen tussen werknemers en zelfstandigen het grootst is.

Opmerkelijk is dat een kwart van de zelfstandigen voordeel heeft van de omzetting van een zelfstandigenaftrek in een korting. Dat komt omdat heffingskortingen, anders dan de zelfstandigenaftrek, verrekenbaar zijn met box 2 en 3. Er bestaat een behoorlijke groep zelfstandigen die lage winsten combineren met een aanzienlijk vermogen in box 3. Dit

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

effect lijkt weinig bezwaarlijk, omdat box 3-vermogen bij veel zelfstandigen, bij gebrek aan (fiscaal aftrekbare) pensioenopbouw, dient als reserve voor de oude dag.

De negatieve inkomenseffecten kunnen aanzienlijk worden gedempt door het uitfasen van de ZA, en door de omzetting daarvan in de zelfstandigenkorting in de tijd te temporiseren. Zzp'ers en opdrachtgevers krijgen dan de tijd om nieuwe (hogere) tarieven uit te onderhandelen, die recht doen aan de nieuwe netto-werkelijkheid. Ook kunnen de budgettaire opbrengsten inkomensneutraal worden teruggesluisd, bijvoorbeeld door grotere arbeidskortingen.

Dit brengt ons bij de derde stap. De fiscale onbalans tussen werknemers en zelfstandigen kan worden verkleind door toenames van de werknemerskorting, waarmee ib-ondernemers niet meer meeliften. Dit aanpassingsproces kan men versnellen door de zelfstandigenkorting niet aan te passen aan de inflatie, of elk jaar met een bepaald bedrag te verlagen totdat fiscaal evenwicht is bereikt. Het op deze wijze beperken van de fiscale faciliteiten voor zelfstandigen kan budgettaire middelen opleveren voor het geleidelijk vergroten van de werknemerskorting. Om te voorkomen dat werk aan

de onderkant verdwijnt en laaggeschoolden in de bijstand terecht komen, kunnen de grotere arbeidskortingen vooral gericht worden op de onderkant van de arbeidsmarkt. Maar ook andere terugsluisvarianten zijn denkbaar, bijvoorbeeld het verlagen van de ib-tarieven.

Voor zelfstandigen met lage inkomens kunnen de gevolgen van het niet-indexeren van de zelfstandigenkorting kunnen worden beperkt door de korting wel te indexeren voor zelfstandigen die zichzelf verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid en/of ouderdom. Juist voor zelfstandigen aan de onderkant zijn er namelijk positieve externe effecten verbonden aan het afsluiten van deze verzekeringen. Op deze manier wordt immers het toekomstige beroep op publieke voorzieningen (zoals fiscale kortingen en de bijstand) beperkt. Een nadeel van deze optie om verzekeringen fiscaal te stimuleren, is echter de verder toenemende complexiteit van het fiscale stelsel met negatieve gevolgen voor de uitvoerbaarheid. Opgemerkt zij dat er nog steeds een zekere doorwerking van de ondernemersfaciliteiten naar de toeslagen blijft bestaan via de Mkb-winstvrijstelling. Ook deze zou geleidelijk kunnen worden geïntegreerd in de zelfstandigenkorting, waar

Inkomenseffecten samenvoeging ZA en arbeidskorting voor zelfstandigen

TABEL 1

Inkomenshoogte	Aandeel huishoudens in procent	Inkomenseffect in procenten						
		< -5	-5 tot -3	-3 tot -1	-1 tot 0	geen	0 tot 3	≥ 3
Minimum	9	3	6	36	12	36	3	3
Minimum-modaal	18	12	6	43	15	4	10	9
1x tot- 1,5x modaal	15	22	19	26	17	2	10	3
1,5x -tot 2x modaal	16	11	15	21	23	2	27	2
2x tot- 3x modaal	18	1	8	14	30	1	44	1
> 3x modaal	24	0	1	6	67	2	23	0
Totaal	100	8	9	22	32	5	22	3

Bron: interne memo Ministerie SZW (opvraagbaar bij de auteurs)

mee er uiteindelijk één overzichtelijke fiscale faciliteit voor ib-ondernemers kan ontstaan. Los daarvan lijkt de hoogte van de Mkb-winstvrijstelling van veertien procent aan de forse kant. Dat ib-ondernemers hierdoor over een extra euro tot ruim zeven procentpunt minder belasting betalen dan een werknemer valt moeilijk te rechtvaardigen vanwege een grotere arbeidsaanbodelasticiteit van zzp'ers dan van werknemers, zeker ook omdat zzp'ers grotendeels bestaan uit mannen die een lagere arbeidsaanbodelasticiteit kennen dan vrouwen. Om het globale evenwicht met de bv-vorm niet te verstoren zou een stapsgewijze verlaging van de Mkb-winstvrijstelling hand in hand kunnen gaan met een verlaging van de 'doelmatigheidskorting' (thans 25 procent) op het gebruikelijk loon van de directeur-groootaandeelhouder, conform het advies van de commissie-Van Dijkhuizen (2013). De opbrengsten van deze operatie zouden teruggesluisd kunnen worden in een generieke verlaging van ib-tarieven.

SLOTBESCHOUWING

De afgelopen jaren is het inzicht gegroeid dat de opmars van het aantal zzp'ers niet direct het gevolg is van persoonlijke voorkeuren, maar vooral wordt gestuurd door fiscale prikkels. De fiscale verstoringen eroderen de sociale zekerheid, verslechteren de onderhandelingspositie van de factor arbeid en tasten de arbeidsproductiviteit aan. Daar staat tegenover dat fiscale faciliteiten voor laagbetaalde zelfstandige arbeid bijdragen aan de goedkope, laagbetaalde arbeid.

Er zijn diverse andere voorstellen gedaan om de verschillen tussen werknemers en zelfstandigen te verkleinen. Veel van deze maatregelen (zoals een verplichte verzekering voor zelfstandigen, het voorkomen van verkappt werknemerschap door ondernemerschap beter te definiëren, of het voorschrijven van minimumtarieven voor zelfstandigen), grijpen niet aan op de oorzaak van het probleem: het ongelijke fiscale speelveld. Vandaar dat deze voorstellen een inperking van de vrijheid vragen, of gepaard gaan met aanzienlijke uitvoeringsproblemen.

Ons voorstel richt zich wel op de fiscale oorzaak van de ongewenste verschuiving van werknemerschap naar zelfstandig ondernemerschap, en de daarmee gepaard gaande

uitholling van de sociale zekerheid en de onderhandelingspositie van de factor arbeid – met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Splitsing van de arbeidskorting in een werknemerskorting en een zelfstandigenkorting creëert twee aparte knoppen waarmee de koopkracht van zelfstandigen en werknemers apart kan worden gestuurd. Door een geleidelijke verdere verhoging van de werknemerskorting en het allengs samenvoegen van de zelfstandigenaftrek met de zelfstandigenkorting, kan het fiscale evenwicht mettertijd worden hersteld. Om het politieke taboe op aanpassing te doorbreken, bepleit dit artikel een geleidelijke aanpak. De arbeidskorting en de zelfstandigenaftrek kunnen omgezet worden in een werknemerskorting en een zelfstandigenkorting, die geleidelijk naar elkaar toegroeien. Zo worden de fiscale verschillen verkleind en wordt het pad geëffend naar één overzichtelijke fiscale faciliteit voor ib-ondernemers, en naar een uiteindelijk herstel van het fiscale evenwicht tussen werknemers en zelfstandigen.

EINDNOTEN

- 1 Daarnaast zijn er nog een aantal andere ondernemingsfaciliteiten, zoals de startersaftrek, de meewerkaftrek en diverse regelingen voor het stimuleren van investeringen. Die hangen af van de individuele situatie van de ondernemer, en blijven in dit artikel buiten beschouwing.
- 2 Bosch et al. (2012) bestuderen de verschillende redenen achter de groei van zzp'ers en vinden van fiscale factoren slechts een beperkt effect. Zij houden echter geen rekening met de ontwikkelingen rondom de VAR.
- 3 In het regeerakkoord-Rutte II was een ombuiging opgenomen van 150 miljoen euro op de ondernemersfaciliteiten in de ib-sfeer. Deze ombuiging kreeg echter geen steun van de oppositie, die nodig was om een meerderheid te krijgen in de Eerste Kamer.

LITERATUUR

- Baker, M. en L. Gielens (2018) *Making employment more inclusive in the Netherlands*. OECD Economics Department Working Paper, 1527.
- Baker, M., B. Égert, G. Fulop en A. Mourougane (2018) *To what extent do policies contribute to self-employment?* OECD Economics Department Working Paper, 1512.
- Bartelsman, E., J. Haltiwanger en S. Scarpetta (2009) *Measuring and analyzing cross-country differences in firm dynamics*. In: T. Dunne, J.B. Jensen en M.J. Roberts (red.), *Producer dynamics: new evidence from micro data*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bosch, N., G. Roelofs, D. van Vuuren en M. Wilkens (2012) *De huidige en toekomstige groei van het aandeel zzp'ers in de werkzame beroepsbevolking*. CPB Achtergronddocument, 19 december.
- Commissie-Borstlap (2019) *In wat voor land willen wij werken?* Discussienota Commissie regulering van werk over toekomstbestending arbeidsrecht, sociale zekerheid en fiscaliteit, 20 juni. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Commissie-Van Dijkhuizen (2012) *Naar een activerender belastingstelsel: interimrapport*. Commissie inkomstenbelasting en toeslagen. Te vinden op www.zoek.officiëlebekeendmakingen.nl.
- Commissie-Van Dijkhuizen (2013) *Naar een activerender belastingstelsel: eindrapport*. Commissie inkomstenbelasting en toeslagen. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Commissie-Van Weeghel (2010) *Continuïteit en vernieuwing: een visie op het belastingstelsel*. Studietoelichting Belastingstelsel. Te vinden op pure.uva.nl.
- CPB (2015) *Position paper t.b.v. 'IBO Zelfstandigen zonder personeel'*. CPB Notitie, 12 maart.
- CPB (2018) *Centraal Economisch Plan 2018*. CPB, maart.
- Engbersen, G., E. Snel en M. Kremer (red.) (2017) *De val van de middenklasse? Het stabiele en kwetsbare midden*. WRR Verkenningen.
- Haltiwanger, J.C., R.S. Jarmin en J. Miranda (2010) *Who creates jobs? Small vs. large vs. young*. NBER Working Paper, 16300.
- Kam, C.A. de (2009) *Belastingdruk van zelfstandigen en werknemers: globaal evenwicht?* *Weekblad Fiscaal Recht*, 6812, 640–641.
- Lisi, D. en M.A. Malo (2017) *The impact of temporary employment on productivity: the importance of sectors' skill intensity*. *Journal for Labour Market Research*, 50(1), 91–112.
- Milanez, A. en B. Bratta (2019) *Taxation and the future of work: how tax systems influence choice of employment form*. OECD Taxation Working Paper, 41.
- Ministerie van Financiën (2015) *IBO Zelfstandigen zonder personeel*. Rapport Ministerie van Financiën, april. Te vinden op www.rijksbegroting.nl.
- Ministerie van Financiën (2019) *Rapportage Toezichtsplan Arbeidsrelaties*. Brief aan de Tweede Kamer, 0000036153. Te vinden op www.nbbu.nl.
- OESO (2019) *OECD Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work*. OECD Document, 21 juni.
- SEO (2017) *Evaluatie fiscale ondernemersregelingen*. SEO-rapport, 2017-17.
- SEO (2018) *Karakteristieken en tarieven zzp'ers*. SEO-rapport, 2018-68.
- SER (2010) *Zzp'ers in beeld: een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel*. SER Advies, 10/04.
- Stam, E., M. van der Veen en D. Smetsers (2019) *Economische groei vraagt om meer dan zzp'ers*. *ESB*, 104(4774), 278–280.
- Vording, H. (2004) *Zelfstandigenaftrek: feiten, trends, alternatieven*. *Weekblad Fiscaal Recht*, 6560, 63–71.

Fiscaal beleid leidt tot grote verschillen in lastendruk



**KOEN
CAMINADA**

Hoogleraar Empirische analyse van fiscale en sociale regelgeving, Universiteit Leiden

Hoe ontwikkelt de lastendruk zich en hoe is die verdeeld? In deze bijdrage brengen we de ontwikkeling en verdeling van de lastendruk vanaf 2001 in kaart. Dit levert belangrijke informatie voor beleidsmakers en aangrijpingspunten voor hervorming op.

IN HET KORT

- *De lastendruk is voor de meeste huishoudens fors opgelopen.*
- *Als gevolg van vele fiscale maatregelen zijn er tussen huishoudens grote verschillen in lastendruk ontstaan, ook bij eenzelfde inkomen.*
- *Het fiscale beleid spoort niet met het draagkrachtbeginsel en de effectiviteit is twijfelachtig, zodat vereenvoudiging gewenst is.*



**KEES
GOUDSWAARD**

Hoogleraar-
Toegepaste economie, Universiteit Leiden

Sinds de invoering van de Wet Inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) hebben opeenvolgende kleine en grote beleidsaanpassingen geresulteerd in een ingewikkeld belastingstelsel. Zo is er in de loop der jaren een veelheid aan regelingen en uitzonderingen ontstaan. Vandaar dat het belangrijk is om het stelsel als geheel onder de loep te nemen, wat in beginsel via twee aanliegroutes gedaan kan worden. De eerste is door een inventarisatie van allerlei fiscale maatregelen, die wellicht hun doel voorbij zijn geschoten of inmiddels ineffectief blijken te zijn (Caminada en Stevens, 2017a). De andere aanliegroute is om te kijken welk effect de veelheid aan regelingen en beleidsaanpassingen hebben op de verdeling van de belasting- en premiedruk over de bevolking (Caminada et al., 2018). Wij kiezen in deze bijdrage voor de laatstgenoemde benadering. Belastingen en sociale regelingen lopen uiteen wat betreft mensen met verschillende arbeidspatronen, verschillende huishoudenssamenstellingen, verschillende leefvormen, verschillende voorkeuren voor de opvoeding van kinderen, en verschillende voorkeuren voor huur- of koopwoningen. De schaduwkant van dit beleid is echter dat dit in veel gevallen inbreuk doet op het klassieke uitgangspunt dat van iedereen een bijdrage mag worden gevraagd aan de algemene middelen naar rato van zijn of haar draagkracht (het draagkrachtbeginsel).

Het maatschappelijke debat over de gewenste verdeling van de belastingdruk heeft vooral een normatief karakter. Het is daarom van belang om dit debat te voeren op basis van feiten. In Nederland beschikken we hiertoe over administratieve data van het CBS Inkomenspanelonderzoek (IPO), waardoor het mogelijk is om een goed beeld te schetsen van de ontwikkeling van de belastingdrukverdeling sinds de introductie van de Wet IB 2001. Het IPO is een grote dataset van circa 100.000 huishoudens (280.000 steekproefpersonen) uit de Nederlandse bevolking, met uitgebreide inkomensgegevens. We brengen hier, met behulp van CBS IPO, de verdeling van de lastendruk over de tijd in kaart naar zowel huishoudens, inkomensniveaus als sociaal-economische groepen. Dat levert belangrijke informatie op voor beleidsmakers. Zo laten we zien dat er, zelfs bij gelijke bruto inkomens, grote ver-

schillen zijn in de druk van de inkomensheffingen tussen huishoudens. Die grote verschillen komen voort uit het feit dat de wetgever ook andere kenmerken dan inkomen gebruikt voor de bepaling van de af te dragen heffing. Daarvoor kunnen er goede of minder goede redenen zijn – daar gaan we hier niet op in. Onze analyse beoogt louter inzicht te verschaffen in de belastingdrukverschillen die *niet* het gevolg zijn van inkomen, dus wanneer de wetgever (bewust of onbewust) afwijkt van inkomen als draagkrachtmaatstaf.

Verder laat de analyse zien dat, sinds de invoering van de Wet IB 2001, de fiscale herverdelingsmachine op volle toeren heeft gedraaid om de bestaande inkomensverhoudingen min of meer in stand te houden. We laten ook zien in welke mate, sinds 2001, de koopkracht voor veel Nederlandse huishoudens onder druk is komen te staan als gevolg van hogere lasten en tal van fiscale maatregelen. Het belastingstelsel wordt steeds ingewikkelder, en de roep om een belastinghervorming klinkt daarom ook steeds luider. Na de rapporten van de commissie-Van Weeghel (2010) en de commissie-Van Dijkhuizen (2012; 2013) schreef het kabinet de brief *Herziening belastingstelsel* (Tweede Kamer, 2014). Verder heeft het kabinet een nieuwe ronde van zes deelonderzoeken aangekondigd (*Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*; Tweede Kamer, 2019). Doorpakken is nu inmiddels ook wel nodig, want de laatste grote herziening stamt uit 2001. Intussen kan er gebruik worden gemaakt van de inzichten van de gezaghebbende *Mirrlees Review* (Mirrlees et al., 2011). De Mirrlees Review heeft namelijk drie hoofdconclusies getrokken: bekijk het stelsel als één geheel, streef naar neutraliteit, en bewerkstellig de herverdeling zo efficiënt mogelijk. We zullen hier enkele vereenvoudigingsvoorstellen doen die kunnen bijdragen aan deze doelstellingen.

FISCAAL INSTRUMENTALISME

Hoe ontwikkelde het fiscaal instrumentarium zich en wat zijn daarbij de belangrijkste overwegingen?

Ontwikkelingen sinds 2001

Tabel 1 laat zien dat, in de periode 2001–2019, de belastingtarieven in de eerste twee schijven zijn gestegen met respectievelijk

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

4,3 en 0,5 procentpunten (met de kanttekening dat het tarief in de tweede schijf in 2019 met 2,75 procentpunten is verlaagd). Deze verschuiving is het resultaat geweest van vele kleine stapjes. Sinds de introductie van de Wet IB 2001 is er voor vrijwel ieder huishouden een tegemoetkoming gecreëerd. Te zien is dat vanaf 2001 het maximum van de arbeidskorting meer dan verdriedubbeld is, de ouderenkorting bijna verzevenvoudigd, en de ondernemersfaciliteiten aanzienlijk zijn geïntensiveerd, net als de financiële ondersteuning van gezinnen met kinderen. Door iedere keer te kiezen voor een kleine intensivering van een instrument, gefinancierd door een hoger belastingtarief, komen aan specifieke doelgroepen een belastingvoordeel verlenen zonder dat dit ten koste ging van de opbrengst voor de schatkist. Doordat inmiddels bijna iedereen zijn eigen tegemoetkoming of fiscale voordeel ontvangt, is het uiteindelijke resultaat dat de belastingtarieven sterk zijn verhoogd, zonder dat dit heeft geleid tot grote veranderingen in de inkomensverdeling. De meest gebruikte maatstaf voor inkomensongelijkheid, de Gini-coëfficiënt, is de afgelopen jaren dan ook nagenoeg constant gebleven (Caminada et al., 2017). Wel is daardoor de complexiteit van het stelsel steeds meer toegenomen.

Spanning tussen verdelings- en sturingsambities

De loon- en inkomstenbelasting getuigt in hoge mate van verdelings- én sturingsambities. Het verdelingsprincipe is gebaseerd op heffing naar draagkracht. Maar beleidsmakers hebben ook de ambitie om de inkomensverhoudingen bij te sturen. Dit wordt eveneens tot uitdrukking gebracht in de progressie van de tarieven (en de heffingskortingen). Daardoor is het niet mogelijk om een scherp onderscheid te maken tussen het deel van de progressieve tariefstructuur dat gebaseerd is op het (als 'neutraal' veronderstelde) verdelingsbeginsel, en het instrumentele deel dat dienstbaar is aan de beleidsmatig gewenste inkomensverdeling. Verschil van inzicht daarover blijft een centraal thema in het debat over rechtvaardige belastingheffing. Een ander probleem bij het streven naar een rechtvaardige inkomensverdeling is dat daarbij vaak niet concreet wordt aangegeven welk inkomensbegrip daarvoor normatief zou moeten zijn. Is hiervoor het individuele inkomen bepalend of moeten beleidsmakers zich richten op het huishoudensinkomen? Het stelsel is vormgegeven vanuit het adagium 'gelijke monniken, gelijke kappen'. Wat gelijke gevallen zijn en wat niet, staat daarmee echter nog open voor debat. De belasting- en premieheffing is grotendeels op individuele basis (met enkele uitzonderingen, zoals wanneer er een fiscale partner is), maar veel toeslagen zijn juist gericht op het huishouden.

Belastingheffing wordt ook dienstbaar gemaakt aan andere beleidsdoelstellingen. Daarbij gaat het onder meer om arbeidsmarktbeleid, gezinsbeleid, woonbeleid, milieubeleid en investeringsbeleid – waarbij er een veelheid aan fiscale instrumenten wordt ingezet. CPB-onderzoek laat zien dat het effect van generieke fiscale prikkels op de arbeidsparticipatie beperkt is (Jongen et al., 2015). Om de arbeidsparticipatie te verhogen is het daarom effectiever om kortingen en toeslagen te richten op groepen die daar relatief gevoelig voor zijn. In de afgelopen jaren zijn onder meer de volgende fiscale instrumenten geïntroduceerd: de inkomensafhankelijke arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting, de werkbonus, de inkomensafhankelijke kinderopvangtoeslag en het afbouwen van de overhevelingsmogelijkheid van de algemene heffingskorting (aanrechtsubsidie). Maar dit fis-

Enkele belastingtarieven, heffingskortingen en andere regelingen

TABEL 1

	2001	2019	Toename
Tarief eerste schijf	32,35%	36,65%	4,3 procentpunt
Tarief tweede schijf	37,60%	38,10%	0,5 procentpunt
Algemene heffingskorting (maximum)	1.576	2.477	57%
Arbeidskorting (maximum)	920	3.399	269%
Ouderenkorting	236	1.596	576%
Mkb-winstvrijstelling	0%	14%	14 procentpunt
Kinderbijslag en (aanvullende) kinderkorting ¹	2.117		106%
Kinderbijslag en kindgebonden budget ¹		4.364	
Consumentenprijsindexcijfer	100,0	1,331	33,1%

¹ Bij twee kinderen tussen 6–11 jaar.

cale arbeidsparticipatiebeleid stuit op grenzen. Zo laat CPB-onderzoek zien dat inmiddels het drukverschil ondoelmatig hoog is tussen bijvoorbeeld een- en tweeverdieners met een jongste kind tot drie jaar oud (Jongen et al., 2018). De Algemene Rekenkamer (2017) concludeert meer in het algemeen dat het bij een groot aantal belastingfaciliteiten niet duidelijk is of de achterliggende beleidsdoelen wel worden bereikt, en tegen welke prijs dat dan gebeurt. Daarnaast is het de vraag in hoeverre de instrumentalisering van de belastingheffing het centrale beginsel van een rechtvaardige belastingdrukverdeling onder druk heeft gezet.

BELASTING- EN PREMIEDRUK

Hoe ontwikkelde de belasting en premiedruk zich voor de verschillende groepen?

Ontwikkeling sinds 2001

Tabel 2 geeft een overzicht van de inkomensverhoudingen en de hoogte van de belasting- en premiedruk sinds invoering van de Wet IB 2001. Als maatstaf voor draagkracht gaan we uit van het gestandaardiseerde huishoudensinkomen. Standaardisatie betekent dat het huishoudensinkomen wordt gecorrigeerd voor de omvang en samenstelling van het huishouden, zodat alle inkomens vergelijkbaar worden gemaakt. Dat is een gebruikelijke conventie in het internationaal empirisch verdelingsonderzoek, ontwikkeld door de UN Canberra Group.

Het stelsel van inkomensheffingen vermindert de inkomensongelijkheid met twintig procent in het jaar 2014 (afgemeten aan de 'Gini'), terwijl dit percentage in 2001 nog op vijftien lag. Het inkomensafhankelijk maken van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting door het kabinet-Rutte II was nadrukkelijk erop gericht om de inkomensverschillen te verkleinen. Budgettair gaat het om aanzienlijke (versluiserde) lastenverzwaringen voor de midden- en hogere inkomens. Zo bracht in 2016 de afbouw van de algemene heffingskorting 5,9 miljard euro extra in de schatkist (Camina da en Stevens, 2017a).

Beleidsmakers moesten, om de bestaande netto-inkomensverhoudingen min of meer in stand te houden, steeds meer herverdelen in de loop van de tijd. Dat roept de vraag

op welke rol inkomensheffingen hierbij speelden. Daarom geeft tabel 2 ook een overzicht van de hoogte en de ontwikkeling van de inkomensheffingendruk sinds de introductie van de Wet IB 2001. In ons onderzoek wordt het verschil tussen het bruto inkomen en het besteedbaar inkomen van huishoudens aangemerkt als inkomensheffingen. Daarbij hanteren we de brede CBS-definitie van inkomensheffingen. Vertrekpunt is het bruto inkomen dat bestaat uit inkomen uit arbeid, eigen onderneming en vermogen, de uitkeringen in het kader van inkomensverzekeringen (in verband met werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, ouderdom en nabestaanden), de sociale voorzieningen (bijstand) en enkele gebonden overdrachten, zoals de huurtoeslag. De heffingen op het inkomen omvatten de belastingen op inkomen en vermogen, de sociale premies voor de werknemers- en volksverzekeringen (inclusief aanvullende pensioenen), en de premies voor de ziektekostenverzekering (zowel nominale premies, als de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet, verminderd met de geclaimde zorgtoeslag). Bij de premies voor de sociale verzekeringen en pensioenen wordt zowel het werkgeversdeel als het werknemersdeel meegerekend. In tabel 2 wordt het macrobedrag van de inkomensheffingen uitgedrukt in procenten van het bruto huishoudensinkomen.

In 2014 was de gemiddelde lastendruk 41,3 procent, wat beduidend hoger is dan in 2001 (38,8 procent). Duidelijk is te zien dat met name de financiering van de zorg haar sporen heeft nagelaten, resulterend in een 2,6 procentpunt hogere premiedruk. Ook de belastingen op inkomen en vermogen zijn in 2014 aanzienlijk hoger dan in 2001. Bij de premies inkomensverzekeringen is er sprake van uiteenlopende ontwikkelingen: zo zijn de premies voor de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen gedaald, maar de pensioenpremies zijn gestegen.

De tabel laat tot slot zien dat het jaren heeft geduurd om de knauw van de financiële crisis in 2008 te boven te komen. Op basis van gegevens van het CBS is het gemiddelde reëel besteedbare huishoudensinkomen berekend (in euro's van 2014). Hierbij is het nominaal besteedbare inkomen in lopende prijzen gecorrigeerd voor de inflatie via het consumentenprijsindexcijfer van het CBS. Het gemiddelde

Inkomensongelijkheid bruto- en besteedbaar inkomen (Gini-coëfficiënten) en herverdeling via inkomensheffingen, 2001–2014

TABEL 2

	2001	2005	2010	2014	Mutatie 2001–2014
Inkomensongelijkheid					
Gini-coëfficiënt gestandaardiseerd bruto-inkomen	0,328	0,341	0,345	0,358	0,030
Minus herverdeling door inkomensheffingen	0,050	0,060	0,066	0,072	0,022
Gini-coëfficiënt gestand. besteedbaar inkomen	0,278	0,281	0,279	0,286	0,008
Herverdeling in procenten	15%	18%	19%	20%	5 procentpunt
Hoogte druk inkomensheffingen					
Inkomensheffingen in percentage bruto-inkomen	38,8%	41,0%	40,8%	41,3%	2,5 procentpunt
Waaronder premies inkomensverzekering	20,0%	21,7%	19,1%	18,5%	–1,5 procentpunt
Waaronder premies ziektekostenverzekering	9,1%	10,2%	11,0%	11,7%	2,6 procentpunt
Waaronder belastingen op inkomen en vermogen	9,5%	8,9%	10,5%	11,0%	1,4 procentpunt
Reëel gemiddeld besteedbaar huishoudensinkomen	€ 35.000	€ 34.400	€ 36.000	€ 35.000	€ 0

Het bruto-inkomen bestaat uit inkomen uit arbeid, eigen onderneming en vermogen, de uitkeringen in het kader van inkomensverzekeringen (in verband met werkloosheid, ziekte en arbeidsongeschiktheid, ouderdom en nabestaanden), de sociale voorzieningen (bijstand), enkele gebonden overdrachten (huurtoeslag) en alimentatie. De gemiddelde besteedbare huishoudensinkomens zijn gecorrigeerd voor inflatie (CPI 2001–2014 = 1,272).

Bron: eigen berekeningen op basis van CBS IPO en CBS StatLine

reëel besteedbare huishoudensinkomen is in 2014 uitgekomen op 35.000 euro, terwijl de koopkracht van een gemiddeld Nederlands huishouden in 2001 eveneens 35.000 euro bedroeg. In de periode 2001–2014 daalde de gemiddelde koopkracht van jaar op jaar maar liefst negen keer, en steeg de gemiddelde koopkracht in de jaren 2004, 2006 en 2007 – en daarna pas weer in 2014. De fiscale inkomenspolitiek blijkt een belangrijke invloed te hebben gehad op de koopkrachtontwikkeling.

De lastendruk onderverdeeld naar groepen

Gemiddelden zeggen vaak weinig over de specifieke situatie van belastingplichtigen. We brengen daarom diverse groepen in beeld die verschillen wat betreft de omvang en tevens de hoogte van het gemiddelde bruto huishoudensinkomen. Voor de overzichtelijkheid hebben we ons in eerste instantie

beperkt tot de presentatie van groepsgemiddelden. Daarbij is het relevant om op te merken dat deze huishoudens qua achtergrondkenmerken verschillen – dat kan de gemeten lastendruk fors beïnvloeden. Ook kan de samenstelling van de groep veranderd zijn tussen 2001 en 2014.

Tabel 3 laat zien dat er veel variatie is rondom de gemiddelde lastendruk. Alle onderscheiden groepen kennen in 2014 een beduidend hogere druk dan in 2001, maar per groep verschilt de verandering van de lastendruk sterk. Zo hebben werknemers een relatief grote lastenstijging meegemaakt, terwijl ondernemers een lastendaling ondervonden. Meerpersoonshuishoudens hadden te maken met een meer dan gemiddelde lastenstijging, terwijl de lastenstijging bij alleenstaanden minder dan gemiddeld was. Opvallend is dat de groep eenoudergezinnen met kinderen jonger dan achttien jaar de grootste lastenstijging ondervond.

Gemiddeld inkomen huishoudens en lastendruk, 2001 en 2014

TABEL 3

	2014				2001	2001-2014
	Aantal huishoudens x 1.000	Bruto-inkomen x € 1.000	Be-steedbaar inkomen x € 1.000	Lasten-druk %	Lasten-druk %	Mutatie lastendruk procentpunt
Totaal huishoudens	7.557	59,6	35,0	41,3	38,8	2,5
Eenpersoonshuishoudens	2.774	32,0	19,9	37,8	36,0	1,8
Meerpersoonshuishoudens	4.783	75,6	43,7	42,2	39,3	2,9
Eenoudergezin, met kinderen < 18 jaar	283	36,8	24,4	33,7	28,6	5,1
Paar < 65 jaar, zonder kinderen	1.235	80,0	42,9	46,4	42,4	4,0
Paar ≥ 65 jaar, zonder kinderen	913	48,0	35,3	26,5	21,5	4,9
Paar, met kinderen < 18 jaar	1.306	89,2	49,0	45,1	42,1	3,0
Paar, met minstens 1 kind ≥ 18 jaar	670	101,0	56,9	43,7	40,2	3,5
Alleenstaande man ≥ 65 jaar	255	30,7	23,1	24,8	21,5	3,3
Alleenstaande vrouw ≥ 65 jaar	651	25,5	20,4	20,0	18,8	1,2
Alleenstaande man < 65 jaar	1.056	37,1	20,5	44,7	43,1	1,6
Alleenstaande vrouw < 65 jaar	813	30,9	17,6	43,0	38,8	4,2
Loon werknemer	3.153	71,4	37,9	46,9	43,0	4,0
Inkomen uit onderneming	948	81,0	51,3	36,7	37,0	-0,3
Overdrachtsinkomen	2.813	32,7	23,8	27,2	24,3	2,9

Bron: Eigen berekeningen op basis van CBS StatLine

De veranderingen in besteedbare inkomens zijn zowel het gevolg van bruto inkomensveranderingen (zie de donkergroene balkjes in figuur 1) als het gevolg van allerlei inkomensheffingen die in mindering komen op het bruto inkomen (zie de lichtgroene balkjes in figuur 1). Het zwarte blokje geeft het saldo aan. De mutatie in koopkracht kan positief of negatief zijn.

In figuur 1 komen in volle omvang de Nederlandse herverdelingsinspanningen via inkomensheffingen in beeld. Gemiddeld was over alle onderscheiden groepen de stijging van het bruto inkomen in de periode 2001–2014 goed voor 7,2 procentpunt extra koopkracht. Hier stond echter een negatief effect van fors hogere inkomensheffingen tegenover,

aangezien gemiddeld genomen de koopkracht met 7,1 procentpunt werd uitgehold. Zodoende ligt in 2014 per saldo de koopkracht van een gemiddeld Nederlands huishouden precies op het niveau van 2001.

Verder valt op dat, gemiddeld genomen, de belastingen op inkomen en vermogen voor nagenoeg alle onderscheiden groepen in 2014 beduidend hoger zijn dan in 2001 (tabel 3), met uitzondering van de ondernemersgroep. Dat is vanzelfsprekend het gevolg van het samenspel tussen een gemiddeld lager bruto inkomen vanwege de crises enerzijds en anderzijds het gevoerde fiscale beleid dat zelfstandigen trachtte te ontzien. Ook de groep alleenstaanden (jonger dan 65 jaar) ging er in koopkracht ongeveer zes procent op achteruit. Daaren-

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

tegen gingen de senioren groepen en de groep van huishoudens met jonge kinderen er juist op vooruit. Dat geldt zowel voor paren als voor eenoudergezinnen. Daarbij kan men overigens opmerken dat het koopkrachtcijfer voor ouderen wordt beïnvloed door het cohorteffect: nieuwe gepensioneerden hebben gemiddeld genomen een hoger pensioeninkomen. Voor huishoudens met jonge kinderen heeft het participatiebeleid geleid tot een relatief grote stijging van het bruto inkomen, vanwege zowel de toegenomen participatie als de keuze van jonge moeders voor een grotere deeltijd baan. Sinds 2001 heeft de wetgever dus flink moeten bijsturen om de veranderingen in de bruto inkomens zo te redresseren dat men uiteindelijk een besteedbaar inkomensbeeld kon realiseren dat beleidsmatig als ‘evenwichtig’ te beschouwen was.

DRUKVERDELING NAAR INKOMEN

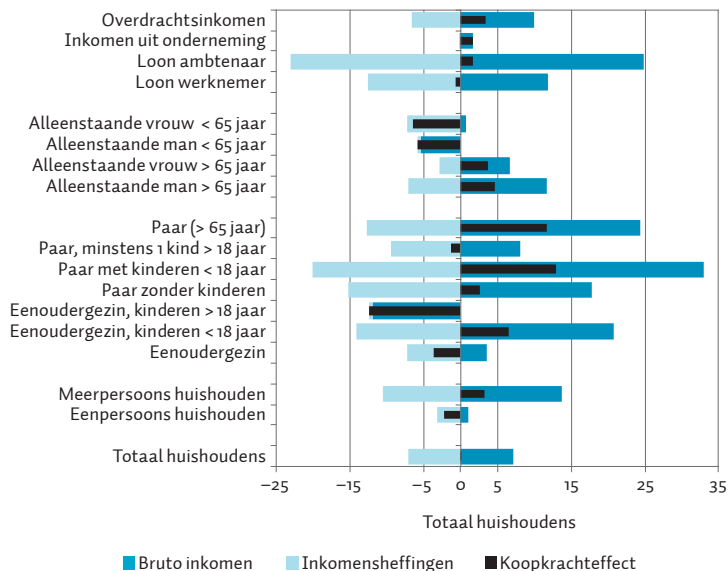
Grote spreiding in de lastendruk

Figuur 2 brengt de drukverdeling van de inkomensheffingen in kaart, waarbij we de huishoudens hebben gerangschikt in honderd eenprocentsgroepen (percentielen) van hun gestandaardiseerde bruto inkomen. De verdeling van de lastendruk kent, ook aan de top van de inkomensverdeling, een opmerkelijk gevarieerd patroon. Bij een oplopend bruto huishoudensinkomen neemt zo de belastingdruk gemiddeld toe, wat in overeenstemming is met het draagkrachtbeginsel. In de range tussen 20.000 en 30.000 euro is de mediane druk wat lager vanwege een relatief hoge concentratie van senioren die in verhouding tot hun inkomen lager worden belast. De dikke zwarte doorgetrokken lijn toont de mediaan. Rondom de mediaan is er veel spreiding; de spreiding van de lastendruk blijkt uit de vijf lijnen in de figuur. Verticaal valt af te lezen in hoeverre huishoudens met een vergelijkbare inkomenspositie (hier benaderd via de verschillende inkomenspercentielen) te maken hebben met vergelijkbare heffingen. Neem de huishoudens in het 50e percentiel met een gestandaardiseerd bruto inkomen van 33.551 euro, die een mediane lastendruk kennen van 39,0 procent. In dit 50e percentiel ervaart tien procent van de huishoudens een lastendruk van 22 procent of minder (p10). In hetzelfde 50e percentiel ervaart tien procent van de huishoudens een druk van 46 procent of meer (p90). Bij hetzelfde bruto inkomen gaat het dus om een spreiding in de af te dragen inkomensheffingen van maar liefst 8.113 euro (46 minus 22 procent van 33.551 euro).

Bij de tien procent van de huishoudens met de hoogste inkomens bedraagt de mediane belastingdruk 50 procent, maar die druk varieert tussen de 40 procent (p10) en 55 procent (p90). Uit de CBS-data valt er verder af te leiden dat zelfs bij de top een procent huishoudens met de hoogste inkomens maar liefst tien procent een lastendruk heeft van minder dan 31 procent. Anderzijds draagt een aanzienlijk deel van de grootverdieners meer dan de helft van het bruto huishoudensinkomen af aan inkomensheffingen. Deze grote spreiding betekent dat voor veel huishoudens de lastendrukverdeling niet in overeenstemming is met het draagkrachtbeginsel.

Decompositie mutatie koopkracht groepen huishoudens 2001–2014

FIGUUR 1



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS Statline. Voor inflatie gecorrigeerd (CPI 2001-2014 = 1,2716).

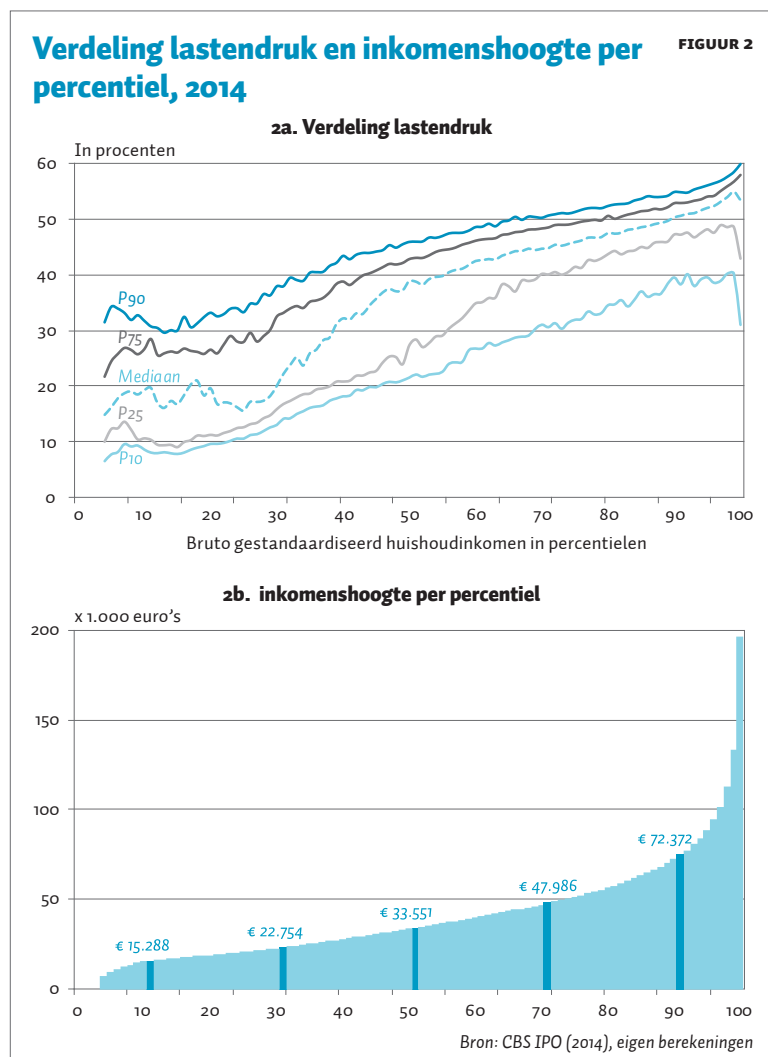
Een identieke analyse voor het jaar 2001 (introduc-tie Wet IB 2001) en een verschillenanalyse voor de periode 2001–2014 laten zien dat de heterogeniteit van de lastendruk is toegenomen, met name aan de onderkant van de inkomensverdeling (Caminada et al., 2018). Voor een deel kan de toegenomen belastingdrukspreiding worden verklaard uit het heterogener worden van de samenleving (werkverdeling partners, samenlevingspatronen, toename van het aantal zzp'ers), en voor een ander deel uit het gevoerde fiscale beleid. Onze lezing van de data is dat er sinds 2001 beperkt sprake is van een grotere heterogeniteit in de inkomensdimensie, zodat het grootste deel van de toename van de heterogeniteit in de belastingdruk sinds 2001 mag worden toegeschreven aan het gevoerde fiscale beleid.

ONTWIKKELINGEN SINDS 2001

Figuur 3 laat de oorzaken zien van de hiervoor besproken lastendrukstijging, waarbij er verder onderscheid is gemaakt naar het percentiel van het gestandaardiseerde bruto huishoudensinkomen. In beginsel kunnen de lasten van een huishouden veranderen via drie kanalen: het bruto inkomen wijzigt waardoor er meer euro's aan inkomensheffingen moeten worden afgedragen (uitgaande van een gelijkblijvende gemiddelde lastendruk), de mutatie van de inkomensheffing wijzigt als gevolg van progressiewerking, en de mutatie van de lasten wijzigt als gevolg van beleid. In figuur 3 is deze uitsplitsing inzichtelijk gemaakt, waarbij alle bedragen voor inflatie zijn gecorrigeerd (Consumentenprijsindex (CPI) 2001–2014 = 1,272). Tot slot is ook de verandering van de bruto inkomens per percentiel weergegeven voor de periode 2001–2014.

Het blijkt dat in deze periode ongeveer twee derde van alle huishoudens werd geconfronteerd met hogere lasten. De laagste en de hogere inkomens kenden een bovengemiddelde toename van de lastendruk. Daarentegen hebben opeenvolgende kabinetten getracht om de huishoudens tussen het 25e en 50e percentiel wat uit de wind te houden. De veranderingen in de lasten tussen 2001 en 2014 kunnen overigens voor een deel worden verklaard door relatieve inkomensverschuivingen. Zo is de ontwikkeling van het bruto inkomen gemiddeld genomen relatief gunstig geweest voor

hogere inkomensgroepen, die mede daardoor een relatief grote toename van de lasten hebben ervaren. Nadere analyse naar de oorzaken van de lastenverandering (in euro's) in de periode 2001–2014 wijst uit dat ongeveer 42 procent is toe te rekenen aan deze bruto inkomensstijgingen en -verschui-



Ontwerp voor een beter belastingstelsel

vingen. In het verlengde hiervan heeft ook de progressiewerking bijgedragen aan doorgaans hogere lasten voor huishoudens. De toename van de lasten met ongeveer 54 procent blijkt uit beleidsmaatregelen te verklaren.

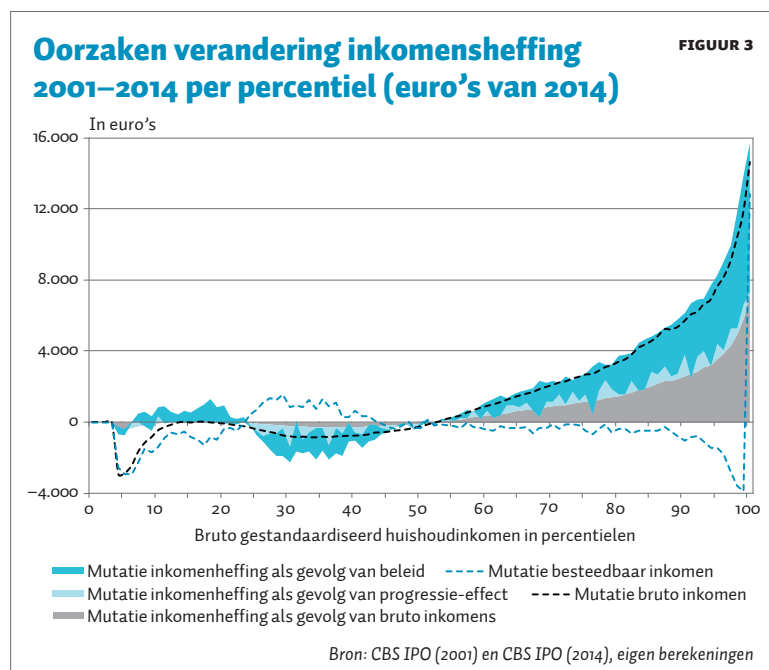
Vergelijken we ten slotte de percentielverdelingen dan blijkt er van een reële koopkrachtstijging veelal geen sprake te zijn, integendeel. Per saldo ligt de koopkracht voor veel Nederlandse huishoudens in 2014 lager dan in 2001 (even afgezien van het feit dat huishoudens in de inkomensverdeling kunnen zijn opgeschoven). Sinds 2001 wordt het overgrote deel van alle huishoudens geconfronteerd met hogere lasten (lagere koopkracht).

TRAP OP, TRAP AF? MOGELIJKHEDEN VOOR VEREENVOUDIGING

Het Nederlandse fiscale stelsel valt nog het beste te karakteriseren als een rommelzolder die niemand wil opruimen

omdat iedere betrokkene gehecht is aan een deel van de troep. Het stelsel kent, naast het toeslagensysteem waar jaarlijks 4,5 miljoen huishoudens gebruik van maken, veel inkomensbeperkende regelingen (belastinguitgaven, aftrekposten en vrijstellingen). De belastingtarieven zijn daardoor naar schatting tachtig procent hoger dan zonder deze regelingen (Caminada en Ros, 2012). Er zijn minder tegemoetkomingen, en er is minder rondpompen van geld in ruil voor lagere tarieven. Overwogen zou kunnen worden om het sinds 2001 gevoerde fiscale instrumentalisme trapsgewijs teniet te doen ('trap op, trap af'). De reden voor de beleidsaanbeveling 'trap af' is gelegen in de empirische bevinding dat de uiteindelijke verdelingsuitkomsten in 2001 nagenoeg dezelfde zijn als in 2014 – zij het dat er in 2014 veel meer fiscale instrumenten zijn ingezet en voor grotere bedragen. Derhalve is het devies: terug naar een situatie met beduidend minder rondpompen van geld tussen burgers en overheid. Vanzelfsprekend is de maatvoering hier relevant. In dit verband kan dan worden gewezen op kwantitatieve analyses en adviezen in die richting, zoals de rapporten van de commissie-Van Dijkhuizen (2012; 2013), Caminada en Stevens (2017a; 2017b) en Caminada (2015a; 2015b). Zo zag de commissie-Van Dijkhuizen mogelijkheden om, door invoering van een huishoudenstoeslag, de aftrekposten te beperken en de toeslagen te stroomlijnen en te vereenvoudigen. Hierbij werd het aantal rechthebbenden op een toeslag gereduceerd, zodat het stelsel (en het toezicht-apparaat) zich kon richten op minder huishoudens. Ook zag de commissie mogelijkheden om een deel van de toeslag uit te betalen op rekening van de zorgverzekeraar, wat het rondpompen van geld tussen Belastingdienst, burger en verzekeraar zou beperken.

Een 'trap af' via een uitruil van belastingsubsidies tegen tariefvermindering (in feite een sigaar uit eigen doos) zou de fiscale balans van zowel de overheid als de gezinnen weer kleiner maken. De ambitie van de hervorming zou moeten zijn om te komen tot een eenvoudiger en neutraler stelsel dat lagere tarieven op arbeidsinkomen vooropstelt. Daarbij kan er worden ingezet op minder tariefarbitrage en fiscale-balansverkorting, waardoor de Nederlandse economie minder volatiel wordt (minder subsidies op wonen en een grotere



terughoudendheid met belastingsubsidies), en men lagere tarieven op arbeidsinkomen kan invoeren.

Om een en ander concreet te maken, stelden Caminada en Stevens (2017b) een fiscaal pakket samen waarbij er 34,4 miljard euro wordt vrijgespeeld via grondslagverbreding en het laten vervallen van ineffectieve instrumenten, waarvan het leeuwendeel zou kunnen worden ingezet voor tariefverlaging (zie ook Caminada, 2015b). Aldus benaderd, zou een basistarief (inclusief inkomensafhankelijke premie ZVW) kunnen uitkomen op 33,8 procent, met een tweede tarief van 43,8 procent voor inkomens boven de 55.000 euro. Circa tien procent van de belastingplichtigen met de hoogste inkomens zou met dit toptarief te maken krijgen. En dan zou er dus voor het overgrote deel van de belastingplichtigen sprake zijn van een vlaktaks van 33,8 procent. Ter vergelijking met het huidige stelsel: zonder de maatregelen die de genoemde 34,4 miljard euro vrijspelen voor tariefverlaging, zou het basistarief (inclusief ZVW-premie) uitkomen op 46,3 procent en het toptarief op 56,3 procent. Over de hele linie daalt de marginale-tarieflijn dus met 12,5 procentpunten, waardoor allerlei tariefarbitragemogelijkheden minder lonend worden. Dat zou een forse stap impliceren in de richting van een herstel van het globale evenwicht in de belastingheffing op diverse inkomensstromen. Indien andere doelstellingen buiten beschouwing blijven, zoals het streven naar een redelijke inkomensverdeling, zal de werkgelegenheid louter worden aangezwengeld door de lagere tarieven. Naar de inschatting zou een participatiewinst van 120.000 fte haalbaar zijn.

CONCLUSIE

Deze bijdrage brengt voor Nederland de verdeling van de belasting- en premiedruk en de herverdelingsinspanningen via de fiscaliteit in beeld. Hieruit blijkt dat de wetgever sinds 2001 flink heeft moeten bijsturen om de veranderingen van de bruto inkomens zo te redresseren dat er uiteindelijk een evenwichtig inkomensbeeld kon worden gerealiseerd. Per saldo is de koopkracht voor veel groepen in 2014 lager uitgevallen dan in 2001. Met name de (fors hogere) inkomensheffingen hebben de koopkracht uitgehold.

Als gevolg van het fiscale beleid zijn er grote verschillen

ontstaan in de druk van de inkomensheffingen tussen enerzijds huishoudens van verschillende samenstelling en met verschillende inkomensinbreng, en anderzijds sociaal-economische groepen. Ook bij eenzelfde bruto inkomen bestaan er aanzienlijke verschillen in de lastendruk die huishoudens ondervinden. Bij huishoudens met eenzelfde middeninkomen ervaart tien procent een lastendruk van 22 procent of minder, en eveneens tien procent ondervindt een lastendruk van 46 procent of meer. Ook bij lage- en hoge-inkomensgroepen zijn de verschillen aanzienlijk. Het gevolg is bijvoorbeeld dat een klein deel van de huishoudens met de allerhoogste inkomens een vergelijkbare lastendruk ervaart als een deel van de huishoudens in de onderste helft van de inkomensverdeling. Nadere analyse laat zien dat, sinds de laatste grote belastingherziening in 2001, de spreiding in de lastendruk is toegenomen. Dat geldt voor zowel de spreiding tussen als binnen inkomensgroepen. De wetgever discrimineert volop in de belastingen en sociale regelingen, naar verschillende arbeidspatronen (eenverdieners, tweeverdieners, zelfstandigen), verschillende huishoudenssamenstellingen (met of zonder kinderen), verschillende leefvormen (alleenstaanden, samenwonenden), verschillende voorkeuren voor de opvoeding van kinderen (kinderen wel of niet in de opvang) en verschillende voorkeuren voor huur- of koopwoningen. Nu vereist het draagkrachtbeginsel dat huishoudens met eenzelfde draagkracht hetzelfde worden belast, en dat huishoudens met een grotere draagkracht zwaarder worden belast. In Nederland lijkt de drukverdeling van de inkomensheffingen zo langzamerhand moeilijk te rijmen met het draagkrachtbeginsel. Dat heeft vooral te maken met het gebruik van het belasting-en-premie-instrument voor andere doelstellingen. Regelmatig heeft de wetgever expliciet aangegeven dat het bereiken van sociaal-economische doelstellingen prevaleert boven een fiscaal-theoretische fundering. Echter, de effectiviteit van belastingheffing als sturingsinstrument is in veel gevallen twijfelachtig. Er zijn steeds meer aanwijzingen dat het fiscale stelsel hierdoor is vastgelopen. Het zou daarom mooi zijn als er voldoende draagvlak ontstaat voor een belastinghervorming waarbij de taboedossiers kunnen worden opgelost, de ingewikkelde (inkomensafhankelijke) regelin-

gen worden vereenvoudigd en de kwetsbare handhaving wordt versterkt.

Er zijn goede redenen om het sinds 2001 gevoerde fiscale instrumentalisme trapsgewijs teniet te doen (trap op, trap af). In onze bevinding ligt de belangrijkste reden in het feit dat de uiteindelijke inkomensverdeling in 2001 nagenoeg dezelfde is als in 2014, zij het dat er sinds 2014 veel meer fiscale instrumenten zijn ingezet en voor grotere bedragen. Terug naar een situatie met beduidend minder rondpompen van geld is derhalve het devies. In ruil voor tariefverlaging kunnen aftrekposten worden beperkt en toeslagen worden gestroomlijnd en vereenvoudigd, waarbij het aantal recht-hebbenden wordt teruggebracht. Door minder rond te pompen zou het stelsel (en het toezichtapparaat) zich beter kunnen richten op minder huishoudens.

LITERATUUR

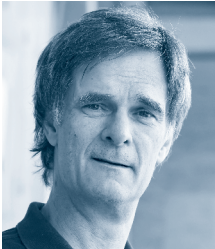
- Algemene Rekenkamer (2017) *Zicht op belastingverlichtende regelingen*. Rapport te vinden op rekenkamer.nl.
- Caminada, C.L.J. (2015a) Keuzes voor een beter belastingstelsel 2.o. *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 47(1), 4–23.
- Caminada, C.L.J. (2015b) *De tragiek van gefaalde ambities en gemiste kansen rond belastinghervorming*. Artikel op www.mejudice.nl, 23 september.
- Caminada, C.L.J. en A.P. Ros (2012) Belastingfaciliteiten. In: C. de Kam en J. Donders (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2012*. Den Haag: Sdu, 157–182.
- Caminada, C.L.J. en L.G.M. Stevens (2017a) Instrumenteel fiscaal beleid: oorzaak van complexiteit en scheefgroei. *Weekblad Fiscaal Recht*, 7181, 307–326.
- Caminada, C.L.J. en L.G.M. Stevens (2017b) Blauwdruk voor belastinghervorming. *Weekblad Fiscaal Recht*, 7191, 632–646.
- Caminada, C.L.J., K.P. Goudswaard en J. Been (2017) Neemt de inkomensongelijkheid in Nederland toe? In: K. Chkalova, J. van Genabeek, J. Sanders en W. Smits (red.) *Dynamiek op de Nederlandse arbeidsmarkt: de focus op ongelijkheid*. Den Haag: CBS/TNO, 85–100.
- Caminada, C.L.J., K.P. Goudswaard en M.G. Knoef (2018) Toenemende spreiding in de drukverdeling van inkomensheffingen. *Weekblad Fiscaal Recht*, 7256, 1245–1253.
- Commissie-Van Dijkhuizen (2012) *Naar een activerender belastingstelsel: interimrapport*. Commissie inkomstenbelasting en toeslagen. Te vinden op www.zoek.officielebekendmakingen.nl.
- Commissie-Van Dijkhuizen (2013) *Naar een activerender belastingstelsel: eindrapport*. Commissie inkomstenbelasting en toeslagen. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Commissie-Van Weeghel (2010) *Continuïteit en vernieuwing: een visie op het belastingstelsel*.
- Jongen, E., H.-W. de Boer en P. Dekker (2015) *De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid*. CPB Policy Brief, 2015/02.
- Jongen, E., H.-W. de Boer en P. Koot (2018) *Eenverdieners onder druk*. CPB Policy Brief, 2018/03.
- Mirrlees, J., S. Adam, T. Besley et al. (red.) (2011) *The Mirrlees Review: tax by design*, vol. 2. Oxford, VK: Oxford University Press.
- Tweede Kamer (2014) *Herziening belastingstelsel*. Brief van de staatssecretaris van Financiën, 32 140, nr. 5. Kamerstuk te vinden op zoek.officielebekendmakingen.nl.
- Tweede Kamer (2019) *Bouwstenen voor een beter belastingstelsel*. Brief van de staatssecretaris van Financiën, 15 april 2019. Kamerbrief te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Hoe kan Nederland de vervuiler het beste laten betalen voor de uitstoot van CO₂? Welke heffing maakt een einde aan de files?

Milieu en mobiliteit



Klimaatbeleid: uitdagingen en belemmeringen



**RICK
VAN DER PLOEG**

Hoogleraar economie, University of Oxford en VU

Als de uitstoot van CO₂ niet verandert en bestaande kolencentrales openblijven tot aan het eind van de normale economische levensduur worden de klimaatdoelstellingen van Parijs zeker niet gehaald. Alle landen moeten dus een zeer ambitieus klimaatbeleid voeren. De voorstellen in het concept-Klimaatakkoord zijn vooralsnog onvoldoende ambitieus, worden veel te langzaam ingevoerd en bieden te weinig duidelijkheid voor de lange termijn.

IN HET KORT

- *Voer nu samen met buurlanden een oplopende belasting op CO₂-emissies in, beginnend met 40 à 80 euro per ton CO₂.*
- *Uitstel en subsidies zijn contra-productief en leiden uiteindelijk tot hogere kosten.*
- *Duidelijkheid over een stijgende prijs van emissies beperkt het risico op gestrand vermogen, sluit per direct alle kolencentrales en schrap alle subsidies op fossiele brandstoffen.*

Dit artikel is een bewerking en uitbreiding van het artikel 'Klimaatbeleid dreigt te verzanden in de polder', in R. Gerlagh, J.A. Smulders en D. van Soest (red.), Klimaatbeleid: kosten, kansen en keuzes, Preadviezen 2018. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, 155–162. Ik dank mijn discussant Herman Vollebergh voor constructief commentaar op een eerdere versie van dit artikel en Sybren Cnossen en Bas Jacobs voor hun gedetailleerde suggesties voor verbetering. Email: rick.vanderploeg@economics.ox.ac.uk

Tijdens de internationale klimaatop in Parijs in 2015 hebben 194 landen zich gecommitted om de opwarming van de aarde te beperken tot 2 °C en zo te streven naar een temperatuurstijging van maximaal 1,5 °C ten opzichte van de temperatuur aan het eind van het pre-industriële tijdperk, 1850. Klimaatwetenschappers hechten aan deze doelstellingen, omdat deze het risico beperken van een cascade aan kantelpunten in het klimaatstelsel met betrekking tot de Golfstroom of het smelten van gletsjers, en positieve terugkoppel-effecten (bijvoorbeeld het albedo-effect of de verminderde absorptiecapaciteit van de oceanen); zo kan een pad richting 'Hot-house Earth' worden voorkomen (Steffen et al., 2018). Om deze doelstellingen te halen, moet de uitstoot van CO₂ drastisch beperkt en uiteindelijk gestopt worden. Een twee derde kans op het bereiken van de 2 °C-doelstelling vereist dat vanaf nu de wereld niet méér mag uitstoten dan 600 à 1.100 gigaton CO₂ (GtCO₂). Een plafond van 1,5 °C betekent een plafond van 150 à 300 GtCO₂ (Aengenheister et al., 2018). Deze plafonds voor de mondiale uitstoot zijn de belangrijkste bepalende factor voor het klimaatbeleid. Als de uitstoot doorgaat, raakt het CO₂-budget op: in 18 tot 33 jaar voor de doelstelling van 2 °C, en in slechts 5 tot 9 jaar voor de doelstelling van 1,5 °C. Er is dus heel weinig tijd voordat het te laat is en de doelstellingen van Parijs niet meer gehaald kunnen worden, tenzij atoomenergie wordt ingezet om emissies te beperken of voor onorthodox beleid, zoals geo-engineering, wordt gekozen om negatieve emissies te realiseren. Sowieso zal het gebruik van biobrandstoffen moeten worden gecombineerd met afvang en opslag van ten minste negentig procent van de daarbij vrijkomende CO₂, terwijl het realistische potentieel van deze maatregelen vooralsnog bescheiden is (Strengers et al., 2018).

DE GULDEN REGEL: BEPRIJS DE UITSTOOT VAN CO₂

De koninklijke weg om drastische verminderingen in de uitstoot te realiseren, is om deze te beprijzen. Dit kan door je vooraf te committeren aan een oplopend pad van CO₂-belastingen, zoals Zweden, Noorwegen, Finland, Zwitserland en

het Verenigd Koninkrijk doen. Of door invoering van een competitieve markt voor verhandelbare CO₂-uitstootvergunningen. Het European Emissions Trading Scheme (ETS) is daar het bekendste voorbeeld van, maar in andere delen van de wereld (vooral China) worden zulke markten steeds vaker ingevoerd. Het verhandelen van emissievergunningen zorgt ervoor dat de uitstootbeperking plaatsvindt in die sectoren en landen waar dit tegen de minste kosten per bespaarde ton CO₂ kan. Het nadeel van deze markten is dat de prijs van CO₂-vergunningen schommelt over de tijd, en dat het signaal minder sterk is voor industrie en huishoudens om de overstap te maken naar een CO₂-vrije productie en consumptie. Het ETS heeft na de mondiale financiële crisis een stabiliteitsreserve ingevoerd, zodat rechten worden opgekocht als de prijs te laag is.

Het probleem van een CO₂-belasting is dat beleidsmakers niet precies weten hoe hoog die moet zijn om de gewenste emissiereductie te kunnen halen. Het is goed het beste van beide te combineren door nu een oplopend pad voor de minimum CO₂-prijs af te kondigen en daaraan vast te houden. Naarmate het budget van cumulatieve emissies opdraait en toegestane emissies schaarser worden, moet de prijs van CO₂-emissies stijgen met de tijd. Als de prijs van CO₂ op het ETS onder de minimumprijs ligt, wordt er een extra heffing opgelegd om het gat te dichten. Het Verenigd Koninkrijk doet dit sinds 2018, en wil dit na Brexit voortzetten. Dit geeft duidelijkheid en zekerheid voor de langere termijn, zodat bedrijven daar rekening mee kunnen houden bij de omschakeling van een CO₂-intensieve naar een CO₂-extensieve productiestructuur.

Hoe hoog moet de minimum CO₂-prijs zijn? De meeste economen beantwoorden deze vraag door de prijs gelijk te stellen aan de pigouviaanse heffing, namelijk de verwachte contante waarde van alle huidige en toekomstige economische schades van de uitstoot ten gevolge van opwarming als gevolg van de uitstoot van één extra ton CO₂ vandaag. Omdat deze schades met grote onzekerheden omgeven zijn, meestal veel te laag worden ingeschat, en over een zeer lange termijn verdisconteerd moeten worden met een discontoet waar veel discussie over is, kiezen klimaatwetenschap-

pers en het Intergovernmental Panel for Climate Change (IPCC) voor het tijdspad van de CO₂-prijs dat ervoor zorgt dat de plafonds van 2 °C of 1,5 °C tegen minimale economische kosten worden gerealiseerd. De prijs aan het eind van het fossiele tijdperk wordt dan bepaald door de kosten van totale decarbonisatie van de economie – en de prijzen in de periode daarvoor stijgen met een voet die gelijk is aan de rentevoet. De CO₂-prijs moet stijgen met een percentage dat gelijk is aan de rentevoet. Dit reflecteert de toenemende schaarste van toegestane emissies naarmate het toegestane budget voor cumulatieve emissies opdraakt. Deze regel geeft

Met een markt voor vergunningen schommelt de prijs teveel. Met een CO₂-belasting kan een stabiel prijspad worden gegarandeerd zodat bedrijven weten dat de groene transitie menens is

in 2020 een prijs van ten minste veertig à tachtig euro per ton CO₂, die vervolgens stijgt met circa 3,75 procent per jaar, exclusief de inflatiecorrectie. Dit is de rentevoet die gecorrigeerd is voor risico's (Gollier, 2019). Zo'n prijspad is volgens een rapport onder voorzitterschap van Joe Stiglitz en Nicholas Stern noodzakelijk om aan de Parijse doelstellingen te voldoen (Stiglitz en Stern, 2017). De snel stijgende CO₂-prijs reflecteert de toenemende schaarste naarmate het CO₂-budget, behorende bij het plafond van 2 °C, opdraakt. De voor 2018 benodigde CO₂-prijs is nog veel hoger als het plafond 1,5 °C is. De pigouviaanse benadering leidt tot een CO₂-prijs die minder hard stijgt dan de prijs die volgt als er een plafond op de toegestane opwarming van de aarde – en dus op toegestane emissies – wordt opgelegd, namelijk met een percentage dat gelijk is aan de groei van het nationale inkomen (zeg twee procent per jaar exclusief de inflatiecorrectie), in plaats van een percentage dat gelijk is aan de rentevoet. Dit

betekent dat de CO₂-prijs volgens de pigouviaanse benadering dus op een hoger niveau moet beginnen. Een combinatie van de welvaarts- en kostenminimaliseringsbenadering met maximale temperatuurstijging leidt tot een groei van de CO₂-prijs die tussen de groeivoet van het reële wereld-bbp en de rentevoet in ligt (Van der Ploeg, 2018).

Het beprijzen van de uitstoot helpt de transitie naar een CO₂-vrij tijdperk, drukt de vraag naar fossiele energie, stimuleert de vervanging van CO₂-intensieve steenkool in productie en consumptie door minder CO₂-intensieve energiebronnen als olie en gas, stimuleert innovatie in zowel de circulaire economie als de hernieuwbare energie, maakt afvang en opslag van CO₂ economisch rendabel, en dwingt energiebedrijven als BP, Shell, Chevron en ExxonMobil en staatsbedrijven in energie-exporterende landen om de voorraden steenkool, olie en gas in de bodem te laten. Daarnaast worden de neveneffecten van ambitieus klimaatbeleid steeds duidelijker, zoals verbetering van de luchtkwaliteit in de grote steden en terugdringing van het aantal doden – met name schoolkinderen in de buurt van drukke wegen – ten gevolge van het afstappen van fossiele brandstoffen (Mayrhofer en Gupta, 2016). De ontwikkelingen in China tonen aan dat deze neveneffecten een belangrijke versneller zijn bij het aan banden leggen van dieselauto's en -vrachtwagens en van klimaatbeleid in het algemeen. De reden is dat deze voordelen lokaal zichtbaar zijn, terwijl de directe kosten van de opwarming van de aarde de hele mensheid betreffen – wat dus een mondiaal extern effect is. Vanwege de collaterale voordelen van klimaatbeleid is meelifgedrag minder ernstig.

NEEM KLIMAATSCOPTICI SERIEUS, MAAR BEDIJF DE UITSTOOT VAN CO₂

Een van de obstakels voor een succesvol klimaatbeleid is de opkomst van het populisme en de klimaatseptici. Het alom gerespecteerde Federale Milieuagentschap van de Verenigde Staten (de EPA) is in 1970 door president Nixon ingevoerd, maar president Trump helpt het om zeep door aanvankelijk de klimaatontkenner Scott Pruitt tot directeur te bombarderen – die inmiddels is opgevolgd door de even grote klimaatontkenner Andrew Wheeler. Pruitt ontkende de

wetenschappelijke consensus dat door mensen veroorzaakte CO₂-uitstoot een primaire bijdrage levert aan de opwarming van de aarde. Bovendien is president Trump uit het Akkoord van Parijs gestapt, en heeft hij de CO₂-beperkende maatregelen weer afgeschaft die Obama aan kolengestookte centrales had opgelegd. Het is de vraag of Trump, ondanks alle wetenschappelijke inzichten en bewijzen, echt gelooft dat de enorme toename in de CO₂-uitstoot sinds het begin van de industriële revolutie geen effect heeft op de opwarming van de aarde, of dat zijn scepticisme ingegeven is door de steenkoollobby's.

Het maakt echter weinig verschil of klimaatsceptici serieus genomen worden of niet. Stel dat er een kans is van tien procent dat de klimaatsceptici het bij het juiste eind hebben (en de wetenschappers dus niet), dan zal de optimale CO₂-prijs amper dalen (Rezai en Van der Ploeg, 2017). En als men een zogenaamd max-min-beleid voert door het beste te doen onder de slechtst mogelijke uitkomst voor het klimaat, dan wil men nog steeds CO₂ beprijsen. De reden daarvoor is dat de welvaartskosten van het beprijsen van CO₂ (verlies aan consumenten- en producentensurplus) gering zijn (zeker als de inkomsten teruggesluisd worden naar gezinnen en bedrijven, bijvoorbeeld door het verlagen van de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting), ook als het onnodig is omdat klimaatsceptici het bij het rechte eind zouden hebben. Maar de kosten van het *niet* beprijsen van CO₂ zijn groot als klimaatwetenschappers het bij het rechte eind hebben en de temperatuur op aarde stijgt tot meer dan 4 °C boven het niveau van voor de industriële revolutie.

ZORG DAT DE KOSTEN PER BESPAARDE TON CO₂ OVERAL HETZELFDE ZIJN

De meest efficiënte manier om de overstap te maken naar het fossielvrije tijdperk is om ervoor te zorgen dat de prijs van CO₂-uitstoot overal ter wereld hetzelfde is. Bedrijven en consumenten vergelijken immers de kosten per bespaarde ton CO₂ met de baten ervan (in de vorm van de heffing of emissierechten die ze dan niet hoeven te betalen), en dus leidt één CO₂-prijs ertoe dat de kosten per bespaarde ton overal gelijk zullen zijn. Door het toestaan en aanmoedigen

van internationale handel in CO₂-rechten kunnen landen die veel extra productie-inkomsten genereren per extra ton CO₂ (bijvoorbeeld de cementindustrie) rechten kopen van landen die de uitstoot met minder hoge kosten kunnen verminderen (bijvoorbeeld door de boskap in het Bohemer woud of het Amazone-gebied te voorkomen). Vanuit een mondiaal perspectief is de uitstootvermindering dan goedkoper. Arme landen zitten niet te wachten op de invoering van een CO₂-prijs en snelle omschakeling van een vooral op steenkool leunende economie naar een die gebaseerd is op wind-, water- en zonne-energie. Het succes van een internationale klimaatovereenkomst is dus alleen verzekerd als de rijkere landen de armere landen een bedrag fourneren om het voor hen aantrekkelijk te maken om de CO₂-uitstoot te beprijsen. Dit compenseert armere landen ook voor de historisch hoge CO₂-uitstoot van de rijkere landen – terwijl aan de armere landen die kans om zich zo te ontwikkelen wordt ontnomen. Ondanks ruim dertig jaar van klimaatconferenties is er nog steeds geen politiek draagvlak voor zulke internationale overdrachten. De reden hiervoor is dezelfde als dat landen niet in staat zijn CO₂-uitstoot goed te beprijsen: mondiale collectieve acties zijn vereist om zowel inkomens tussen landen te herverdelen als externe effecten te beprijsen.

Hetzelfde efficiency-principe van het gelijk stellen van de kosten van een bespaarde ton CO₂ moet gelden tussen de sectoren van elke economie. De prijs voor de CO₂-uitstoot moet dus hetzelfde zijn in de staalindustrie, het verkeer, de gebouwde omgeving, de tuinbouw, de landbouw en bij de mensen thuis. De Europese markt voor emissierechten draagt hier automatisch aan bij, want door partijen op de Europese markt te laten handelen in CO₂-rechten totdat de prijs van één ton CO₂ overal hetzelfde is, leidt tot de meest kosteneffectieve wijze om emissies te verlagen. Zo zullen bedrijven die de uitstoot relatief goedkoop kunnen verlagen, hun rechten verkopen aan bedrijven die de uitstoot moeilijk kunnen verlagen, maar veel toegevoegde waarde per ton uitstoot hebben. Voor CO₂-belastingen en voor de veelheid aan subsidies om de uitstoot te verlagen gebeurt dit automatisch. Daarom moet de overheid er zelf voor zorg dragen dat de kosten van de vele verschillende manieren om de uitstoot

te verlagen niet te veel uiteen lopen, want anders kunnen doelmatigheidswinsten worden geboekt.

Een kosteneffectieve verlaging van emissies gebeurt echter niet als er allerlei uitzonderingen zijn, waardoor in de praktijk vooral huishoudens en het midden- en kleinbedrijf voor de uitstoot betalen. De reden is dat de lobby om een staalfabriek open te houden sterker en geconcentreerder is dan bijvoorbeeld de lobby om woningen van het gas af te halen. Ook is het gewenst dat de scheepvaart en luchtvaart zo spoedig mogelijk gaan betalen voor hun uitstoot van schadelijke stoffen.

GEVAREN BIJ DE UITWERKING HET CONCEPT-KLIMAATAKKOORD

In de praktijk geven politici de voorkeur aan de wortel boven de stok. Ze vinden dus belastingen en prijzen vervelend en subsidies fijn, ook al zijn de laatste veel kostbaarder om de uitstoot te beperken. Dit zagen we in Nederland bij de 'klimaattafels', ingevoerd door de minister van Economische Zaken en Klimaat Eric Wiebes. Deze waren opgedeeld in een algemene tafel voor het klimaatberaad en sectortafels voor de industrie, mobiliteit, gebouwde omgeving, elektriciteit, en landbouw & landgebruik. Naar goed Nederlands gebruik zaten de grootste vervuilers in elke sector rond de tafel samen met andere belanghebbenden zoals de FNV, de gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de RAI. Voor de goede orde waren hieraan de groene lobby's zoals Greenpeace en Natuur en Milieu toegevoegd, ook al zijn ze later weer van de tafels weggelopen. Zij bedachten plannen om de uitstoot aan iedere tafel terug te dringen met een bepaald opgelegd percentage, maar de kosten per bespaarde ton CO₂-uitstoot leken van ondergeschikt belang. In ieder geval variëren die kosten per sector, per tafel en per beleidsmaatregel enorm. Zo kost de uitstootvermindering met één ton CO₂ door middel van subsidies aan elektrische auto's bijna 2.000 euro. Van der Meijden en Siegmann (2018) berekenen dat de reductiekosten per tafel variëren van 22 euro per ton CO₂ voor de landbouw en 67 euro voor de industrie tot 70 à 124 euro voor de elektriciteitssector en 135 euro voor de bebouwde omgeving, maar deze bedragen kunnen vele malen hoger zijn voor individuele maatregelen.

De doorrekening van de plannen door het Centraal Planbureau suggereert dat de overheidsuitgaven in 2030 met 4,4 miljard euro stijgen, inclusief geplande intensiveringen in de SDE+ (Stimulering Duurzame Energieproductie), het Infrastructuurfonds en het Deltafonds. Ten gevolge daarvan moeten de collectieve lasten in 2030 stijgen met 5,3 miljard euro, waarvan 3 miljard op het bordje komt van gezinnen en 2 miljard voor rekening komt van bedrijven (CPB, 2019). Dit leidt tot een cumulatief negatief inkomenseffect van 1,3 procent doorsnee in 2030 ten opzichte van 2018. Omdat het Klimaatakkoord nog een conceptakkoord is, is het nog niet helemaal duidelijk wie exact voor de kosten van alle plannen zal moeten opdraaien, maar het is zeker dat huishoudens het zullen merken. In de meeste gevallen wordt er immers verwacht dat de belastingbetaler flink in de buidel moet tasten. Sectoren als staal willen niet krimpen, dus die lobbyen voor CO₂-afvang en -opslag – en willen daar het liefst ook bij geholpen worden door de overheid.

Het concept-Klimaatakkoord, dat het resultaat is van de plannen van de klimaattafels, dreigt onvoldoende ambitieus te zijn, en het tempo van terugdringing van emissies is traag. Waarschijnlijk komt dit door de hoge verwachtingen ten tijde van de klimaattafels, de lobby's van bestaande vervuilers om zelf niet te hoeven veranderen of op te draaien voor de kosten van de energietransitie, en ondoelmatige keuzen om uitstoot te verminderen. Het is daarom zaak dat de huidige minister van Financiën, Wopke Hoekstra duidelijkheid en zekerheid verschafft door een serieuze olopende CO₂-belasting af te kondigen, in plaats van deze op een te laag niveau en te langzaam in te voeren. Het zou beter zijn om steviger te beprijsen, zodat er niet een pot subsidies opengetrokken hoeft te worden. Het is belangrijk dat er voor de onderbouwing van het concept van het Klimaatakkoord nog beter wordt uitgezocht, dan reeds gedaan is, wat voor alle sectoren en maatregelen de kosten per uitgespaarde ton CO₂ in Nederland zijn, en wat de kosten per uitgespaarde ton CO₂ zijn, nadat er rekening is gehouden met de eventuele toename van de uitstoot in buurlanden (het zogenaamde weglekeffect). Als die kengetallen erg verschillen per sector en per maatregel, dan weten we dat er onnodig geld over de

balk wordt gegoooid. Dit is wat er in Duitsland is gebeurd met de subsidies voor zonne-energie in de elektriciteitscentrales – die bleken tientallen malen hoger te zijn dan de vereiste prijs van CO₂. Het is beter om de CO₂-uitstoot te beprijsen en de harde economische keuzen op grond van de nieuwe groene werkelijkheid aan de bedrijven over te laten, en niet aan de overheid.

STOP PER ONMIDDELIJK MET SUBSIDIES VOOR FOSFIELE ENERGIE

Het beprijsen vanom de CO₂-uitstoot kan in een ideale wereld optimaal gebeuren. Er is echter ook nog de *no-brainer* om per onmiddellijk alle subsidies voor het gebruik van fossiele brandstoffen stop te zetten. Een uniforme CO₂-prijs zou immers inhouden dat alle uitstoot dezelfde prijs krijgt, via belastingen of markten voor emissierechten, en dat dus die negatieve prijzen omgezet moeten worden in één uniforme positieve prijs. Wereldwijd zullen deze expliciete en impliciete subsidies door vrijstellingen van milieumaatregelen heel groot zijn: 5,3 biljoen dollar oftewel 6,5 procent van het wereld-bbp, vergeleken met een schamele 120 miljard dollar aan subsidies voor hernieuwbare energie (Coady et al., 2016). Deze subsidies zijn doorgaans het hoogst in de olie- en gasproducerende landen, waar het belastingstelsel relatief ondoelmatig is en die onvoldoende capaciteit hebben om inkomens te herverdelen met het oog op de armsten in de samenleving. Maar subsidies voor fossiele energie zijn een botte, kostbare en CO₂-intensieve manier om de armsten te helpen.

In Europa zijn de grootste vervuilers – zoals de kolen centrales, de staal- en aluminiumproducenten, de scheepvaart en de luchtvaartindustrie – zeer succesvol in het claimen van uitzonderingen op het ETS. Bovendien, de praktijk van het gratis weggeven van emissievergunningen, met name in de eerste fase van het ETS, aan de grootste vervuilers (het zogeheten *grandfathering*) betekende dat deze grootste vervuilers de meeste rechten kregen. Recente hervormingen van het ETS pogen deze ondoelmatigheden te elimineren. De overheid zou er goed aan doen om met de stofkam door alle ‘fossielsubsidies’ te gaan en deze per onmiddellijk stop te

zetten. De overheid kan beginnen met het afschaffen van de expliciete en impliciete subsidies voor Schiphol en de luchtvaart (zoals het niet belasten van kerosine), de scheepvaart, de glastuinbouw en kolencentrales.

Soms zijn de ondoelmatigheden in het klimaatbeleid subtiel. Zo wordt tot nu toeer in Nederland, onder druk van de fossielobby, niet de CO₂-uitstoot belast maar het energieverbruik. Dit betekent dat steenkool aan de dans ontspringt, terwijl dit relatief de vervuilendste is van alle energiebronnen. Hoewel de fossielobby’s traditioneel buitengewoon

De prijs voor de CO₂-uitstoot moet hetzelfde zijn in de staalindustrie, het verkeer, de gebouwde omgeving, de tuinbouw, de landbouw en bij de mensen thuis

mchtig zijn, komen nu de lobby’s voor hernieuwbare energie op. Deze trachten de hand te leggen op de klimaatsubsidies. Ook dit is ongewenst omdat de zakenwereld –, en niet de ambtenaren en de regering –, moet gaan inzetten op nieuwe technologieën, want die heeft er het meeste verstand van en moet de risico’s nemen. De overheid moet daarentegen de overgang naar hernieuwbare energie stimuleren door de CO₂-uitstoot te beprijsen, maar wel een neutrale houding aannemen aangaandeop het punt van welke specifieke uitstoot-verminderende technologie het meest kosteneffectief zal blijken.

Soms zijn er echter ook positieve externe effecten die de subsidies voor energiebesparende technologie rechtvaardigen. Denk bijvoorbeeld aan het feit dat elke verdubbeling van het aantal geïnstalleerde zonnepanelen leidt tot een kostendaling van twintig procent. Subsidies zijn gerechtvaardigd vvoor zover de ontwikkelingskosten, die tot deze kostenverlagingen leiden, niet worden geïnternaliseerd. In het

concept-Klimaatakkoord worden de opbrengsten van de CO₂-belasting via subsidies teruggesluisd. Dit is een politiek compromis dat niet met economische argumenten kan worden onderbouwd. Immers, als het de moeite waard is om subsidies voor groene technologie te verstrekken enteneinde zo bijvoorbeeld de externe effecten van *learning by doing* te internaliseren, dan behoren deze subsidies niet afhankelijk te zijn van de vraag of er al dan niet een CO₂-belasting wordt ingevoerd.

VERMIJD ONBEDOELDE NADELIGE EFFECTEN ZOALS DE GROENE PARADOX EN HET CO₂-LEK

Politici willen verkiezingen winnen en populair zijn. Daarom hebben ze een hekel aan belastingen en vinden ze subsidies leuk. Ze vertonen ook uitstelgedrag: ze neigen ertoe om belangrijke maatregelen voor zich uit te schuiven, met name als deze gepaard gaan met kortetermijnkosten terwijl de baten van het beleid slechts vele generaties later hun vruchten afwerpen. Dit geldt ook voor het klimaatbeleid en verklaart waarom politici hun opvolgers het liefst willen verbinden aan ambitieus klimaatbeleid. Dit was ook het geval toen de ministers van 194 landen het Klimaatakkoord van Parijs ondertekenden.

Het probleem is dat een toekomstige, of beter gezegd uitgestelde CO₂-belasting ertoe leidt dat kolen-, olie- en gasbaronnen hun reserves sneller uit de grond halen, omdat ze bang zijn dat, als ze wachten, ze de toekomstige belastingklappen moeten opvangen (of dat kolen, olie en gas sowieso niet meer gebruikt kunnen worden). Dit heeft een neerwaartse werking op de energieprijzen, en stimuleert de huidige vraag naar fossiele brandstoffen. Dit leidt weer tot opwarming van de aarde op korte termijn, en staat bekend als de 'groene paradox' of een 'run on oil' (Sinn, 2008; Van der Ploeg en Wihagen, 2012). Het effect is sterker als het aanbod van kolen, olie en gas niet erg gevoelig is voor de energieprijzen, zoals op de korte termijn het geval is. Desalniettemin leidt dit beleid ertoe dat meer fossiele brandstoffen en CO₂ in de grond blijven zitten en dat op termijn de aarde minder opwarmt. Vanwege deze onbedoelde effecten is het doelmatiger als politici zichzelf committeren aan een geleidelijk oplopend pad van

CO₂-beprijzing en daar direct mee beginnen. Als het beprijsen wordt uitgesteld, zal het pad sterker moeten oplopen dan wanneer er direct wordt begonnen met de beprijsing. Dit kan ertoe leiden dat olieboeren en gasbaronnen de grondstoffen nog sneller uit de grond halen en daarmee de opwarming versnellen – wat op zich een nog hogere beprijsing vereist in de toekomst. Overigens, zelfs zonder de groene paradox leidt uitstel van onvermijdelijk klimaatbeleid ertoe dat de kosten flink stijgen. Dit komt omdat de kosten van het terugdringen van de opwarming meer dan proportioneel stijgen wanneer de temperatuur op aarde verder zal toenemen.

De ruimtelijke equivalent van de groene paradox is het CO₂-lek (Wereldbank, 2015). Dit ontstaat wanneer slechts een deel van de landen in staat blijkt om de CO₂-uitstoot te beprijsen. Aangezien een deel van de CO₂-belasting wordt afgewenteld op de producenten, dalen energieprijzen en stijgt de energievraag en uitstoot in landen waar CO₂ niet wordt beprijsd. Schattingen van de omvang van dit lek variëren van bijna niets tot iets meer dan twintig procent (IPCC, 2001). Dit betekent dat tot een vijfde van de uitstootvermindering ten gevolge van CO₂-beprijzing teniet wordt gedaan door uitstootverhoging in landen die niet meedoen aan de beprijsing. Vanwege het feit dat Nederland een belangrijke energiehub is in Europa, is dit lek voor Nederland hoger dan voor andere landen. Invoering van een unilaterale CO₂-belasting in Nederland leidt tot een aanzienlijke, additionele steenkool- en gasinvoer vanuit België en Luxemburg, waar CO₂ niet wordt belast. Dit betekent dat de kosten per netto bespaarde ton CO₂ veel hoger zijn als er rekening wordt gehouden met de uitstootverhoging in de buurlanden. De multilaterale beprijsing is daarom veel effectiever dan de unilaterale beprijsing van CO₂. Daarom moet Nederland druk zetten op deze buurlanden, en ook op Duitsland, om mee te doen met de CO₂-beprijzing – indien nodig door het aanbieden van andere voordelen om deze landen over de streep te trekken. Zo is het efficiënt om Duitsland te helpen hun relatief vieze kolencentrales zo snel mogelijk te sluiten.

Als buurlanden hun uitstoot niet beprijsen dan ligt het voor de hand om uit die landen invoerrechten te heffen op koolstof-intensieve goederen (zogenaamde *border-tax adjust-*

ments), zoals ook bepleit is door Hans de Boer van VNO-NCW. Sommigen beweren dat dit in strijd is met internationale vrijhandelsafspraken, maar het blijkt mogelijk te zijn om onder de regels van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) uit te komen (Hillman, 2013). Het is echter voor Nederland als EU-lid moeilijk om dit soort heffingen voor Nederland als EU-lid aan de grens in te voeren, zonder daarbij medewerking te krijgen van de andere lidstaten. Als menom zulke heffingen niet in Europees verband kan invoeren, kan men het overwegen om het risico op wegleffecten te beperken door vervuilende sectoren zoals staal wel volop voor hun uitstoot te belasten, maar zee tegemoet te komen door een subsidie die met hun productie stijgt (Fowle en Requart, 2018). Uiteindelijk heeft de Nederlandse regering in het concept-Klimaatakkoord besloten om, boven een bepaalde vrijstelling, een CO₂-heffing in te voeren voor uitstoot. Deze vorm van CO₂-heffing heeft een zeer zwakke prijsprikkel en is daarom ondoelmatig, want er zijn te veel (doelmatige) bedrijven die slechts een beperkte hoeveelheid CO₂ uitstoten en niets betalen, terwijl de prijs die vooral de ondoelmatige bedrijven betalen veel te hoog is (Schoenmaker et al., 2019; Van der Ploeg et al., 2019).

VERMIJD NADELIGE EFFECTEN OP LAGE INKOMENS

Een van de grootste obstakels voor een succesvol klimaatbeleid is het effect van CO₂-belastingen op de laagste inkomens. Deze belastingen verhogen de elektriciteitsprijzen en raken de lage inkomens meer dan de hogere, zeker als de eersten in slecht geïsoleerde huizen wonen en zich geen investeringen in betere isolatie kunnen veroorloven. Een belangrijke beleidsvraag is daarom hoe de inkomsten van CO₂-belastingen terug te sluisen zijn. Als het belastingsysteem reeds optimaal is, kan de opbrengst op elke wijze die de overheid wenst, worden teruggesluisd want alle (kleine) veranderingen in tarieven, heffingskortingen en toeslagen hebben dan nul effect op de welvaart. Als de inkomsten van de CO₂-belastingen worden teruggesluisd door aan elke burger een vaste sommaan te restitueren, dan helpt dit de laagste inkomens relatief het meest

Om het maatschappelijk draagvlak van een CO₂-belasting zo groot mogelijk te maken en de lagere en middeninkomens zo veel mogelijk te ontzien, helpt het om deze vaste sommen zo zichtbaar en duidelijk mogelijk te maken en dit beleid te bestempelen als een 'fee' en 'dividend' (Klenert et al., 2018). Het helpt ook om subsidies te geven voor dak- en raamisolatie in de woningen van lagere inkomens. Indien de belastingen op arbeid of bedrijven te hoog en dus suboptimaal zijn, dan kan een deel van die inkomsten gebruikt worden om de inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting te verlagen. Dit helpt om de werkgelegenheid en economische productie te vergroten, maar in de praktijk is het beter om het naar de burgers terug te sluisen, teneinde protesten zoals in Frankrijk te voorkomen. Verder helpt dit ook om het draagvlak onder bedrijven te vergroten, zeker als het gepaard gaat met tarieven op CO₂-intensieve invoerproducten en aftrekposten voor schone uitvoerproducten. De Wereldhandelsorganisatie zou dit toe moeten staan omdat ze noodzakelijk zijn om menselijk, dierlijk en planten leven en de gezondheid te beschermen.

Er wordt soms voorgesteld de inkomsten van de CO₂-belasting aan te wenden om het gebruik van hernieuwbare energie te subsidiëren. Maar wanneer men argumenteert op grond van *leren-door-te-doen* of *infant industry*, dan moeten deze subsidies niet afhankelijk worden gemaakt van de vraag of er wel of geen inkomsten binnenstromen van de CO₂-belasting (Acemoglu et al., 2012). Er zijn ook lobby's die eisen dat men de inkomsten moet gebruiken voor de compensatie van CO₂-intensieve bedrijfstakken zoals de kolencentrales en de staalindustrie. Dat is in het algemeen een slecht idee, hoewel een gedeelte van de inkomsten van de heffing kan worden teruggesluisd door subsidies te geven aan CO₂-intensieve bedrijfstakken die aantoonbaar het meeste lijden van de weglek van economische activiteiten naar het buitenland (Fowle en Requart, 2018). Het is echter beter om deze bedrijfstakken duidelijkheid op de langere termijn te verschaffen wat betreft de noodzakelijke nieuwe investeringen die ze moeten doen, door het cumulatieve CO₂-budget zo vroeg mogelijk aan te kondigen en te zeggen wat dit betekent voor deze sectoren qua transitie naar de fossielvrije

economie, en door het afkondigen van een oplopend pad van CO₂-prijzen. Het geeft nog meer duidelijkheid als de gestage stijging van de CO₂-prijs voor de komende dertig jaar wordt vastgelegd in een Klimaatwet.

BEPERK HET RISICO VAN GESTRAND VERMOGEN

De waarde van de bewezen voorraden van steenkool, olie en gas is wereldwijd acht tot tien keer zo groot als het CO₂-budget (McGlade en Ekins, 2015). Dit betekent dat de grote energieproducenten niet al hun voorraden kunnen verkopen omdat die dan worden verbrand, wat tot te grote opwarming van de aarde zou leiden. Voor zover de markten dit niet verdisconteren, zijn de aandelenkoersen van energieproducenten overgewaardeerd. Het alternatief is dat de markt het tijdens de top van Parijs aangekondigde klimaatbeleid niet serieus neemt, en dat de voorraden gewoon zouden kunnen worden verkocht en verbrand. Tegelijkertijd zijn particuliere en institutionele investeerders blootgesteld aan het risico dat de energieproducenten en CO₂-intensieve bedrijfstakken in waarde dalen als het klimaatbeleid in de toekomst plotseling ambitieuzer wordt. Dit risico is niet denkbeeldig, aangezien het grootste deel in de portfolio's van veel pensioenfondsen bestaat uit aandelen van Royal Dutch Shell en andere CO₂-intensieve bedrijven. Maar producenten van steenkool, olie en gas zouden, net als de kolencentrales en staalbedrijven, het meeste aan waarde verliezen als de overheden ineens wakker worden en eindelijk een serieus klimaatbeleid gaan voeren. Het risico van gestrand vermogen in het geval van onverwachte veranderingen in het klimaatbeleid is het sterkst voor CO₂-intensieve bedrijfstakken met hoge, moeilijk omkeerbare investeringen (Rezai en Van der Ploeg, 2019).

In juni 2017 heeft het grootste pensioenfonds in Zweden, AP7, daarom al zijn aandelen afgestoten in bedrijven die tegen het Parijse Klimaatakkoord ingaan, te weten Exxon Mobil, Gazprom, TransCanada Corporaton, Westar WR-N, Entergy en Southern Corporation. Pensioenfondsen kunnen zich ook indekken door te investeren in *low-carbon trackers*, zoals bijvoorbeeld aangeboden door MSCI. Zulke trackers geven een soortgelijk rendement als gewone trackers wan-

neer het klimaatbeleid niet echt van de grond komt, maar geven ook een goed rendement door gestrand vermogen en koersverliezen te vermijden als het klimaatbeleid op een zeker moment in de toekomst eindelijk zal worden aangescherpt.

Toezichhouders als De Nederlandsche Bank maken zich terecht zorgen om de risico's van de opwarming van de aarde voor de pensioenfondsen, maar ook om de potentiële nadelige gevolgen voor verzekeraars en banken. Het is daarom belangrijk dat er geregeld klimaatstresstesten worden uitgevoerd wat betreft de financiële sector.

LESSEN VOOR EEN EFFECTIEF KLIMAATBELEID

Als de uitstoot van CO₂ niet verandert, raakt voor de doelstelling van 2 °C het CO₂-budget in 18 tot 33 jaar op, en voor de doelstelling van 1,5 °C is het budget in slechts 5 tot 9 jaar op. Als bestaande kolencentrales openblijven tot aan het eind van de normale economische levensduur, dan worden de Parijse doelstellingen niet gehaald. Om de mondiale temperatuur binnen veilige grenzen te houden, moet de wereld in de komende tien à dertig jaar af van haar verslaving aan fossiele grondstoffen. Dit vereist een onmiddellijk moratorium op het verbranden van steenkool, eliminatie van alle directe en indirecte subsidies voor het gebruik van fossiele brandstoffen, en een *commitment* aan een snel oplopend pad van CO₂-prijzen voor alle economische regio's en sectoren. Als deze prijs hoger is dan de prijs van een CO₂-recht op de Europese markt voor emissierechten, dan moet de overheid een additionele belasting heffen die gelijk is aan het verschil tussen de aangekondigde prijs en de Europese prijs van een emissierecht. Het is belangrijk dat de CO₂-uitstoot multilateraal wordt beprijsd en CO₂-rechten internationaal verhandeld kunnen worden. Indien dit niet mogelijk is, dan zou de overheid de invoer van CO₂-intensieve goederen die minder of niet belast worden, additioneel kunnen belasten opdat er sprake is van een gelijk speelveld. Als dit niet mogelijk is, dan kan de overheid de bedrijven die het meest last hebben van internationale weglekeffecten ontzien door ze een productiesubsidie te geven.

Ook vereist een effectief klimaatbeleid dat fossiele-brandstoflobby's worden afgewezen, en subsidies worden

vermeden voor allerlei nieuwe manieren om de uitstoot terug te dringen, tenzij er sprake is van marktfalen ten gevolge van 'leren-door-te-doen'-effecten. Om het maatschappelijk draagvlak te vergroten kan men een deel van de CO₂-belastingopbrengsten gebruiken voor een zichtbaar CO₂-dividend voor alle burgers, eventueel gecombineerd met subsidies voor de isolatie van woningen van de lagere inkomens. Het vooruit schuiven van noodzakelijke maatregelen drijft de transitiekosten naar de fossielvrije economie op en vergroot het risico dat men onorthodoxe en riskante maatregelen zoals geo-engineering moet implementeren. Het is van belang om in de uitwerking van het Klimaatakkoord geen ruim baan te geven aan lobby's en om het risico van het kiezen van de verkeerde fossielvrije technologieën tegen zeer hoge kosten te vermijden. Bovendien leidt polderen tot versnippering van het klimaatbeleid. Het beprijzen van CO₂-uitstoot is veel effectiever. Ten slotte, de financiële sector moet zich aanpassen om de energietransitie te weerstaan – of nog beter: om er voordeel bij te behalen door de transitie te faciliteren.

Het concept-Klimaatakkoord neemt een aantal belangrijke stappen. Er komt een moratorium op steenkool bij de elektriciteitsproductie, maar pas vanaf 2030. En de vloer voor de emissieprijs gaat in 2020 omhoog van 12,30 naar 31,90 euro per ton CO₂. De voorgestelde CO₂-belasting voor de industrie gaat gepaard met een hoge prijsstelling en biedt daarom een slechte prijsprikkel om groener te produceren. De voorstellen in het concept-Klimaatakkoord zijn voorts nog onvoldoende ambitieus, worden veel te langzaam ingevoerd en bieden te weinig duidelijkheid voor de lange termijn. De kans is dan ook groot dat de emissiedoelstellingen niet worden gehaald. De details in het akkoord moeten nog worden uitgewerkt, maar het is nu al evident dat het tot onnodig hoge kosten zal leiden.

LITERATUUR

- Acemoglu, D., P. Aghion, L. Bursztyn en D. Hemous (2012) The environment and directed technical change. *The American Economic Review*, 102(1), 131–166.
- Aengenheyster, M., Q.Y. Feng, F. van der Ploeg en H.A. Dijkstra (2018) The point of no return for climate action: effects of climate uncertainty and risk tolerance. *Earth System Dynamics*, 9(3), 1085–1095.
- Coady, D., I.W.H. Parry, L. Sears en B. Shang (2016) *How large are global energy subsidies?* IMF Working Paper, 15/105.
- CPB (2019) *Doorrekening ontwerp-Klimaatakkoord*. Notitie Centraal Planbureau, maart.
- Fowlie, M. en M. Reguant (2018) Challenges in the measurement of leakage risk. *The American Economic Review*, 108, 124–129.
- Gollier, C. (2019) *The cost-efficiency carbon pricing puzzle*. Toulouse School of Economics Working Paper, 952.
- Hillman, J. (2013) *Changing climate for carbon taxes: who's afraid of the WTO?* Paper Climate Advisers en The German Marshall Fund of the United States, juli.
- IPCC (2001) *Climate change 2001: the scientific basis*, paragraaf 8.7. Working Group 1 to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Klenert, D., L. Mattauch, E. Combet et al. (2018) Making carbon pricing work for citizens. *Nature Climate Change*, 8, 669–677.
- Mayrhofer, J. en J. Gupta (2016) The science and politics of co-benefits in climate policy. *Environmental Science & Policy*, 57, 22–30.
- McGlade, C. en P. Ekins (2015) The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2 °C. *Nature*, 517, 187–190.
- Meijden, G. van der, en A. Siegmann (2018) Wie betaalt de rekening? *Christen Democratische Verkenningen*, 4. Te vinden op tijdschriftcdv.nl.
- Ploeg, F. van der (2018) The safe carbon budget. *Climatic Change*, 147(1-2), 47–59.
- Ploeg, F. van der, en C. Withagen (2012) Is there really a green paradox? *Journal of Environmental Economics and Management*, 64(3), 342–363.
- Ploeg, R. van der, B. Jacobs. A. Boot et al. (2019) Kabinet: zorg dat iedere ton CO₂-uitstoot dezelfde prijs krijgt. NRC, 24 april.
- Rezai, A. en F. van der Ploeg (2017) Climate policies under model uncertainty: max-min and min-max regret. *Energy Economics*, 68(S1), 4–16.
- Rezai, A. en F. van der Ploeg (2019) The risk of policy tipping and stranded carbon assets. *Journal of Environmental Economics and Management*, te verschijnen. Tekst te vinden op CESifo Working Paper, 7769.
- Schoenmaker, D., R. van Tilburg, R. van der Ploeg et al. (2019) Die CO₂-heffing voor de industrie moet er komen, NRC, 25 januari.
- Sinn, H.-W. (2008) Public policies against global warming: a supply side approach. *International Tax and Public Finance*, 15(4), 360–394.
- Steffen, W., J. Rockström en K. Richardson (2018) Trajectories of the earth system in the Anthropocene. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 115(33), 8252–8259.
- Stiglitz, J.E. en N. Stern (2017) *Report of the High-Level Commission on carbon prices*, 29 mei. Carbon Pricing Leadership Coalition. Washington, DC: World Bank.
- Strengers, B., H. Heerens, W. Smeets et al. (2018) *Negatieve emissies: technisch potentieel, realistisch potentieel en kosten voor Nederland*. PBL Achtergrondstudie, 2606.
- Wereldbank (2015) *Carbon leakage: theory, evidence and policy design*. World Bank, PMR Technical Note 11.

Naar een betere beprijzing van weggebruik



HENDRIK VRIJBURG

Universitair docent,
Universiteit Leiden



**GERBEN
GEILENKIRCHEN**

Wetenschappelijk
medewerker PBL

Deze bijdrage analyseert in welke mate de huidige belastingen ten aanzien van de aanschaf en het bezit van de auto kunnen worden vervangen door een systeem van kilometerbeprijzing, waarmee de maatschappelijke kosten van het gebruik van de auto in rekening worden gebracht. Een dergelijke verschuiving vergroot de maatschappelijke welvaart, aangezien de externe maatschappelijke schade bij gebruik van de auto nu onvoldoende beprijsd wordt.

IN HET KORT

- *Een naar plaats en tijd gedifferentieerde congestieheffing is maatschappelijke rendabel, waarbij decentrale cordonheffingen een uitvoerbaar alternatief zijn.*
- *Een vlakke heffing van circa drie cent per kilometer is verdedigbaar op basis van verschillende argumenten maar niet om congestie en broeikasgassen te beprijsen.*
- *Een doelmatige belastingmix bevat ook belastingen die geheven worden bij aanschaf en/of bezit. Het lijkt noch haalbaar noch doelmatig om de volledige belastingdruk bij aanschaf en bezit te verschuiven naar gebruik.*

Deze bijdrage is tot stand gekomen met waardevol commentaar van Sijbren Crossen, Hans Hilbers, Bas Jacobs, Rick van der Ploeg en Stef Proost, en participanten aan de conferentie Tax by Design for the Netherlands op de Erasmus Universiteit Rotterdam in mei 2019.
h.vrijburg@law.leidenuniv.nl en gerben.geilenkirchen@pbl.nl.

De auto is niet weg te denken uit het huidige straatbeeld en is, naast het eigen huis, vaak de grootste investering van huishoudens. Dit maakt het belasten en het reguleren van auto-gebruik en autobezit tot een politiek gevoelig onderwerp. Bovenop deze politieke gevoeligheden ziet de Nederlandse overheid de auto voornamelijk als een aantrekkelijk object voor belastingheffing. De eerste zin van *Autobrief 2* luidt bijvoorbeeld: “*Het primaire doel van autobelastingen is de financiering van overheidsuitgaven*” (Rijksoverheid, 2015). Echter, door de energietransitie staan de ontvangsten van brandstofaccijnzen onder druk omdat de overheid personenauto's met lagere CO₂-uitstoot wil stimuleren.

Het bezit van de auto en de eerste registratie van de auto in Nederland worden belast met respectievelijk mrb en bpm. Tot slot, wordt het gebruik belast via (voornamelijk) brandstofaccijnzen, wat bij benadering resulteert in een ‘vlakke’ heffing per kilometer. Daarnaast wordt auto-gebruik gereguleerd via bijvoorbeeld verzekeringsplicht en verkeershandhaving. Sinds Pigou (1932) analyseren economen of deze regulering aangrijpt op relevante externe effecten. Het beprijsen van onbedoelde neveneffecten die een gevolg zijn van de keuzes van individuen, zogenaamde externe effecten, leidt tot een hogere maatschappelijke welvaart. Congestie is een extern effect dat wordt veroorzaakt door auto-gebruik en Pigou suggereerde daarom om auto-gebruik te beprijsen. De belastingontvangsten zijn bijvangst (Vollebergh et al., 2016; Mirrlees et al., 2011) en worden bij voorkeur gebruikt om andere verstorende belastingen te verlagen (CPB en PBL, 2018). In Nederland was het *kwartje van Kok* een aanzet om met een ‘vlakke heffing’ het auto-gebruik meer te belasten ten opzichte van het openbaar vervoer. In de jaren negentig werd daarna een meer gerichte spitsheffing besproken en in 2009 strandde een voorstel van het kabinet-Balkenende IV voor invoering van een kilometerheffing. Recent ligt er het voornemen om per 2026 kilometerbeprijsing in te voeren, waaronder een variant gericht op elektrische auto's (Rijksoverheid, 2019).

Wij analyseren kilometerbeprijsing voor personenauto's vanuit het perspectief van het internaliseren van externe

schade bij een gegeven wegennet.¹ Vrachtverkeer blijft buiten beschouwing, evenals het ruimtelijke aspect, hoewel een efficiënter gebruik van het wegennet als gevolg van kilometerbeprijsing invloed kan hebben op ruimtelijke planning (CPB en PBL, 2016; Proost en Thisse, 2019). Ondanks de politieke relevantie besteden we geen aandacht aan inkomenseffecten van kilometerbeprijsing, dit is bijvoorbeeld ook gebruikelijk bij het reguleren van nutsbedrijven (Button, 2004; Levinson, 2010; Van den Berg en Verhoef, 2011). We nemen tot slot aan dat er op korte termijn geen EU-brede kilometerheffing wordt ingevoerd.

DE EXTERNE MAATSCHAPPELIJKE KOSTEN VAN MOBILITEIT

Personenauto's legden in Nederland in 2010 102 miljard kilometers af (CBS StatLine), met als gevolg totaal circa twaalf miljard euro aan maatschappelijke schade door externe effecten.² Tussen 2010 en 2018 is het verkeersvolume met acht procent gestegen, en ook voor de komende decennia wordt groei verwacht (CPB en PBL, 2015). Tabel 1 geeft inzicht in de ordegrootte van de gemonetariseerde waarde van de verschillende externe effecten per extra gereden voertuigkilometer (marginale schade) voor Nederland in 2010 en 2016, de EU in 2016 en de Verenigde Staten (VS; als referentiewaarde uit de literatuur). We rapporteren ordegrootte omdat er aanzienlijke onzekerheidsmarges zijn voor zowel de fysieke omvang van het externe effect als de maatschappelijke waardering. We rapporteren marginale schade omdat kilometerbeprijsing aanzet tot beperkte (marginale) gedragsveranderingen. De schattingen voor Nederland voor 2016 volgen uit CE Delft (2019) en wijken af van de inschattingen voor 2010, zowel vanwege de gebruikte data als de toegepaste methode. Ze zijn beter geschikt voor de onderbouwing van de beleidsaanbevelingen in deze bijdrage. De vraag hoe deze externe effecten het best geïnternaliseerd kunnen worden, wordt besproken in de volgende paragraaf.

Infrastructuur en verkeersonveiligheid zorgen voor verreweg de grootste totale maatschappelijke schadeposten van het wegverkeer (beide ongeveer elf miljard euro volgens CE Delft (2014) en KiM (2017)).³ Een deel van de totale maat-

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

schappelijke kosten van verkeersonveiligheid wordt echter direct gevoeld door de weggebruiker zelf en is daarmee geen externe schade: bijvoorbeeld een deel van de schade aan de eigen gezondheid als gevolg van een ongeluk. De *totale* schade aan andere personen, dus bijvoorbeeld verlies van leven en een lagere productiviteit, bedraagt ongeveer 5,3 miljard euro (CE Delft, 2014, p. 93). Merk op dat de kans op een ongeluk op sommige wegen juist daalt bij méér verkeer, hierdoor is de *marginale* schade voor ongelukken lager dan de *gemiddelde* schade. Opmerkelijk is dat de recentere studie de externe schade door ongevallen lager inschat. Voor infrastructuur geldt dat de geschatte marginale schade in tabel 1 relatief laag

is omdat variabele kosten maar veertien procent van de totale kosten bedragen en vooral veroorzaakt worden door zwaardere voertuigen.⁴

Congestie in het verkeer ontstaat doordat meerdere weggebruikers *dezelfde* weg gebruiken. Elke weggebruiker draagt eraan bij dat *andere* weggebruikers minder snel op hun plek van bestemming aankomen: een extern effect. De totale maatschappelijke kosten van congestie op het hoofdwegennet bedroegen in 2016 naar schatting 2,8 tot 3,7 miljard euro (KiM, 2017). De schade als gevolg van congestie omvat zowel reistijdverlies (66,3 miljoen voertuigverliesuren in 2018 volgens RWS (2019)) als het ongemak door het

Marginale externe kosten van personenauto vergeleken (cent/km)

TABEL 1

	NL 2010 ¹	NL 2016 ²	EU 2016 ²	VS ³	Bestaande instrumenten die aangrijpen op het externe effect
Infrastructuur	0,3	0,32	0,32	0,1	Brandstofaccijnzen, energiebelasting ⁴
Ongevallen	4,4	(1,0)	(1,0)	2,6	Verkeershandhaving, verplichte verzekeringen, brandstofaccijnzen, energiebelasting ⁴
Congestie	8,0 [0–41]	- [0–79]	- [0–66]	4,4	Brandstofaccijnzen, energiebelasting, betaald parkeren ⁴
Luchtkwaliteit (NOX, SO ₂ , PM _{2,5} , PM ₁₀)	0,7	1,0	1,0	1,8	Brandstofaccijnzen, energiebelasting, milieuzones in Rotterdam en Utrecht, parkeerbeleid in Amsterdam, aanschaf- en bezitsbelasting, EU-regelgeving ⁴
Geluidshinder	0,4	0,7	0,9	0,1	Brandstofaccijnzen, energiebelasting, geluidsnormen, geluidsschermen, aanleg stiller wegdek, snelheidsbeperking ⁴
Klimaatverandering (CO ₂ , CH ₄ , N ₂ O, NOX)	1,4	2,1	1,9	0,2	Brandstofaccijnzen (first-best), energiebelasting, aanschaf- en bezitsbelasting, bijtelling ⁴
Totaal	15,2	-	-	9,4	

¹ Op basis van de middenwaarde in CE Delft (2014) cijfers voor 2010. CE Delft rapporteert marginale effecten per reizigerskilometer in tabel 104, wij rapporteren marginale kosten per voertuigkilometer. Reizigerskilometers zijn 33 procent hoger dan voertuigkilometers omdat er gemiddeld meer personen in één auto zitten. We berekenen het naar kilometers gewogen gemiddelde van de externe effecten van benzineauto's (68 procent), dieselauto's (31 procent) en auto's op lpg (1 procent).

² Inschatting op basis van CE Delft (2019) voor Nederland en de Europese Unie in 2016 voor voertuigkilometers. Voor infrastructuur (niet gerapporteerd in CE Delft (2019)) is dezelfde schatting gebruikt als in CE Delft (2014). Voor ongevallen worden marginale waarden gerapporteerd voor afzonderlijke wegen, de getallen tussen de rechte haken zijn benaderingen, gebaseerd op onze eigen inschatting.

³ Op basis van Parry et al. (2007). We gebruiken een wisselkoers van 1,4 euro/dollar (van toepassing voor die periode).

⁴ Benzineaccijnzen in Nederland in 2019 bedraagt 79 cent per liter; een gemiddeld verbruik van 1 op 13 geeft 6 cent per kilometer. Dieselaccijnzen bedraagt 50 cent per liter, 1 op 16 geeft 3 cent per kilometer. Voor elektriciteit geldt 9,8 cent per kWh in algemene zin en 5,3 cent per kWh specifiek voor opladen. Wanneer we rekenen met 5 km per kWh geeft dit 1 à 2 cent per km.

reizen op een ander moment (*schedule delay costs*) of via een andere route. Daarbij komt nog de onbetrouwbaarheid van de reistijd (CE Delft, 2014). De maatschappelijke waardering van tijdsverliezen is gerelateerd aan het uurloon (Small, 1992). Terwijl bij ongevallen en infrastructuur de gemiddelde kosten hoger zijn dan de marginale kosten, geldt voor congestie dat de gemiddelde kosten relatief laag zijn (1,4 cent per kilometer) ten opzichte van de marginale kosten. De hoge marginale kosten volgen uit het sterke niet-lineaire karakter van congestie (CE Delft, 2014). Pas bij een bepaald aantal auto's per kilometer hebben weggebruikers echt last van elkaar. Congestie varieert daardoor met de tijd (dag en tijdstip van de dag) en de locatie (de Randstad is dominant in de file-top 50 van 2018 volgens RWS (2019)). Om gevoel te krijgen voor de ordegrrootte van de niet-lineariteit in externe kosten is het goed om in te zien dat tabel 1 de middenwaarde van marginale schades weergeeft uit de studie van CE Delft (2014). De bandbreedte geeft een hoge waarde van 41 cent per kilometer en een lage waarde van nul. CE Delft (2019) rapporteert alleen waarden voor specifieke wegtypes, en geen gemiddelde waarde. De bandbreedte in kolom 3 en 4 van tabel 1 toont de hoge waarden voor stadswegen in de spits. De recentere schattingen suggereren hogere maatschappelijke kosten door congestie. In Nederland is die congestie groter dan het EU-gemiddelde.

Het gebruik van de auto schaadt ook de leefomgeving (klimaatverandering, luchtkwaliteit en geluidshinder). De totale milieuschade door luchtverontreinigende stoffen en broeikasgassen, uitgestoten door het wegverkeer, is door Drissen en Vollebergh (2018) geschat op ruim acht miljard euro in 2015. De geschatte milieuschade is afhankelijk van het aantal mensen dat last heeft van de uitstoot, en de maatschappelijke waardering van de fysieke schade. Schade door fijnstof in steden is bijvoorbeeld een factor 5 hoger dan gemiddeld, en geluidshinder 's nachts wordt een factor 4 hoger gewaardeerd dan overdag (CE Delft, 2014). Ook het type auto is van belang: nieuwere auto's zijn schoner en stiller als gevolg van EU-regulering. De verwachting is dat de luchtkwaliteitsschade de komende jaren daalt (Parry et al., 2007; De Borger en Proost, 2017). De geschatte klimaat-

schade varieert sterk met de CO₂-prijs: impliciet 9,50 euro per ton CO₂ in kolom 5, 78 euro per ton CO₂ in kolom 2, en 100 euro per ton CO₂ in kolom 3 en 4. De verwachting is dat de CO₂-prijs in de toekomst verder gaat stijgen. In een tweegraden-pad past een stijging van de CO₂-prijs tot 100 à 500 euro per ton CO₂ in 2030 (CPB en PBL, 2019). De klimaatschade is ook gecorrigeerd voor verbruik, Parry et al. (2007) nemen 8,8 kilometer per liter benzine, voor Europese auto's is 13 kilometer per liter benzine een betere benadering.

RELATIE EXTERNE SCHADEKOSTEN MOBILITEIT MET KILOMETERBEPRIJZING

Deze paragraaf analyseert welk deel van de externe effecten in tabel 1 bij voorkeur geïnternaliseerd wordt met kilometerbeprijzing. We houden daarbij rekening met bestaande beleidsinstrumenten die aangrijpen op de externe schade (kolom 6 van tabel 1).

Theorie optimale regulering van externe effecten

Beprijzen, bijvoorbeeld met een heffing, zet aan tot een efficiënte reductie van externe effecten (Kaplou en Shavell, 1996; Hepburn, 2006).⁵ Als uitvoeringskosten worden genegeerd, kan de overheid het best de handeling direct beprijzen die leidt tot een negatief extern effect, omdat actoren dan de meeste vrijheid hebben om zelf te kiezen hoe om te gaan met de hogere prijs (zie Verhoef et al. (2004) voor een toepassing op kilometerbeprijzing). Wanneer alle andere markten efficiënt functioneren, is het optimale pigouviaanse tarief gelijk aan de marginale schade. Echter, een dergelijke *first-best* prijs gaat gepaard met hoge uitvoeringskosten. Ook functioneren andere markten niet allemaal efficiënt. Vaak is het daarom doelmatiger om te kiezen voor een combinatie van het beprijzen van een grondslag die samenhangt met het negatieve externe effect, en het stimuleren van alternatieve opties (Sandmo, 1976; Lehmann, 2012; Jacobsen et al., 2019). Ook de tariefkeuze wijkt in dat geval af van de marginale schade (Sandmo, 1976; Diamond, 1973). Hierna volgt een toepassing van deze argumenten op het internaliseren van de externe effecten in tabel 1.

Het beprijzen van congestie

Congestie ontstaat doordat de capaciteit van de weg op een bepaald punt – een *bottleneck* – onvoldoende is om een *tijdelijke* grote verkeersstroom te verwerken (bijvoorbeeld tijdens de spits). Hierdoor duurt de reis langer en komen niet alle weggebruikers op het gewenste tijdstip aan. Pigou suggereerde om weggebruikers middels een prijs te confronteren met het verlies aan tijd dat zij veroorzaken bij andere weggebruikers.⁶ Vickrey (1963) en Walters (1961) betogen dat congestiebprijzing het wegverkeer beter over de weg spreidt. Ook kiezen sommige weggebruikers als gevolg van congestiebprijzing voor andere vervoersopties (modal-shift) of reizen ze minder (zie ook Button (2004) en CPB en PBL (2016) voor een bespreking). Arnott et al. (1990) wijzen er in navolging van Vickrey (1969) op dat efficiëntiewinsten vooral groot zijn wanneer de congestieprijs wordt gedifferentieerd naar vertrektijd. Door tijdsdifferentiatie wordt de verkeersstroom anders verdeeld over de tijd, zodat de bottleneck efficiënt wordt gebruikt (reizen op een ander moment, zie ook Verhoef et al. (2004)). De congestieprijs loopt eerst lineair op tot het meest gewenste moment om de bottleneck te passeren, en daarna weer lineair af. De weggebruikers die ervoor kiezen om vroeg te vertrekken, betalen een relatief lage prijs, maar ervaren een nutsverlies doordat ze (te) vroeg aankomen en vice versa voor weggebruikers die laat vertrekken. Weggebruikers die precies op de gewenste tijd aan willen komen, betalen de hoogste prijs. De opbrengst van de congestiebprijzing vervangt het tijdsverlies van in de file staan en kan, in tegenstelling tot tijdsverlies, door de overheid nuttig besteed worden. In het gestileerde optimum van Arnott et al. (1990) zijn alle weggebruikers erop vooruitgegaan vanwege de afgenomen reistijd (ook zonder de opbrengst van beprijzing).

De verschillen tussen weggebruikers in bijvoorbeeld de waardering van tijd, de gewenste aankomsttijden en het ongemak van te laat arriveren zullen ervoor zorgen dat congestiebprijzing leidt tot verschuivingen in het gebruik van de weg. Beprijzen maakt de reis efficiënter, want de reis kost minder tijd, hoewel meer geld. De tijdswinst is waardevol voor weggebruikers met een hoge tijdswaardering, maar weggebruikers die relatief weinig te besteden hebben, ervaren een welvaartsverlies

door de hogere prijs (Rouwendal en Verhoef, 2006). Recreatief verkeer zal eerder buiten beprijsde periodes plaatsvinden of een alternatieve vervoersoptie kiezen. Een fabrieksarbeider (specifiek woon-werkverkeer) heeft baat bij de betere spreiding van verkeer (niet 'betalen om in de file te staan', maar 'betalen om te rijden'), maar de totale ritprijs kan relatief zwaar drukken op zijn of haar inkomen. Daarnaast is het wegennet complex: routes hebben meerdere bottlenecks (Arnott et al., 1990; Verhoef, 2002) en er ontstaat 'start-stop-verkeer' rondom steden (Button, 2004). Rekening houden met al deze aspecten maakt het berekenen van de first-best prijs per reis complex, en deze zal afwijken van de marginale schade (Verhoef et al., 2004). Verschillende auteurs zien een first-best systeem van congestiebprijzing daarom vooral als een theoretisch construct (Button, 2004; Rouwendal en Verhoef, 2006).

Second-best congestiebprijzing houdt rekening met beperkingen in de uitvoering en imperfecties in gerelateerde markten (Rouwendal en Verhoef, 2006). Een beperking in de uitvoering is bijvoorbeeld het beprijzen van het gebruik van sommige wegen per locatie (wegvak) in plaats van per individuele trip. Het uniform beprijzen van een wegvak gedurende een bepaalde periode, terwijl externe schade binnen dit blok wel varieert, leidt tot een 'botte' congestieheffing. Arnott et al. bespreken bijvoorbeeld een regime met twee prijzen voor gebruik van de bottleneck: gedurende en buiten de 'spits', en concluderen dat ook een dergelijke benadering leidt tot een welvaartswinst. Het optimale tarief van een botte congestieheffing ligt doorgaans lager dan de marginale congestieschade gedurende de spits, omdat ook de inherente verstoringen als gevolg van het te hoog beprijzen van sommige weggebruikers meetelt.⁷ Wanneer niet alle wegen worden beprijsd, moet er rekening gehouden worden met *extra* congestie door uitwijkgedrag naar niet-beprijsde wegen (Marchand, 1968). De potentiële maatschappelijke netto-baten van een botte congestieheffing zijn kleiner dan de maatschappelijke kosten van congestie (Parry et al. 2007). Hoe meer een botte congestieheffing over de tijd differentieert, hoe hoger de welvaartsbaten (Van den Berg en Verhoef, 2011; CPB en PBL, 2015). Een te botte uitvoering kan al gauw de baten met een factor 4 verminderen.

Wegverkeer is gerelateerd aan andere markten en daarmee aan de noodzaak om deze markten te reguleren. Het gewenste niveau van congestiebeprijzing hangt daarom mogelijk af van regulering van deze andere markten (Rouwendaal en Verhoef, 2006). Congestie wordt bijvoorbeeld verminderd door subsidies op openbaar vervoer (een substituuft voor wegverkeer, zie Button (2004)) of het subsidiëren van ‘spitsmijden’. Een goed voorbeeld van regulering van een complementaire markt is parkeerbeleid: elke rit eindigt doorgaans met parkeren op de bestemming. Het hoger beprijsen van populaire bestemmingen – denk aan de verblijfsheffing in Londen – beprijsd indirect de rit (Button, 2004). Hoewel subsidies op het openbaar vervoer en het beprijsen van parkeren niet leiden tot een efficiënte reductie van congestie, is de ‘optimale’ congestieprijs in algemene zin afhankelijk van de vraag of het openbaar vervoer en parkeren efficiënt zijn beprijsd (Verhoef et al., 2004). Concluderend: een kilometerprijs kan onderbouwd worden vanuit de wens om congestie te beprijsen. Wel is voor het beprijsen van congestie een met locatie, en met tijd, gedifferentieerde heffing nodig.

Het beprijsen van schade door ongelukken en schade aan infrastructuur

De externe maatschappelijke schade door ongelukken en infrastructuur kan beprijsd worden met een heffing proportioneel naar gebruik. Oorspronkelijk was de motorrijtuigenbelasting (mrb) vanuit het profijtbeginsel gericht op het mede-financieren van de infrastructuur. Maar de mrb is onafhankelijk van de mate van gebruik van de weg.

Voor ongelukken geldt dat de kans erop niet alleen gerelateerd is aan het weggebruik. De kans op een ongeluk wordt kleiner bij een lagere snelheid, en dus met de mate van congestie (Parry et al., 2007; CE Delft, 2014). Daarnaast hangt de kans op ongelukken sterk af van het specifieke gedrag van de automobilist (zoals alcoholgebruik en vermoeidheid) en het veiligheidssysteem in het voertuig. Er is echter wet- en regelgeving om de potentiële schade door ongelukken te beperken. Autobezitters zijn verplicht om zich te verzekeren voor eventuele schade die zij aan anderen toebrengen. Verzekering beprijsen echter niet efficiënt, omdat er onvol-

doende differentiatie naar risicogroepen is, en evenmin een prijs ‘aan de marge’ (de premie stijgt niet met de mate van het weggebruik), zie CE Delft (2014). Gevaarlijk rijgedrag wordt daarnaast gereguleerd met verkeershandhaving en vervolging in geval van een strafbaar feit. Een groot deel van de externe schade door ongelukken wordt dus al gereguleerd. Een proportionele heffing naar gebruik beprijsd ongelukken daarnaast indirect.

Op basis van de literatuur en van kolom 3 in tabel 1 lijkt voor het beprijsen van externe schade door infrastructuur en ongelukken een proportionele kilometerheffing naar gebruik van afgerond 1 cent per kilometer verdedigbaar (0,3 cent voor afschrijving infrastructuur en als vuistregel de helft van 1 cent per kilometer bij ongelukken, zodat we corrigeren voor bestaande regulering). Merk op dat er een beleidsmix nodig is voor het verminderen van schade door ongelukken. Zie Van Maarseveen et al. (2018) voor een onderbouwing van een gedifferentieerde aanschaf- of bezitsbelasting vanuit het argument van verkeersveiligheid.

Het beprijsen van milieuschade

Autogebruik leidt als gevolg van slijtage van banden, remmen en wegdek tot vervuiling door fijnstof. Echter, ook het gewicht van de auto, het rijgedrag en de verkeersdruk (meer remmen bij meer verkeer) bepalen de mate van vervuiling. Het gebruik van de auto zorgt *indirect* voor uitstoot van luchtvervuilende stoffen. Deze schade is indirect gerelateerd aan autogebruik omdat de schade aan de lucht bij hetzelfde aantal kilometers kan worden gereduceerd door efficiënter gebruik te maken van brandstof, of een schoner verbrandingsproces door bijvoorbeeld roetfilters, zie Fullerton en West (2002). Daarnaast wordt luchtkwaliteitsschade al sterk gereguleerd met EU-richtlijnen (De Borger en Proost, 2017) en met milieuzones. Ook voor geluidshinder geldt dat deze op andere manieren opgelost kan worden dan door minder gebruik te maken van de auto. Er is voor geluidshinder dan ook al de nodige regelgeving en ander beleid. De klimaatschade van 2,1 cent per kilometer uit kolom 3 van tabel 1 volgt uit het gebruik van fossiele brandstoffen. Het belasten van *de aanschaf* van fossiele brandstoffen met brandstofaccijnzen

is een goed voorbeeld van het belasten van een grondslag die samenhangt met klimaatschade. De fossiele brandstof sluit als proxy vrijwel volledig aan bij de broeikasgasemissies die ontstaan wanneer de brandstof *wordt verbrand*, zie Parry et al. (2007).⁸ Voor klimaatschade is kilometerbeprijzing daarom overbodig.

Wij concluderen dat, ondanks het feit dat milieuschade sterk locatie- en tijdsafhankelijk is, er vanwege bestaand beleid hoogstwaarschijnlijk weinig reden is voor een additionele locatie- en tijdsafhankelijke kilometerheffing. Wanneer men zou besluiten tot een proportionele kilometerheffing, is afgerond 1 cent per kilometer verdedigbaar voor het internaliseren van schade aan lucht en geluid op basis van kolom 3 van tabel 1 (we nemen de helft van de schade aan luchtkwaliteit en geluidshinder als impliciete vuistregel-correctie voor bestaande regulering). Luchtkwaliteitsschade is daarnaast voor een belangrijk deel auto-specifiek, waardoor een beleidsmix nodig is waarbij wordt gedifferentieerd naar zowel afstand als het type auto (zie Jacobsen et al. (2019) voor een verdere bespreking in geval gerapporteerde schade afwijkt van daadwerkelijke schade).

Inelastische grondslag – ontvangsten-argument

Naast externe schadekosten wordt ook de relatief lage prijselasticiteit van brandstofgebruik vaak gebruikt als onderbouwing om brandstof te belasten met het oog op de ontvangsten. Het belastingstelsel behandelt tijdsbesteding niet neutraal: tijd besteed aan werken wordt belast, terwijl tijdsbesteding die geen belastbare vergoeding oplevert, onbelast blijft. Een second-best argument is daarom het zwaarder belasten van goederen en diensten die complementair zijn aan vrije tijd (Parry et al., 2007; Parry en Small, 2005). Een lage elasticiteit kan een signaal zijn van een goed dat complementair is met vrije tijd (Mirrlees et al., 2011). West en Williams (2007) suggereren dat brandstofgebruik gemiddeld genomen complementair is aan vrije tijd en dat daarom de brandstofaccijns verhoogd zou moeten worden met een opslag. Maar Mirrlees et al. (2011) suggereren juist dat brandstoffen complementair zijn aan werk, en dus relatief laag belast zouden moeten worden. De verwarring kan ont-

staan omdat brandstof zowel voor werkgerelateerd als voor sociaal-recreatief verkeer wordt gebruikt. Het efficiëntieargument hangt niet samen met brandstofgebruik, maar met recreatieve kilometerverplaatsing. Parry en Small (2005) spreken van 17 dollarcent per gallon, en Parry et al. (2007) suggereren dat dit een ondergrens is. Dit suggereert dat een uniforme heffing in de buurt van 1 cent per kilometer verdedigbaar is vanuit het argument van efficiënt belasting heffen.⁹

Vaststelling hoogte van het tarief

Uit het bovenstaande volgt dat een deel van de externe schade genoemd in kolom 3 van tabel 1 geïnternaliseerd kan worden met een vorm van kilometerbeprijzing *bovenop* de bestaande regulering (regulering voor ongelukken en milieuschade, et cetera) en de brandstofaccijzen voor het internaliseren van klimaatschade (ongeveer 25 cent *per liter*).¹⁰ Verreweg het grootste deel is echter congestie, en congestie wordt bij voorkeur beprijsd met een tijds- en locatieafhankelijke congestieprijs. Zo'n 2 cent *per kilometer*, plus 1 cent in verband met de inelastische grondslag, is verdedigbaar voor een vlakke heffing.

Tabel 1 geeft de marginale schade bij de huidige regulering weer. Na een verandering in de beprijzing per kilometer kan deze schade dus veranderen. In geval van een oplopende marginale schadecurve verlaagt beprijzing bijvoorbeeld de marginale schade. Nash et al. (2004) suggereren bijvoorbeeld dat de schade van congestie na beprijzing maar twintig procent is van de initiële congestie. Tot slot vraagt het effectief prikkelen van weggebruikers enige voorspelbaarheid en betrouwbaarheid in de prijs (Parry et al., 2007; Mirrlees et al., 2011; CPB en PBL, 2016). Gezien deze complicaties lijkt het verstandig om de beprijzing stapsgewijs te verhogen totdat het weggebruik als voldoende efficiënt wordt ervaren (zie bijvoorbeeld Baumol en Oates (1971)).

TOEGEPAST: CONCRETE VORMEN VAN KILOMETERBEPRIJZING

De uitvoering van kilometerbeprijzing wordt beperkt door uitvoeringskosten, waar in de literatuur relatief weinig aandacht aan is besteed (Button, 2004). CPB en PBL (2015)

bespreken een aantal uitvoeropties waarbij het opvalt dat de systemen die nodig zijn voor vergaande tijdsdifferentiatie hogere kosten met zich meebrengen. Vergaande tijdsdifferentiatie vraagt om een investering per auto, zoals een kastje met gps-functie of een *dedicated short-range communications*-systeem (DSRC), respectievelijk 250 en 40 euro. Een bottere meting per wegvak kan ook met een camerasysteem met automatische kentekenherkenning (ANPR; *automatic number plate recognition*) of een smart vignet (sticker in de auto en meetapparatuur langs de weg), met nagenoeg geen kosten per auto. Ook de administratiekosten voor een gps-systeem liggen 25 procent hoger dan van een ANPR-systeem dat gebruikt kan worden voor een 'bottere' beprijzing. Een uitvoering met ANPR-camera's heeft het voordeel dat de overheid de camera's beheert, de instapkosten voor automobilisten relatief laag zijn en de uitvoering niet afhankelijk is van technologie bij de weggebruiker (mogelijk minder fraude en bezwaarprocedures). Technologie blijft zich echter ontwikkelen en het is niet ondenkbaar dat de kosten van systemen op basis van gps-signalen de komende jaren relatief sterk dalen.¹¹

De uitvoering van kilometerbeprijzing zal daarnaast geconfronteerd worden met de bepalingen uit de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Naar verwachting zal de mate van verfijning van kilometerbeprijzing steeds meer op gespannen voet met de Wbp komen te staan: bij de vlakke varianten van kilometerbeprijzing kan voldaan worden aan de eisen van de Wbp, maar bij de uitvoering van een gedifferentieerde congestieheffing niet. Het is onduidelijk in hoeverre privacy uiteindelijk de uitvoering gaat beperken en of dit maatschappelijk wenselijk is (Button, 2004; CPB en PBL, 2015; CPB, 2017). Er lijkt een inconsistentie te bestaan tussen hoe mensen privacy *zeggen* te waarderen (hoog), en de daadwerkelijke *bereidheid om te betalen* voor meer privacy (laag) (Athey et al., 2017). Dit kan betekenen dat de daadwerkelijke waardering van privacy laag is, of ook dat consumenten beschermd moeten worden tegen het lichtzinnig opgeven van privacy.

In deze paragraaf evalueren we verschillende aspecten van een beperkt aantal uitvoerbare varianten van kilome-

terbeprijzing (zie tabel 2 voor een schematisch overzicht). We bespreken varianten die zich onderscheiden naar heffingsgrondslag. De evaluatie is gebaseerd op de theoretische inzichten uit de vorige paragraaf, kosten-batenanalyses van CPB en PBL (2015), analyses in Besseling et al. (2005) en gedocumenteerde ervaringen uit andere landen (met name ten aanzien van uitvoering).

First-best congestieheffing (heffingsgrondslag is vertrektijd en specifieke route)

Een (bij benadering) *first-best* congestieheffing is een sterk gedifferentieerde heffing die varieert met de vertrektijd van de automobilist en rekening houdt met de congestie op de gekozen route. Vanuit zowel congestiebaten als efficiëntiekosten is dit de beste beleids optie (Verhoef et al., 2004). Deze vorm van beprijzen is in principe uitvoerbaar: auto's kunnen via gps hun locatie realtime doorgeven. Maar deze vorm van beprijzen is nog nergens in gebruik, omdat de uitvoeringskosten naar verwachting hoog zijn (Cipriani et al., 2019; CPB en PBL, 2016). Doordat het systeem nog nergens

Overzicht beoordeling beleidsopties kilometerbeprijzing

TABEL 2

	First-best	Second-best	Cordon	Spits	Vlak
Reductie congestie (+)	++++	+++	++	+	+++
Overige baten (+)	o	o	+	o	++
Overige verstoringen (-)	o	-	-	-	---
Uitvoeringskosten (-)	----	--	-	-	--
Privacy (-)	----	---	---	-	o
Doelmatig?	-	++	+	-	o

Noot: De kolommen staan voor varianten die in de onderstaande vijf subparagrafen worden besproken: first-best (++++), zeer goed (+++), goed (++) , matig (+), bijna niets (o). Vice versa voor kosten met een aantal minnen (-). Overige baten omvat: verkeersveiligheid, geluid en emissies (CPB en PBL, 2015). Overige verstoringen omvat voornamelijk vraaguitval.

gens is ingevoerd, zijn de uitvoeringskosten ook erg onzeker (Mirrlees et al., 2011). Ten aanzien van privacy moet voor deze vorm van beprijzen alle persoonlijke ritinformatie gebruikt worden voor het vaststellen van de rit-specifieke prijs en dus treedt mogelijk een conflict op met de Wbp. De first-best congestieheffing genereert additionele baten in termen van minder milieuschade, maar deze baten zijn beperkt want het autogebruik neemt in zijn totaliteit maar beperkt af en bovendien is die (wellicht bescheiden) afname vaak buiten de steden. Wij schatten in dat een first-best congestieprijs hoogstwaarschijnlijk op dit moment nog ondoelmatig is gezien de combinatie van hoge onzekere uitvoeringskosten en inbreuk op privacy.

Second-best congestieheffing (heffingsgrondslag is gebruik wegvak op bepaald tijdstip)

Een second-best (botte) congestieheffing betreft een gemiddelde prijs op een aantal specifieke (drukke) wegvakken en tijdstippen op het hoofdwegenetwerk (CPB en PBL, 2015; 2016). De botte congestieheffing reduceert congestie ook sterk (Mirrlees et al., 2011) maar minder efficiënt dan de first-best heffing, waardoor het totale gebruik van de auto sterker daalt dan bij de first-best heffing (CPB en PBL, 2016).¹² Aangezien de second-best congestieheffing voor een groot deel buiten de steden op hoofdwegen wordt ingevoerd, scoort deze heffing op additionele baten hetzelfde als de first-best heffing. Wat betreft privacy moet voor controleerbaarheid ook voor de second-best variant tijd en plaats worden bijgehouden, maar voor een kleiner gebied.

Omdat de beprijzing geldt voor specifieke wegvakken, kan de uitvoering ervan plaatsvinden met zowel systemen die per auto een investering vereisen (kastje met gps, DSRC-techniek) als systemen die vooral investeringen langs de weg vragen (ANPR-techniek en smart vignet). De systemen met DSRC, ANPR en smart vignet worden alle drie in verschillende landen gebruikt.¹³ Systemen met een beperkte investering per auto maken uitrol eenvoudig.

CPB en PBL (2015; 2016) beoordelen een congestieheffing, uitgevoerd met een ANPR- of smart vignet-techniek, als maatschappelijk rendabel bij zowel hoge als lage

economische groei, maar zijn terughoudend over de uitvoering. De maatschappelijke baten volgen met name door aanzienlijke reistijdwinsten. Iets meer tijdsdifferentiatie levert bovendien grotere baten tegen een relatief kleine stijging in kosten. Wij baseren ons oordeel op het saldo van deze kosten-batenanalyse: een second-best congestieheffing is maatschappelijk rendabel.

Cordonheffing (heffingsgrondslag is het binnenrijden van een specifiek gebied gedurende een bepaalde periode)

Een cordonheffing is een tijdsgeïndividualiseerde heffing voor het binnenrijden van een stad zoals Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, inclusief de ringwegen, gedurende een bepaalde periode, onafhankelijk van hoe lang het voertuig in de zone blijft (zie CPB en PBL (2016) en de *passageheffing* in Besseling et al. (2005)). Hieraan gerelateerd is een verblijfsheffing waarbij per dag of dagdeel wordt betaald.

In Londen en Stockholm nam het autoverkeer na de introductie van een cordonheffing af met respectievelijk twaalf procent (KiM, 2018) en twintig procent (Richardson en Bae, 2008). In Londen daalde de congestie met dertig procent. Een cordonheffing beïnvloedt congestie relatief sterk omdat een deel van de congestie plaatsvindt binnen grote steden en op de ringwegen ervan (zie voor Nederland figuren 3.2, 3.3 en 7.2 in CPB en PBL (2015)). Cipriani et al. (2019) simuleren een systeem van cordonheffingen voor Rome en laten zien dat niet alleen congestie *binnen* de stad daalt, maar ook *buiten* het gebied wordt gereguleerd. Door de invloed op congestie beoordelen Besseling et al. (2005) een cordonheffing rondom de grote steden, inclusief de ringwegen, als positief. Daarentegen beoordelen ze een aanwezigheidsheffing, exclusief ringwegen, als negatief. CPB en PBL (2015) gebruiken hetzelfde model als Besseling et al., maar zijn terughoudend ten aanzien van het doorrekenen van een cordonheffing.

Cordonheffingen blijken haalbaar, want ze zijn al ingevoerd in Singapore (in 1975, met een elektronisch systeem; sinds 1998 cordon- plus verblijfsheffing), in Londen (in 2003, een vlakke verblijfsheffing tussen 9:00 en 17:00 uur), in Stockholm (in 2007, een naar tijd gedifferentieerde cor-

donheffing), in Milaan en Gothenburg (in 2013, een cordonheffing); zie Cipriani et al. (2019) voor een bespreking. De meeste systemen worden uitgevoerd met ANPR-camera's; veel steden gebruiken deze camera's al voor het instellen van milieuzones. Een stad als locatie correleert namelijk ook sterk met luchtkwaliteitsschade en geluidsoverlast. Een cordonheffing heeft daarom naar verwachting grotere additionele baten dan de second-best congestieheffing (of kleine uitvoeringskosten als zo'n milieuzone al bestaat). De cordonheffing leidt echter tot lage geaggregeerde veiligheidsbaten omdat de heffing relatief weinig automobilisten treft. Op basis van Besseling et al. (2005) worden de uitvoeringskosten bij cordonheffing lager ingeschat dan bij de second-best congestieheffing. Een cordonheffing die naar tijd is gedifferentieerd, zal wat privacy betreft vergelijkbaar scoren als een second-best congestieheffing, want er moet bijgehouden worden wanneer de automobilist het cordon betreedt.

Deze vorm van beprijzing lijkt veelbelovend te zijn (De Borger en Proost, 2017). Wel is het zo dat de totale effecten van cordonheffingen sterk afhankelijk zijn van de vormgeving en het bredere beleidspakket (hoogte en differentiatie tarieven, omvang heffingsgebied, kwaliteit en investeringen in ov- en fietsnetwerk; zie PBL en CE Delft (2010) en Mirrlees et al. (2011)).

Spitsheffing (heffingsgrondslag is gebruik wegen in bepaald gebied en periode)

De spitsheffing is een heffing per kilometer op alle hoofdwegen in de Randstad en delen van Noord-Brabant en Gelderland gedurende de spits (CPB en PBL, 2015). De spitsheffing is botter dan een second-best congestieheffing en de specifieke cordonheffingen rondom grote steden, als gevolg hiervan worden weggebruikers bij een spitsheffing vaker met een relatief hoge kilometerprijs geconfronteerd terwijl anderen juist te weinig betalen. Dit resulteert uiteindelijk in lagere maatschappelijke congestiebaten dan de second-best congestieheffing en de cordonheffing. De spitsheffing is minder gericht op steden maar mist ook alle weggebruikers buiten de spits, wat weer in lagere overige baten resulteert (CPB en PBL, 2015). Omdat het niet nodig is om aan te geven waar

een weggebruiker het gebied van de spitsheffing betreedt, is de inbreuk op de privacy kleiner.

Brede vlakke heffing (heffingsgrondslag is gereden kilometers in Nederland)

Een vlakke heffing maakt geen onderscheid tussen tijd en locatie, en rekent een vaste prijs per kilometer. Een vlakke kilometerheffing kan uitgevoerd worden met een relatief eenvoudig kastje in de auto. Door de grove uitvoering van de beprijzing is de heffing niet goed op congestie gericht. Congestie daalt wel, maar tegelijkertijd daalt ook het aantal gereden kilometers (een verstoring). Wanneer voor de vlakke heffing bijvoorbeeld een tarief gekozen wordt vergelijkbaar met het tarief van de second-best congestieheffing zal congestie ongeveer in dezelfde mate dalen maar daarnaast ook het aantal gereden kilometers met twaalf tot vijftien procent afnemen (CPB en PBL, 2015; Besseling et al., 2005).

Een vlakke heffing is goed uitvoerbaar tegen relatief lage kosten. In diverse landen is ervaring opgedaan met een vlakke heffing voor vrachtauto's, uitgevoerd met een elektronisch tolsysteem met camera's en/of kastje per voertuig, zoals in België, Duitsland, Oostenrijk, Zwitserland, Tsjechië, Slowakije, Polen en Hongarije. Deze heffingen gelden veelal op het hele snelwegennet en op doorgaande hoofdwegen (om uitwijk-effecten te voorkomen). In Nederland is een vrachtautoheffing in voorbereiding. Aangezien er geen tijd- en locatie-specifieke informatie hoeft te worden verzameld, is inbreuk op de privacy minimaal.

Bij hoge congestie leidt een vlakke heffing volgens CPB en PBL (2015) tot positieve welvaartsbaten, bij lage congestie ontstaat een welvaartsverlies. Naast de relatief sterke daling in autogebruik valt het op dat er relatief grote additionele baten zijn in termen van verkeersveiligheid en milieu.

BELEIDSAANBEVELING

Op basis van de voorgaande argumenten komen we tot drie beleidsconclusies.

Ten eerste: een (botte) second-best congestieheffing die specifiek gericht is op congestie op drukke wegvakken op het hoofdwegennet lijkt maatschappelijk rendabel

wanneer deze uitgevoerd wordt met bijvoorbeeld ANPR-camera's. Het heeft hierbij de voorkeur om gedurende de spits zo veel mogelijk naar tijd te differentiëren. Tijdsdifferentiatie voorkomt betaald in de file staan, en zorgt voor betaald rijden.

Ten tweede: wanneer een second-best congestieheffing politiek niet haalbaar blijkt, is een cordonheffing op drukke tijdstippen voor de vier grote steden (Amsterdam, Den Haag, Rotterdam en Utrecht), inclusief ringwegen, een goed alternatief als eerste stap naar het impliciet beprijzen van congestie (Button, 2004). Steden experimenteren al met dergelijke systemen voor luchtvervuiling, en congestie lijkt de volgende stap. Omdat zowel lokale, regionale als rijkswegen geprijsd zullen worden, en de heffing zowel bestemmingsverkeer als doorgaand verkeer treft, zal de regie voor cordonheffingen bij een samenwerking van Rijk en regionale overheden moeten liggen. Waarschijnlijk ontstaan cordonheffingen het eerst rondom steden met veel bestemmingsverkeer. Afstemming en regulering op landelijk niveau is van belang (De Borger en Proost, 2017). Er bestaat bijvoorbeeld een risico voor omgekeerde belastingconcurrentie – een race naar de top – wanneer lokale overheden voornamelijk weggebruikers van buiten de gemeente een relatief hoge heffing willen laten betalen (Mandell en Proost, 2016). Maximumbedragen – of-ontvangsten – zouden dit kunnen beperken (zie ook de Richtlijn Eurovignet).

Ten derde: *naast* een (impliciete) congestieheffing is een relatief lage vlakke gebruiksbelasting van ongeveer drie cent per *kilometer* verdedigbaar als impliciete beprijzing van ongelukken, afschrijving van het wegennet, milieuschade en als efficiënt belastinginstrument vanuit het ontvangstenmotief.¹⁴ Doelmatige brandstofaccijnzen beprijzen in dat geval alleen klimaatschade, ongeveer 25 cent per *liter*.¹⁰

De huidige brandstofaccijnzen (omgerekend voor benzine circa zes cent per kilometer, diesel drie cent per kilometer) en de energiebelasting (twee cent per kilometer) benaderen een dergelijke vlakke heffing. Het benaderen van een vlakke kilometerheffing met belastingen die aangrijpen bij energie gebruik leidt tot een efficiëntieverlies ten aanzien van het behalen van de doelstelling van de vlakke heffing.

Relatief zuinige auto's worden te weinig geprikkeld. Aan de andere kant worden de uitvoeringskosten van een daadwerkelijke vlakke kilometerheffing voorkomen. Op de korte termijn lijkt een additionele vlakke heffing daarom ondoelmatig.

Als op de lange termijn, door de energietransitie, fossiele brandstoffen uitgefaseerd worden en elektrificatie toeneemt, zou een heffing op het elektriciteitsgebruik in de auto de rol van de brandstofaccijnzen kunnen overnemen als benadering van een vlakke heffing *op autogebruik*. De uitvoering van een elektriciteitsbelasting als benadering van een vlakke heffing is echter niet eenvoudig want vanuit klimaatdoelstellingen wordt elektriciteitsgebruik in algemene zin bij voorkeur niet belast, want elektriciteitsgebruik zorgt niet voor klimaatschade (vandaar ook de verlaging van de energiebelasting in Rijksoverheid, 2019). De huidige energiebelasting differentieert al naar oplaadpunten; ook zou het thuis opladen hierbij betrokken moeten worden, met alle bijbehorende uitvoeringskosten. Deze uitvoeringskosten moeten vergeleken worden met het direct meten van de afgelegde kilometers als grondslag voor een daadwerkelijke vlakke kilometerheffing (in bijvoorbeeld elektrische auto's, zoals voorgesteld in Rijksoverheid, 2019).

Bij een uitvoering op basis van de energie-input in plaats van kilometers, moet het optimale tarief voor het beprijzen van externe schade anders dan klimaatschade naar beneden worden bijgesteld, omdat de energie-input geen exacte benadering is voor kilometers (Parry en Small, 2005). De drie cent per *kilometer* komt bij het huidige wagenpark overeen met zo'n vijftig cent per *liter* voor benzine, zestig cent per *liter* voor diesel en tien cent per *kWh* voor elektriciteit.¹⁵ Het tarief op diesel zou in verband met luchtkwaliteitsschade iets verhoogd kunnen worden, maar mogelijk ook verlaagd wanneer diesel relatief complementair is met werken. Ook kunnen grenseffecten een reden zijn voor lagere optimale tarieven (Parry en Small, 2005). Wij stellen voor om deze argumenten tegen elkaar weg te strepen. Dit leidt ertoe dat, wanneer congestie direct geprijsd wordt, de huidige accijns op benzine (nu 78 cent) *verlaagd* zou moeten worden, terwijl de accijns op diesel (nu 50 cent) kan worden verhoogd (Mirr-

lees et al., 2011; Vollebergh et al., 2014). De combinatie van een op congestie gerichte heffing met een relatief lage vlakke heffing is niet doorgerekend in CPB en PBL (2015) en Bes-seling et al. (2005).

Doelmatige kilometerbeprijzing, of het beter be-prijzen van gebruik, leidt hoogstwaarschijnlijk niet tot extra belastinginkomsten. De huidige ontvangsten van autobelastingen zijn ongeveer vijftien miljard euro, waarvan acht miljard als gevolg van brandstofaccijnzen (Vollebergh et al., 2016). CE Delft (2014) schat de totale omvang van de externe effecten door personenauto's op ongeveer twaalf miljard euro. Zoals betoogd daalt de omvang van de externe effecten (wellicht aanzienlijk) na beprijzing. De verblijfsheffing in Londen resulteerde door sterke gedragsreacties bijvoorbeeld in veel minder ontvangsten dan verwacht (Lehe, 2019). CPB en PBL (2015) schatten de opbrengsten van een (second-best) congestieheffing tussen de 200 en 400 miljoen euro, veel lager dan de geschatte drie miljard aan externe kosten door congestie. Ook de huidige benzineaccijnzen is, naast een congestieheffing, hoger dan een doelmatige vlakke heffing.

Er zijn ook goede argumenten voor belastingheffing die aangrijpt op aanschaf en bezit (Mirrlees et al., 2011; Vrijburg et al., 2018). Het beprijzen van kilometers zou idealiter differentiëren naar autotype wanneer de schade naar autotype varieert. Maar, wanneer een dergelijke first-best heffing onuitvoerbaar is, beïnvloedt het beprijzen van de auto-aanschaf de keuze voor het type auto (Fullerton en West, 2000; 2002) en hoe lang een auto in bezit blijft (de bezitsbelasting, zie Alberini et al. (2018)). Een aanschaf-/of bezitsbelasting per auto kan prima differentiëren naar verwachte leefomgevingsschade en veiligheid, en kan daarmee als onderdeel van een beleidsmix een groot deel van de externe schade op een indirecte manier verminderen, zelfs als gerapporteerde emissies afwijken van daadwerkelijke emissies (Jacobsen et al., 2019). Fullerton en West (2000) schatten dat ruim zeventig procent van de maximale maatschappelijke baten van het beprijzen van de auto kan worden behaald met een beleidsmix waarin zowel brandstof als aanschaf wordt beprijsd.

EINDNOTEN

1 Het aanleggen van meer wegen lijkt tegen grenzen aan te lopen door de stijgende grondwaarde (Parry et al., 2007) en de aanzuigende werking van meer ruimte voor verkeer (Duranton en Turner, 2011; CPB en PBL, 2015).

2 Zie CE Delft (2014, p. 185), waarbij de variabele infrastructuurkosten voor personenauto's zijn meegeteld. CE presenteert een bandbreedte van zes tot achttien miljard euro. Ook zijn voor congestie alleen de kosten op het hoofdwegenet in de berekening meegenomen, bij gebrek aan betrouwbare data voor het onderliggende wegennet.

3 Schatting infrastructuurkosten voor 2010, verkeersonveiligheid voor 2016. Wegverkeer door de auto is bij benadering 75 procent van het totale aantal reizigerskilometers.

4 Zie CE Delft (2014, p. 40) voor een verdere bespreking. De totale jaarlijkse infrastructurele kosten voor personenauto's bedroegen 5,8 miljard in 2010. De aanleg- en beheerskosten van infrastructuur worden tot de vaste kosten gerekend. Onderhouds- en vernieuwingskosten worden verdeeld tussen vaste en variabele kosten.

5 Ook verhandelbare rechten leiden tot een efficiënte beprijzing van externe effecten. Zo bespreken de Palma et al. (2018) het beprijzen van congestie met verhandelbare rechten. Omdat de uitvoering van een dergelijk systeem onduidelijk is (zie CPB en PBL, 2016), bespreken we deze optie verder niet.

6 Tussen 1840 en 1850 analyseerden Franse ingenieurs overigens al het heffen van tol, zie Button (2004).

7 De grondslag omvat actoren die externe effecten van verschillende omvang genereren. Het optimale tarief is dus een gewogen gemiddelde, waarbij de actor met de sterkste gedragsreactie het hoogste gewicht krijgt (Diamond, 1973).

8 Van de klimaatschade is 98 procent CO₂-uitstoot. De uitstoot van andere broeikasgassen (N₂O en CH₄) is klein en niet proportioneel aan het brandstofverbruik, maar afhankelijk van het type auto.

9 De inelastische vraag naar verplaatsing als onderbouwing voor kilometerbeprijzing is relatief klein in omvang ten opzichte van congestie. Maar de ontvangsten uit de kilometerbeprijzing zijn een belangrijk argument voor de overheid. Het inschatten van een verdedigbare bovengrens voor een proportionele kilometerheffing is daarom beleidsrelevant.

10 De CO₂-prijs per liter benzine volgt uit een CO₂-prijs van 100 euro per ton (CE Delft, 2019). Een emissiefactor van 2.371 gram CO₂ per liter voor een benzineauto geeft 24 cent per liter (Vollebergh et al., 2014, tabel 4.5). Voor diesel geldt een emissiefactor van 2.657 gram CO₂ per liter en dus 27 cent per liter. De bijmenging door biobrandstoffen wordt buiten beschouwing gelaten.

11 Vanaf maart 2018 zijn alle nieuwe auto's op basis van EU-regulering verplicht om bij een ongeval automatisch een noodsignaal af te geven, inclusief de gps-coördinaten. Over tien tot vijftien jaar zullen nagenoeg alle auto's over dergelijke gps-technologie beschikken.

12 Het model waarmee PBL en CPB de congestieheffing doorrekenen, is beperkt tot hoofdwegen (overige wegen inclusief steden zijn niet goed gemodelleerd). Ook is verregaande tijdsdifferentiatie niet mogelijk. De 'optimale' congestie-beprijzing is iteratief vastgesteld door op bepaalde wegvakken een prijs te introduceren en daarna te kijken of op andere wegvakken congestie ontstaat zodat ook daar een prijs nodig is.

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

13 CPB en PBL (2015) zijn niet positief over tolwegen in Nederland. De bespreking richt zich echter op een aantal specifieke nieuwe trajecten waarvoor een maatschappelijke kosten-batenanalyse is uitgevoerd, niet op een tol specifiek gericht op het terugdringen van congestie.

14 Merk op dat de drie cent per kilometer fors lager is dan de zeven cent per kilometer voor een vlakke heffing bovenop de huidige accijnzen in de maatschappelijke kosten-batenanalyse van CPB en PBL (2015).

15 Een belangrijk deel van de reductie in energiegebruik is het gevolg is van een meer energie-efficiënt voertuig in plaats van minder kilometers. Parry et al. (2007) stellen dat het optimale tarief (tg) op brandstof gelijk is aan: $tg = E_k + E_m \times f \times \beta$, waar E_k staat voor klimaat schade per liter, E_m staat voor andere externe effecten per kilometer, β staat voor de fractie van de brandstofelasticiteit veroorzaakt door brandstofefficiëntie, f staat voor gereden kilometers per energie-eenheid. We nemen β gelijk aan 0,5 (Parry en Small, 2005; Geleinkirchen et al., 2010). Voor benzine geldt $f = 13$; voor diesel: $f = 16$; voor elektriciteit: $f = 5$. De paragraaf *Relatie externe schadekosten mobiliteit met kilometerbeprijzing* suggereert zo'n twee cent aan externe effecten per kilometer voor een vlakke heffing. Dit leidt tot een heffing van dertien cent per liter voor benzine, zestien cent per liter voor diesel en vijf cent per kWh voor elektriciteit (waarbij voor elektriciteit dezelfde β is gebruikt). De Ramsey-component is ook ongeveer één cent per km of zo'n vijftien cent per liter en vijf cent per kWh. Opgeteld geeft dit (zie noot 10) $13 + 24 + 13 = 50$ cent per liter voor benzine, $16 + 27 + 16 = 59$ cent per liter voor diesel en $5 + 5 = 10$ cent per kWh voor elektriciteit. De heffing moet worden bijgesteld als de energie-efficiëntie van het wagenpark toeneemt.

LITERATUUR

Alberini A., M. Bareit, M. Filippini en A.L. Martinez-Cruz (2018) The impacts of emissions-based taxes on the retirement of used and inefficient vehicles: the case of Switzerland. *Journal of Environmental Economics and Management*, 88, 234–258.

Arnott, R., A. de Palma en R. Lindsey (1990) Economics of a bottleneck. *Journal of Urban Economics*, 27(1), 111–130.

Athey, S., C. Catalini en C. Tucker (2017) *The digital privacy paradox: small money, small costs, small talk*. NBER Working Paper, 23488.

Baumol, W.J. en W.E. Oates (1971) The use of standards and prices for protection of the environment. *The Swedish Journal of Economics*, 73(1), 42–54.

Berg, V. van den, en E.T. Verhoef (2011) Winning or losing from dynamic bottleneck congestion pricing? The distributional effects of road pricing with heterogeneity in values of time and schedule delay. *Journal of Public Economics*, 95(7–8), 983–992.

Besseling, P., W. Groot en R. Lebouille (2005) *Economische analyse van verschillende vormen van prijsbeleid voor het wegverkeer*. Centraal Planbureau.

Button, K. (2004) The rationale for road pricing: standard theory and latest advances. *Research in Transportation Economics*, 9(1), 3–25.

CE Delft (2014) *Externe en infrastructuurkosten van verkeer: een overzicht voor Nederland in 2010*. Rapport CE Delft, 14.4485.35.

CE Delft (2019) *Handbook on the external costs of transport. Version 2019*. Europese Commissie, publicatienummer 18.4K83.131. Te vinden op www.ce.delft.eu.

Cipriani, E., L. Mannini, B. Montemarani et al. (2019) Congestion pricing policies: design and assessment for the city of Rome. *Transport Policy*, 80, 127–135.

CPB (2017) *Verkenning maatschappelijke kosten-batenanalyse bij de digitale overheid*. Notitie Centraal Planbureau, 1 augustus.

CPB en PBL (2015) *Maatschappelijke kosten en baten prijsbeleid personenauto's*. Achtergronddocument Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, 13 april.

CPB en PBL (2016) *Kansrijk mobiliteitsbeleid*. Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, PBL-publicatienummer 2337.

CPB en PBL (2018) *De werkgelegenheidseffecten van fiscale vergroening*. Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, PBL-publicatienummer 3004.

CPB en PBL (2019) *Economische effecten van CO₂-beprijzing: varianten vergeleken*. Policy Brief Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving, juni.

De Borger, B. en S. Proost (2017) What can European experience teach us for Belgian transport policy? *Reflète et perspectives de la vie économique*, 2017(2), 33–53.

de Palma, A., S. Proost, R. Seshadri en M. Ben-Akiva (2018) Congestion tolling – dollars versus tokens: a comparative analysis. *Transportation Research Part B: Methodological*, 108, 261–280.

Diamond, P.A. (1973) Consumption externalities and imperfect corrective pricing. *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 4(2), 526–538.

Drissen, E. en H. Vollebergh (2018) *Monetaire milieuschade in Nederland*. Policy Brief Planbureau voor de Leefomgeving, PBL-publicatienummer 3206.

Duranton, G. en M.A. Turner (2011) The fundamental law of road congestion: evidence from US cities. *The American Economic Review*, 101(6), 2616–2652.

Fullerton, D. en S. West (2000) *Tax and subsidy combinations for the control of car pollution*. NBER Working Paper, 7774.

Fullerton, D. en S.E. West (2002) Can taxes on cars and on gasoline mimic an unavailable tax on emissions? *Journal of Environmental Economics and Management*, 43(1), 135–157.

Hepburn, C.J. (2006) Regulation by prices, quantities, or both: a review of instrument choice. *Oxford Review of Economic Policy*, 22(2), 226–247.

Jacobsen, M.R., C.R. Knittel, J.M. Sallee en A.A. van Benthem (2019) The use of regression statistics to analyze imperfect pricing policies. *Journal of Political Economy*, te verschijnen. Tekst te vinden op www.journals.uchicago.edu

Kaplow, L. en S. Shavell (1996) Property rules versus liability rules: an economic analysis. *Harvard Law Review*, 109(4), 713–790.

KiM (2017) *Mobiliteitsbeeld 2017*. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid. Te vinden op www.kimnet.nl.

KiM (2018) *Mobiliteitsbeeld 2018*. Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid. Te vinden op www.kimnet.nl.

Lehe, L. (2019) Downtown congestion pricing in practice. *Transportation Research Part C: Emerging Technologies*, 100, 200–223.

Lehmann, P. (2012) Justifying a policy mix for pollution control: a review of economic literature. *Journal of Economic Surveys*, 26(1), 71–97.

Levinson, D. (2010) Equity effects of road pricing: a review. *Transport Reviews*, 30(1), 33–57.

- Maarseveen, R. van, J. Tijm en P. Zwaneveld (2018) *De fiscale behandeling van voertuigveiligheid*. CPB Policy Brief, 2018/11.
- Mandell, S. en S. Proost (2016) Why truck distance taxes are contagious and drive fuel taxes to the bottom. *Journal of Urban Economics*, 93(C), 1–17.
- Marchand, M. (1968) A note on optimal tolls in an imperfect environment. *Econometrica*, 36(3), 575–581.
- Mirrlees, J., S. Adam, T. Besley et al. (red.) (2011) *The Mirrlees Review: tax by design*, vol. 2. Oxford, VK: Oxford University Press.
- Nash, C., P. Mackie, J. Shires en J. Nellthorp (2004) *The economic efficiency case for road user charging*. University of Leeds: Institute for Transport Studies.
- Newbery, D.M. en G. Santos (2002) *Estimating urban road congestion charges*. CEPR Discussion Paper, 3176.
- Parry, I.W.H. en K.A. Small (2005) Does Britain or the United States have the right gasoline tax? *The American Economic Review*, 95(4), 1276–1289.
- Parry, I.W.H., M. Walls en W. Harrington (2007) Automobile externalities and policies. *Journal of Economic Literature*, 45(2), 373–399.
- PBL en CE Delft (2010) *Effecten van prijsbeleid in verkeer en vervoer: kennisoverzicht*. PBL-publicatienummer 500076011.
- Pigou, A.C. (1932) *The economics of welfare*, 4e editie. Londen: Macmillan.
- Proost, S. en J.-F. Thisse (2019) What can be learned from spatial economics? *Journal of Economic Literature*, te verschijnen. Paper te vinden op www.papers.ssrn.com.
- Richardson, H.W. en C.C. Bae (2008) *Road congestion pricing in Europe: implications for the United States*. Cheltenham, VK: Edward Elgar.
- Rijksoverheid (2015) *Autobrief II*. Kamerbrief, 19 juni.
- Rijksoverheid (2019) *Voorstel voor een Klimaatakkoord*. Kamerbrief, 28 juni.
- Rouwendaal, J. en E.T. Verhoef (2006) Basic economic principles of road pricing: from theory to applications. *Transport Policy*, 13(2), 106–114.
- RWS (2019) *Rapportage Rijkswegennet T1*, 19 juni. Rijkswaterstaat. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Sandmo, A. (1976) Direct versus indirect Pigovian taxation. *European Economic Review*, 7(4), 337–349.
- Small, K.A. (1992) *Urban transportation economics*. Reading, PA: Harwood Academic.
- Verhoef, E.T. (2002) Second-best congestion pricing in general static transportation networks with elastic demands. *Journal of Urban Economics*, 32 (3) 281 - 310.
- Verhoef, E., C. Koopmans, M. Bliemer et al. (2004) *Vormgeving en effecten van prijsbeleid op de weg*. Rapport van UVA, SEO, RuG en TU Delft. SEO Publicatienummer 766.
- Vollebergh, H., J. Dijk, G. Geilenkirchen et al. (2014) *Milieubelastingen en groene groei, deel II: evaluatie van belastingen op energie in Nederland vanuit milieuperspectief*. Achtergrondstudie. PBL-publicatienummer 904.
- Vollebergh, H., J. Dijk, G. Geilenkirchen et al. (2016) *Belastingverschuiving: meer vergroening en minder complexiteit?* Beleidsstudie. PBL-publicatienummer 1737.
- Vickrey, W.S. (1963) Pricing in urban and suburban transport. *The American Economic Review*, 53(2), 452–265.
- Vickrey, W.S. (1969) Congestion theory and transport investment. *The American Economic Review*, 59(2), 251–260.
- Vrijburg, H., C. Brink en J. Dijk (2018) Instrumentkeuze voor efficiënt en effectief klimaatbeleid. In: D. van Soest, S. Smulders en R. Gerlagh (red.), *Klimaatbeleid: kosten, kansen en keuzes: Preadviezen 2018*. Koninklijke Vereniging voor de Staaathuishoudkunde, 79–90.
- Walters, A.A. (1961) The theory and measurement of private and social cost of highway congestion. *Econometrica*, 29(4), 676–699.
- West, S.E. en R.C. Williams (2007) Optimal taxation and cross-price effects on labor supply: estimates of the optimal gas tax. *Journal of Public Economics*, 91(3–4), 593–617.

Heft Nederland op een goede manier btw? Waarom wordt geen btw berekend over financiële diensten?

Betalen rokers, drinkers en gokkers genoeg accijns om alle kosten te dekken die ze veroorzaken?

Consumptie



Modernisering van de btw



**SIJBREN
CNOSSEN**

Academic partner
CPB en hoogleraar
Economie, Universi-
teit van Pretoria

De Nederlandse belasting over de toegevoegde waarde (btw) is allesbehalve een moderne consumptiebelasting met een brede grondslag en een uniform tarief. Want de vele vrijstellingen en het lage tarief compliceren de uitvoering ervan en verstoren de economische beslissingen. In deze bijdrage wordt onderzocht hoe de vrijstellingen kunnen worden opgeheven en waarom het duale tarief dient te worden geüniformeerd.

IN HET KORT

- *De btw-vrijstellingen verstoren het inkoopbeleid van bedrijven, stimuleren ondoelmatige zelfvoorziening (doe-het-zelf-activiteiten) en maken de uitvoering nodeloos ingewikkeld.*
- *Onderzoek wijst uit dat bij een gelijkblijvende opbrengst de afschaffing van de vrijstellingen en de uniformering van het duale tarief, in samenhang met een verlaging van het algemene tarief, de welvaart verhoogt.*
- *De lidstaten van de EU zouden toestemming moeten krijgen om hun gebrekkige btw door een moderne versie te vervangen. Dit zou de concurrentieverhoudingen verbeteren.*

Met dank aan Leon Bettendorf, Bas Jacobs en Ben Lockwood voor nuttig commentaar.

Vrijhandel en vrije mededinging tussen en bijgevolg binnen de lidstaten zijn de beginselen waarop de interne markt van de Europese Unie (EU) is gebaseerd. Overeenkomstig deze beginselen dienen belastingen op goederen en diensten bij uitvoer volledig te worden teruggegeven, bij invoer in rekening gebracht, en tussen belastingplichtige ondernemingen in de lidstaten kunnen worden verrekend. Om hieraan gevolg te kunnen geven zijn de cumulatieve omzetbelastingen, die in de jaren zestig en zeventig werden geheven, vervangen door een belasting over de toegevoegde waarde (btw), waarvan de grondslagen zijn vastgelegd in een gemeenschappelijke richtlijn (Richtlijn, 2006). De vele vrijstellingen van de EU-btw, en dus ook van de Nederlandse versie ervan, verstoren echter de handel en het concurrentieklimaat, en bemoeilijken de uitvoering. De richtlijn dreigt een anachronisme te worden (Cnossen, 2003), zeker in vergelijking met de *moderne btw* – een door Ebrill et al. (2001) geïntroduceerd begrip – die in andere landen wordt gegeven, en onder welke er een uniform tarief wordt toegepast op de breedst mogelijke grondslag. Het institutionaliseren van de vrijstellingen, door deze in een gemeenschappelijke richtlijn te codificeren, zoals de EU heeft gedaan, vermindert geenszins hun versturende werking.

Deze bijdrage houdt de vrijstellingen (uitsluitingen daaronder begrepen) en het lage tarief tegen het licht, op basis van het breed aanvaarde uitgangspunt dat de btw de consumenten- en producentenkeuzes zo min mogelijk dient te verstoren. Relatieve prijzen dienen niet te veranderen. Met verwijzing naar het productie-efficiëntietheorema van Diamond en Mirrlees, beargumenteren Crawford et al. (2010) dat optimaliteitsoverwegingen dit uitgangspunt niet fundamenteel aantasten.¹ Verder betogen Acosta Ormaechea en Morozumi (2019) dat grondslagverbreding en tariefuniformering, in samenhang met een verlaging van het normale tarief, de welvaart vergroot – meer dan een verhoging van het normale tarief in combinatie met een verlaging van de inkomstenbelasting dat zou doen.

Met deze overwegingen voor ogen inventariseer ik de vrijstellingen in de volgende paragraaf en ga ik in op de ver-

storingen en complicaties die zij veroorzaken. Vervolgens presenteer ik een kwantitatieve analyse van de btw-grondslag, de opbrengstefficiëntie en de welvaartskosten van de btw. Daarna bespreek ik hoe vrijgestelde activiteiten (overheden, zorg- en onderwijsinstellingen, onroerende zaken, financiële diensten, verzekeringen en kansspelen) in de btw-grondslag kunnen worden geïntegreerd en hoe kleine ondernemingen zouden moeten worden behandeld. De voorlaatste paragraaf voert argumenten aan die tegen tariefdifferentiatie pleiten – een ander aspect waarmee de Nederlandse btw zich onderscheidt van een moderne btw. De laatste paragraaf geeft een samenvatting en de conclusie. Aangenomen wordt dat de belastingen op consumptie het beschikbare inkomen van consumenten verminderen naar rato van hun uitgaven aan belastbare goederen en diensten (Institute for Fiscal Studies, 2011).

VRIJSTELLINGEN EN VERSTORINGEN

Kader 1 geeft een opsomming van de vrijstellingen onder de btw. Zoals de analyse in de volgende paragraaf laat zien, wordt slechts ongeveer veertig procent van een breed gedefinieerde moderne btw-grondslag in Nederland normaal belast, dat wil zeggen, onderworpen aan btw over de verkopen (omzet), onder aftrek van de belasting op de inkoop (voorzet). Zestig procent van de consumptieve bestedingen is vrijgesteld en alleen onderworpen aan ‘voorbelasting’ – dat wil zeggen, de omzet is niet belast, maar er wordt evenmin een aftrek van belasting op inkoop verleend. Dientengevolge vormt dit deel van de btw een onbepaald en willekeurig element in de afzetprijzen, waardoor beslissingen van producenten en consumenten worden verstoord en de toepassing van de btw wordt bemoeilijkt.

De vrijstellingen zijn dwingend voorgeschreven in de gemeenschappelijke btw-richtlijn (Richtlijn, 2006), te weten, artikel 13 (van de btw uitgesloten overheden), artikel 132 (vrijstellingen voor bepaalde het algemeen belang dienende activiteiten) en artikel 135 (vrijstellingen voor andere activiteiten). Samengevat, vrijstellingen zullen (Ebrill et al., 2001):

- de inkoopkeuzes verstoren omdat vrijgestelde bedrijven goederen en diensten zullen aanschaffen die aan een lagere

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

- btw zijn onderworpen, terwijl zij dat niet zouden doen als de btw aftrekbaar zou zijn;
- de investeringen vertragen of tot aankoop van tweedehands zaken leiden, om daardoor een lagere, in de prijs van aangekochte bedrijfsmiddelen begrepen voorbelasting verschuldigd te zijn;
- de zelfvoorziening stimuleren omdat in eigen bedrijf verrichte bewassings-, schoonmaak-, voedings-, beveiligings-, administratieve en andere diensten minder kosten dan soortgelijke diensten die btw-plichtige bedrijven leveren, aangezien de btw over het arbeidselement in de prijs wordt ontweken;

- de concurrentieverhoudingen verstoren omdat niet-vrijgestelde bedrijven dezelfde maar wel volledig belaste goederen of diensten niet tegen dezelfde (lagere) prijs kunnen aanbieden;
- de invoer begunstigen omdat goederen het land btw-vrij kunnen binnenkomen, terwijl er in de prijs van soortgelijke in het binnenland geproduceerde goederen en diensten een btw-element zit, indien daarin prestaties van vrijgestelde bedrijven zijn begrepen;
- de uitvoer benadelen omdat het niet mogelijk is de btw op aankopen van vrijgestelde bedrijven terug te geven;
- afbakeningsproblemen oproepen en de verdeling van de btw op de vooromzet (inkopen) over belastbare (btw aftrekbaar) en vrijgestelde (btw niet aftrekbaar) prestaties bemoeilijken als die vooromzet betrekking heeft op beide vormen van levering; en
- de 'oprekking van de vrijstelling' aanmoedigen, omdat vrijgestelde bedrijven zullen lobbyen voor uitbreiding van de vrijstelling en leveranciers van vrijgestelde entiteiten dan ook om vrijstelling zullen vragen.

Btw-vrijstellingen en uitsluitingen

KADER 1

1. Overheden en andere publiekrechtelijke lichamen voor prestaties die zij als overheid verrichten, tenzij er sprake is van verstoring van de mededinging van enige betekenis.
2. Gezondheidszorg: medici, tandartsen, arbdiensten, ambulancevervoer, verzorging en verpleging in instellingen, maatschappelijke ondersteuning en langdurige zorg, dagbesteding, arbeidstraining, dagopvang, menselijke organen, bloed, moedermelk. En ook uitvaartondernemers.
3. Sociaal-culturele instellingen: wijkverpleging, dagverblijven, eerstelijns- en geboortezorg, algemeen en bedrijfsmaatschappelijk werk, schuldhulpverlening. Sociale samenwerkingsverbanden (koepelvrijstelling). Door de overheid erkende jeugd- en jongerenwerkorganisaties; kinderopvang. Kantines van verenigingen, et cetera tot 68.067 euro per jaar. Collectieve belangenbehartiging, zoals verricht door werknemers- en werkgeversorganisaties. Niet-commerciële activiteiten van omroeporganisaties.
4. Sportorganisaties en sportclubs zonder winstoogmerk, watersportverenigingen.
5. Onderwijs, ook indien uitgevoerd door een zelfstandig ondernemer, uitgezonderd niet-vakinhoudelijke huiswerk- en studiebegeleiding en remedial teaching. Componisten, schrijvers, cartoonisten en journalisten, behalve het schrijven van reclame-, informatieve en zakelijke teksten, televisie- en radio-optredens. Lezingen, excursies en rondleidingen door of in opdracht van publiekrechtelijke organisaties, verenigingen of stichtingen.
6. Onroerende zaken, behalve bouwterreinen of indien verkoop plaatsvindt binnen twee jaar na ingebruikname.
7. Financiële diensten en verzekeringen: betalingsverkeer, waardepapieren, beheer collectief beleggingsvermogen, kredietverstrekking en -bemiddeling, verzekeringen en diensten door tussenpersonen. Fondsenwervende activiteiten.
8. Kansspelen, postvervoersdiensten verricht door postbedrijf voor de universele postdienst, beleggingsgoud.

Bron: Wet op de omzetbelasting (1968)

DE BTW IN CIJFERS

Om een idee te krijgen van de kwantitatieve omvang van de vrijstellingen (en het lage tarief), toont tabel 1 details van de samenstelling van de Nederlandse btw-grondslag in 2015, onderverdeeld in hoofdzakelijk normaal belastbare transacties en overwegend met voorbelasting getroffen transacties (vrijstellingen), waarbij btw op de vooromzet (vaste activa en intermediaire inkomsten) rust.

De tweede kolom van tabel 1 geeft de grondslag van een moderne btw aan, bestaande uit de consumptieve besteding van huishoudens en uit de waarde van de diensten van overheden en instellingen zonder winstoogmerk. De waarde van de overheidsdiensten kan worden gesteld op de salarissen voor medische en sociale zorg, onderwijs, culturele dienstverlening en andere taken. De kolommen 3 en 4 tonen goederen en diensten die naar de omzet worden belast. Interessant is dat slechts 25 procent van de potentiële grondslag onderworpen is aan het normale tarief en 18 procent aan het lage tarief. De kolommen 5, 6 en 7 tonen de goederen en diensten die

Nederland: Samenstelling en opbrengst van de btw-grondslag in 2015 (miljoen euro)

TABEL 1

Consumptieve bestedingen (incl. verstrekkingen in natura)	Grondslag moderne btw	Grondslag feitelijke btw					Opbrengsten en tarieven		Toelichting en opmerkingen Tarieven op verschillende goederen en diensten en op intermediair gebruik en vaste activa (btw niet aftrekbaar) en vrijgesteld verbruik. Naast directe consumptieve bestedingen, bestaat de grondslag van een moderne btw uit salarissen ten behoeve van onderwijs, medische en sociale zorg, recreatie en cultuur (Nationale Rekeningen, 2017).
		Belast naar omzet		Belast naar inkopen			Be-lasting	Effectief tarief (%)	
		21%	6%	Vrij-gesteld	Vaste activa	Inter-mediair			
A. Huishoudens	369.374	99.510	72.495	242.559	30.723	100.922	38.422	10,4	
1. Algemeen belast	173.173	94.701	68.544	9.928	1.524	5.469	24.205	14,0	
Voedingsmiddelen	32.496	1.156	31.340				2.123	6,5	21%: diervoeding
Horeca	19.871	4.034	15.837				1.797	9,0	21%: alcoholhoudende dranken
Water	1.080		1.080				65	6,0	
Alcoholvrije dranken	1.820		1.820				109	6,0	
Persoonlijke verzorging	9.342	3.463	5.879				1.080	11,6	6%: verband, receptvrije geneesmiddelen, zonnebrand, tandpasta
Alcoholhoudende dranken	2.891	2.891					607	21,0	Zie ook horeca
Tabak	3.956	3.956					831	21,0	
Energie	5.821	5.821					1.222	21,0	
Motorbrandstoffen	8.380	8.380					1.760	21,0	
Duurzaam consumptiegoed	47.193	45.138	2.055				9.602	20,3	6%: kunstvoorwerpen, rollators, boeken, medische instrumenten
Communicatie	6.538	6.113		425	70	596	1.413	21,6	Intermediair - 21%: €539 mln; 6%: €21 mln; vrijgesteld: €36 mln
Vervoer	6.894	621	3.801	2.472	1.366	1.374	438	6,4	Intermediair - 21%: €936 mln; 6%: €2 mln; vrijgesteld: €436 mln
Huis en tuin	5.683	2.916	1.343	1.424			693	12,2	6%: onderhoudsdiensten
Andere goederen en diensten	21.208	10.212	5.389	5.607	88	3.499	2.465	11,6	6%: huisdieren, preservatieven, periodieken, sierteeltproducten; intermediair - 21%: €2.473 mln; 6%: €321 mln; vrijgesteld: €705 mln
2. Algemeen vrijgesteld	196.201	4.809	3.951	232.631	29.199	95.453	14.217	7,2	
Medische en sociale zorg	70.604	800		114.994	4.389	21.928	3.039	4,3	Intermediair - 21%: €8.165 mln; 6%: €6.697 mln; vrijgesteld: €6.966 mln
Onderwijs	23.344			23.344	2.371	6.655	1.110	4,8	Salarissen: €23.344 mln; intermediair - 21%: €5.131 mln; 6%: €530 mln; vrijgesteld: €994 mln
Recreatie en cultuur	14.729	1.098	3.874	9.757	158	1.769	757	5,1	21%: commerciële radio/tv; salarissen: €3.813 mln; intermediair - 21%: €1.141 mln; 6%: €344 mln; vrijgesteld: €284 mln
Huisvesting	63.868	332	77	63.459	19.230	35.657	6.304	9,9	Intermediair - 21%: €9.861 mln; 6%: €1.997 mln; vrijgesteld: €23.799 mln
Financiële en zakelijke diensten	23.656	2.579		21.077	3.051	29.444	3.007	12,7	Intermediair - 21%: €8.426 mln; 6%: €920; vrijgesteld: €20.098 mln
B. Instellingen zonder winstoogmerk	5.444			5.444					
C. Overheden	29.556			29.556	11.954	26.031	6.126	20,7	Salarissen: €29.556 mln; intermediair - 21%: €16.836 mln; 6%: €1.330 mln; vrijgesteld: €7.865 mln
Totalen	404.374	99.510	72.495	277.559	42.677	126.953	44.548	11,0	

Het effectieve tarief is de belastingopbrengst als percentage van de moderne btw-grondslag. Merk op dat de totale opbrengst van de btw berekend op basis van bovenstaande tabel 44.548 miljoen euro is. Dit is nagenoeg gelijk aan de feitelijke opbrengst van 44.589 miljoen (Miljoenennota, 2016, tabel 2.3.1).

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Bestedingscategorieën (excl. btw) 2015, ingedeeld naar btw-tarifegroepen 2017 (2018)

vrijgesteld zijn en/of naar de inkopen worden belast. Belastbare vaste activa en intermediair gebruik, waarvan de btw niet kan worden doorbelast, blijken meer dan 40 procent van de moderne btw-grondslag uit te maken. Idealiter zou dit cijfer nihil moeten zijn.

De willekeurige belasting van de meeste goederen en diensten blijkt ook uit de effectieve belastingtarieven (voorlaatste kolom van tabel 1), dat wil zeggen, de daadwerkelijke btw-opbrengsten als percentage van de moderne btw-grondslag. Het normale tarief van 21 procent is alleen van toepassing op alcoholhoudende dranken, tabak, energie, motorbrandstoffen, duurzame consumptiegoederen en communicatiediensten. Verder laat de tabel zien dat het effectieve tarief voor levensmiddelen, restaurants en hotels gelijk is aan het nominale tarief van (destijds) 6 procent. Zoals te verwachten, worden vrijgestelde diensten belast tegen lagere effectieve tarieven, variërend van 4,3 procent op medische en sociale zorg tot 12,7 procent op financiële en zakelijke diensten. Het totale effectieve percentage komt uit op 11 procent. De belangrijkste boodschap van de tabel is dat de vrijstellingen en het verlaagde tarief resulteren in een lappendeken van effectieve belastingtarieven die moeilijk te rechtvaardigen zijn in een land dat in staat is om een moderne btw te heffen en tevens een geavanceerd systeem van sociale uitkeringen kent om lagere inkomensgroepen te compenseren voor de regressieve neerslag van de belasting.

De vrijstellingen en het lage tarief gaan ook ten koste van de opbrengst van de btw. De opbrengstefficiëntie kan worden gemeten door de werkelijke btw-ontvangsten te vergelijken met de potentiële ontvangsten, berekend door het normale tarief toe te passen op alle consumptieve bestedingen (na aftrek van btw) van huishoudens, overheden en instellingen zonder winsttoegmerk. Deze verhouding staat bekend onder de naam *C-efficiency* (zie Keen (2013) voor een uitgebreide verhandeling). Vanzelfsprekend is de waarde van de *C-efficiency* gelijk aan 1 voor een uniforme belasting op alle consumptieve bestedingen. Het verschil tussen deze eenheidswaarde en de feitelijke *C-efficiency* wordt gevormd door de btw die niet wordt geïnd vanwege vrijstellingen en lagere tarieven (de beleidskloof genoemd),

en door tekortkomingen in de naleving en uitvoering van de btw (de nalevingskloof).

De Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO, 2018) berekende de *C-efficiency* van de Nederlandse btw in 2016 op 0,51. Dit was iets hoger dan het ongewogen gemiddelde van 0,50 van de OESO, maar iets lager dan het gemiddelde in andere EU-lidstaten, te weten 0,52. In tegenstelling hiermee was de *C-efficiency* van de moderne Nieuw-Zeelandse btw, die bijna alle goederen en diensten belast tegen een uniform tarief van 12,5 procent, in hetzelfde jaar 0,95. In een eerder onderzoek becijferden Bettendorf en Cnossen (2015) de beleidskloof van de Nederlandse btw op 44 procent van de potentiële ontvangsten en de nalevingskloof op 2 procent. Uiteraard is het 'dichten' van de beleidskloof niet bedoeld om de btw-opbrengst als zodanig te verhogen. De 'extra' opbrengst van een bredere grondslag en een uniform tarief kunnen worden gebruikt om het normale tarief te verlagen, dan wel andere belastingen te verlagen die verstorender zijn dan de btw.

Copenhagen Economics (2013) heeft de welvaartswinst berekend die zou kunnen worden behaald als verschillende vrijgestelde leveringen worden belast.² In haar rapport worden de effecten van zes kerndiensten geanalyseerd, te weten culturele activiteiten, onderwijs, gezondheidszorg, vuilophaal, postdiensten en omroepbedrijven, die in 2010 gezamenlijk 14,2 procent van het bruto binnenlands product (bbp) in de EU-27 (dus nog zonder Kroatië) bedroegen. De welvaartswinst van het volledig belasten van deze diensten, zoals Nieuw-Zeeland doet, zou 0,34 procent van het bbp bedragen. Gezien de harmonisatie van de vrijstellingen in de EU mag worden aangenomen dat Nederland een vergelijkbare winst zou kunnen boeken. Als overheden ook in de analyse zouden worden betrokken, is het mogelijk dat de welvaartswinst ongeveer 0,50 procent van het bbp zou bedragen. Copenhagen Economics merkt op dat vooral het mkb baat zou hebben bij het opheffen van de vrijstellingen, omdat het ongeveer zestig procent van de zelfvoorzieningsactiviteiten voor zijn rekening neemt.

Hoewel de welvaartswinst niet uitzonderlijk groot lijkt te zijn, gaat het om de soort winst die hoogontwikkelde lan-

den zouden moeten willen incasseren, willen ze hun welvaart verder vergroten. Het is dan ook niet verrassend dat Copenhagen Economics (2013) concludeert: “we recommend to look towards a full taxation solution”. Dit advies rechtvaardigt een onderzoek naar de belangrijkste vrijstellingen en de duale tariefstructuur van de btw met aanwijzingen hoe deze inbreuken op een moderne btw kunnen worden gerepareerd.

OVERHEDEN

Centrale, provinciale en lokale overheden en ook andere publiekrechtelijke lichamen zijn uitgesloten van de btw.³ Evenals vrijstellingen hebben uitsluitingen nadelige effecten, in zoverre overheden intermediaire diensten aanbieden die vergelijkbaar zijn met goederen en diensten die door de particuliere sector worden geleverd. Alleen puur publieke goederen (defensie, openbaar bestuur, recht en orde), waarvoor geen ‘vergoeding’ kan worden vastgesteld, en overdrachtsuitgaven die niet per se consumptie zijn, horen niet in de btw-grondslag thuis (Aujean et al., 1999). Hoewel de belasting van veel overheidsprestaties qua opbrengst grotendeels een vestzak-broekzakoperatie is, veroorzaakt de btw op de inkoop van overheden dezelfde distorsies en complicaties als bij vrijgestelde ondernemingen, met name verstoring van de inkoopkeuze en ondoelmatige stimulering van zelfvoorziening. Aujean, een scherpzinnig waarnemer en intensief participant in het btw-debat in de EU, noemt de huidige btw-behandeling van overheidsinstanties “*complex, inefficient, costly, and legally uncertain*” (Aujean, 2010, p. 514). In dezelfde geest heeft De la Feria (2009) aangetoond dat het niet mogelijk is om één enkele consistente btw-behandeling vast te stellen die van toepassing is op alle prestaties van publiekrechtelijke lichamen.

De belasting van alle overheidsprestaties die daarvoor in aanmerking komen, zou de eenvoud, transparantie en werking van de btw bevorderen. Afgezien van het elimineren van de meeste verstoringen, zouden afbakeningskwesties met betrekking tot belastbare of niet-belastbare activiteiten overbodig worden. De btw-keten zou intact blijven tot op het niveau van de consument. Hoewel overheidsinstanties niet per se winstmaximalisatie nastreven, dient kostenminimalisatie

wel hun doel te zijn; en dit doel wordt bevorderd door de btw zo breed mogelijk toe te passen.

De belangrijkste kwestie die zich voordoet bij het belasten van publieke en semi-publieke prestaties is dat veel goederen en diensten zonder vergoeding of tegen een nominaal of kostendekkend bedrag ter beschikking worden gesteld, en dat ze op verschillende manieren worden gefinancierd: in de vorm van heffingen, rechten, belastingen, subsidies, begrotingstoewijzingen en leningen, vaak zonder direct verband met de leveringen zelf. Onder een moderne btw wordt de financiering, ongeacht haar vorm, in de btw-grondslag opgenomen. Copenhagen Economics (2013) merkt bijvoorbeeld op dat belaste bedrijven thans de btw kunnen omzeilen door productsubsidies (belastbaar krachtens de gemeenschappelijke richtlijn) om te zetten in begrotingssubsidies (niet belastbaar). Begrotingssubsidies moeten daarom ook worden opgenomen in de belastbare grondslag. De belasting van overheidsinstanties, zoals in Nieuw-Zeeland en Australië het geval is, zou natuurlijk aanpassingen aan de uitgavenkant van de begroting noodzakelijk maken.

Een alternatief dat in Canada in zwang is, behelst het terugbetalen van de voorbelasting betaald door gemeentes, het nul-tarifieren van leveringen aan provincies, en de toepassing van het nultarief op de federale overheid (Gendron, 2013). Zo worden ook de meeste verstoringen en complexiteiten geëlimineerd, behalve het concurrentievoordeel dat overheden hebben als ze prestaties leveren die ook door de particuliere sector kunnen worden verricht en die wel aan de btw zijn onderworpen. Teruggaaf van voorbelasting vindt ook plaats in het kader van de btw-compensatieregelingen in verschillende EU-lidstaten, maar Wassenaar en Gradus (2004) concluderen dat hun partiële toepassing de neiging tot zelfvoorziening nauwelijks verhelpt en investeringen blijft ontmoedigen. Het is duidelijk dat er grondiger hervormingen vereist zijn, bij voorkeur volledige belastingheffing of praktisch volledige teruggaaf, zoals in Canada. Overigens schat Copenhagen Economics (2013) dat de toepassing van het nultarief op de in het rapport genoemde diensten, in tegenstelling tot volledige belasting, de welvaart met slechts 0,02 procent van het bbp zou verhogen.

GEZONDHEIDSZORG, ONDERWIJS, SOCIAAL-CULTURELE INSTELLINGEN EN SPORT

Gezondheidszorg, onderwijs en verschillende sociaal-culturele diensten worden vaak *merit goods* genoemd, waarvan de consumptie niet zou mogen worden beperkt door het heffen van belasting. Maar zelfs als het *merit good*-argument wordt erkend, zou volledige belasting van de omzet (inclusief eventuele subsidies) van ziekenhuizen, scholen en universiteiten en allerlei sociale activiteiten in combinatie met verhoogde subsidies het totale nettobedrag van de vergoeding (inclusief btw) die voor de diensten in rekening wordt gebracht, onverlet kunnen laten. Dit echter zonder dat de inkoopkeuzes en uitbestedingsactiviteiten van de vrijgestelde instellingen worden verstoord en zonder dat de gelijkwaardige belastbare prestaties van de particuliere sector (die men dan ook zou moeten subsidiëren) worden benadeeld.

De inkoopkeuzes en uitbestedingsactiviteiten van de vrijgestelde instellingen worden verstoord

Op grond van dit argument belast Nieuw-Zeeland gezondheidszorg, onderwijsinstellingen (met uitzondering van basisscholen), culturele organisaties, sociale-bijstandsbureaus,⁴ kindercrèches, sport, postvervoersdiensten en omroeporganisaties, die in de EU zijn vrijgesteld. Aujean et al. (1999) merken op dat het heffen van btw op al deze prestaties “permitted there a dramatic simplification of VAT rules as they apply to public bodies”. Het effect op de opbrengst zou bovendien nihil zijn, in zoverre dat de vergoeding voor de prestaties en de financiering daarvan door de overheid worden bepaald. Grotendeels hetzelfde effect wordt bereikt in Canada waar de belastingdienst de GST (Goods and Services Tax, equivalent aan de btw) terugbetaalt op de belaste inkopen van de MUSH-sector (*Municipalities, Universities, Schools* en *Hospitals*), te weten gemeenten (tot 100 procent),

universiteiten (67 procent), scholen (68 procent) en ziekenhuizen (83 procent) – percentages die in de loop van de tijd zijn verhoogd en op termijn 100 procent zullen worden (Gendron, 2013). Nogmaals: de restituties kunnen de concurrentieverstoring vis-à-vis de private sector die wel btw moet betalen, verergeren.

ONROERENDE ZAKEN

Uiteraard is het op administratieve en politieke gronden niet goed mogelijk om de huurwaarden van huiseigenaren en in het verlengde daarvan de huren van woningen te belasten, zoals zou moeten gebeuren onder een ideale btw. Daarom zijn woningen en andere onroerende zaken vrijgesteld. In plaats daarvan wordt nieuwbouw belast (en de grond waarop deze staat). Aangezien de aankoopprijs van een nieuw gebouw gelijk is aan de contante waarde van de toekomstige huren of huurwaarden, kan de btw over de verkoopprijs worden beschouwd als een goede benadering van de contante waarde van de btw die zou moeten worden geheven over toekomstige huren en huurwaarden. Om discriminatie en cumulatie van belasting te voorkomen, kent de EU-richtlijn de mogelijkheid om voor de btw te opteren voor onroerende zaken anders dan woningen, uiteraard onder aftrek van de btw op nieuwbouw, onderhoud en renovaties. Daarnaast heeft de vrijstellingsmethode een definitie nodig van accommodaties, zoals hotels, pensions, kampeerfaciliteiten en parkeerplaatsen, die wel btw over hun tarieven moeten betalen.

Moderne btw's daarentegen belasten de verkoop en verhuur van *alle* niet voor bewoning bestemde gebouwen, waardoor een volledig belasting van onroerend goed mogelijk is omdat toekomstige waardestijgingen dan ook in de grondslag worden begrepen. Deze benadering verdient derhalve de voorkeur.⁵ Idealiter zou de moderne benadering moeten worden aangevuld met de heffing van btw over de waarde-stijging van woningen die op het moment van verkoop wordt gerealiseerd (terwijl teruggaaf zou moeten plaatsvinden als er verlies wordt geleden). Immers de waarde van de toekomstige woondiensten stijgt (daalt). Als waardestijgingen worden belast, zou de overdrachtsbelasting die dezelfde verstoringen veroorzaakt als een cumulatieve omzetbelasting, moeten

worden afgeschaft. Tevens zou vooraftek moeten worden gegeven voor de btw op majeure renovaties waarover in het verleden belasting is betaald. Toegegeven, de belasting van de waardestijging kent *lock-in*-effecten die de arbeidsmobiliteit kunnen benadelen, maar dit effect treedt ook op onder de overdrachtsbelasting.

FINANCIËLE DIENSTEN

De gemeenschappelijke btw-richtlijn (Richtlijn, 2006) stelt financiële diensten volledig vrij, ongeacht of deze tegen een vastgestelde vergoeding worden verricht of beloond worden uit de marge tussen koop en verkoop. De vrijstelling betekent dat B2C-diensten (*business-to-consumer*) doorgaans worden onderbelast en B2B-diensten (*business-to-business*) overbelast (omdat de btw niet kan worden verrekend). Op marges gebaseerde vergoedingen zijn moeilijk onder de btw te brengen, omdat de waarde van de bemiddelingskosten (die dient te worden belast) is ingebed in opbrengsten die (met de hoofdsom) niet behoren te worden belast, omdat ze geen consumptie maar inkomen vormen. Daar de waarde van de bemiddelingskosten onbekend is, kunnen zij niet per transactie aan afnemers in rekening worden gebracht – wat noodzakelijk is als btw-plichtige afnemers de belasting moeten kunnen verrekenen met de btw over hun omzet (zie Poddar (2003) voor een uitgebreide discussie).

Tegen een expliciete vergoeding geleverde diensten kunnen zonder meer worden belast, zoals wordt gedaan in landen met een moderne btw. De belasting van deze diensten zou de btw op B2C-diensten verhogen, en de zakelijke gebruikers van financiële diensten in staat stellen om de belasting in aftrek te brengen op de btw over hun omzet. Het wekt verwondering dat de EU-lidstaten, waaronder Nederland, expliciete vergoedingen en commissies niet belasten. Toegegeven, sommige tegen vergoeding geleverde diensten zouden kunnen worden vervangen door op marges gebaseerde diensten, maar de specialisatie in de bankenwereld maakt dit niet erg waarschijnlijk (Poddar, 2003). Bovendien kunnen de bancaire diensten die tegen vergoeding worden verricht, worden aangewezen (en dus belast), zoals Zuid-Afrika doet. Aangezien mensen met hogere inkomens doorgaans

meer financiële diensten consumeren dan mensen met lagere inkomens, zou de neerslag van de btw-verhoging voor financiële dienstverlening progressief uitpakken.

Blijft het versturende effect van de vrijstelling van tegen marges verrichte diensten aan btw-plichtige afnemers, die geen aftrek genieten van de daarin begrepen btw. Om dit effect te verhelpen, zou er kunnen worden overwogen om teruggaaf van voorbelasting mogelijk te maken voor de btw begrepen in de vooromzet van B2B-marge-diensten, zoals in Australië, Nieuw-Zeeland en Singapore gebeurt. In Nieuw-Zeeland bijvoorbeeld wordt het nultarief toegepast op financiële dienstverlening aan btw-plichtige ondernemingen (geen financiële instellingen zijnde), waarvan de omzet – gemeten over een periode van twaalf maanden – voor ten minste driekwart uit belastbare leveringen bestaat (Annacandia en Van der Corput, 2011). De terugvorderbare GST wordt bepaald op basis van gebruikelijke omslagregels, zoals de omzetzijde.

Een alternatief zou zijn om financiële diensten te belasten over de som van lonen en ondernemingskasstroom, die gelijk is aan de toegevoegde waarde.⁶ Denemarken en Israël doen dat bijvoorbeeld, hoewel Denemarken de ondernemingskasstroom buiten beschouwing laat (en dus alleen de loonsom belast) en Israël ten onrechte niet de kasstroom maar de winst belast. Hoewel deze benadering resulteert in een vollediger belasting van B2C-diensten, kan de btw niet per transactie worden berekend, hetgeen de verstoring van de financiële B2B-diensten vergroot.

SCHADE- EN ONGEVALLenVERZEKERINGEN

Evenals bancaire diensten zijn verzekeringen vrijgesteld van btw in de EU, omdat op het niveau van de polishouder de belastbare bemiddelingskosten niet kunnen worden gescheiden van de niet-belastbare kapitaaloverdracht aan de gemeenschappelijke pool waaruit geleden schades en kosten worden vergoed. In plaats van btw heffen de meeste lidstaten anachronistische zegelrechten (een soort cumulatieve omzetbelasting), waarvoor er geen plaats zou moeten zijn in een modern belastingstelsel dat gebaseerd is op gelijke behandeling en neutraliteit. Verder is het onduidelijk waarom de btw

op de leveringen van verzekeringsdiensten afhankelijk zou moeten zijn van de verhouding tussen belastbare inkopen en vrijgestelde omzet.

Moderne btw's omzeilen het probleem van het bepalen van de toegevoegde waarde op basis van individuele polissen door het te verschuiven naar het niveau van de verzekeringsmaatschappij, waarbij de toegevoegde waarde het verschil is tussen premieontvangsten enerzijds, en schade-uitkeringen en belastbare inkopen anderzijds (voor een uitgebreide verhandeling, zie Cnossen (2013)). Dit verschil kan worden belast door btw te heffen over verzekeringspremies (en aftrek toe te staan voor btw op belaste vooromzet van verzekeringsmaatschappijen), en door een btw-aftrek toe te rekenen aan schadeloosstellingen (voor verrekening met de btw op premies). De btw op verzekeringspremies zou dan aftrekbaar zijn voor btw-plichtige ondernemers, terwijl zij de aan de schade toegerekende btw met de schadevergoeding zouden moeten opnemen in hun btw-aangifte. Niet-btw-plichtige ontvangers van schade-uitkeringen daarentegen kunnen het bedrag van de btw dat zij met de schadeloosstelling ontvangen, behouden. Zij betalen dan btw over de prijs van het vervangende goed of houden hun oorspronkelijke vermogen in stand. Garanties ingebed in productprijzen zouden onderworpen blijven aan de btw.

Hoewel schade- en ongevallenverzekeringen op deze wijze kunnen worden belast, is de toepassing van de btw op zorg- en levensverzekeringen moeilijker te effectueren. Beide vormen van verzekering worden aangegaan door of voor natuurlijke personen, en het is onwaarschijnlijk dat zich daarbij cumulatieve effecten voordoen. Levensverzekeringen (langetermijnsparinstrumenten) hebben veel gemeen met pensioenen waarvan de bemiddelingskosten niet worden belast. Een probleem is ook dat de bemiddelingskosten geen constant deel van de brutopremie zijn, maar stijgen met de duur van de verzekering. Belasting op basis van het totaal van loonsom en ondernemingskasstroom zou mogelijk zijn. Zorgverzekeringspremies zijn universeel en verplicht, en hebben vaak een herverdelend karakter. Met andere woorden, ze zijn een quasi-belasting die niet beter zou functioneren als daarover btw zou worden geheven.

KANSSPELEN

In tegenstelling tot de EU-btw, geldt een moderne btw ook voor kansspelen. Loterijen kunnen worden belast op basis van inleg (output), terwijl een btw-aftrek kan worden toegerekend aan uitbetalingen (inputs), vergelijkbaar met de btw-behandeling van schade- en ongevallenverzekeringen. De toegevoegde waarde van loterijen zou zodoende worden belast na aftrek van de btw op inkopen. Casino's kunnen onder de btw worden gebracht door het verschil tussen de verkoop van tokens en chips enerzijds en uitbetalingen anderzijds te belasten, wederom met aftrek van de btw op inkopen (Schenk, 2010). Beide benaderingen leveren hetzelfde resultaat op. Btw dient op kansspelen te worden geheven, ook als deze onderworpen zouden zijn aan voor externe kosten corrigerende accijnzen of aan inkomstenbelasting over de opbrengst.

REGISTRATIEDREMPEL

Op dit moment kent de Nederlandse btw geen registratiedrempel, hoewel netto btw-schulden van kleine ondernemingen van 1.345 euro of minder niet hoeven te worden betaald. Vanaf 2020 wil de regering de vrijstelling voor kleine ondernemingen vereenvoudigen door een algemene drempel van 20.000 euro in te voeren, nog steeds een van de laagste in de EU. Dit roept de vraag op wat het meest geëigende niveau van een registratiedrempel zou moeten zijn. Ten minste twee conflicterende overwegingen spelen hier een rol: de opbrengst en de innings- en nalevingskosten. De opbrengstdaling (stijging) van het verhogen (verlagen) van de registratiedrempel moet worden afgewogen tegen de lagere (hogere) uitvoeringskosten van het toepassen van de btw op een kleiner (groter) aantal ondernemingen.

Verder dient te worden overwogen dat de nalevingskosten (als percentage van de omzet) van kleine ondernemingen vaak hoger zijn dan voor grote ondernemingen. In het Verenigd Koninkrijk (VK) bijvoorbeeld zijn de nalevingskosten van kleine ondernemingen naar schatting gemiddeld twintig keer groter dan de nalevingskosten van grote ondernemingen (Sandford et al., 1989). Aangezien nalevingskosten vaste kosten zijn, is de neerslag daarvan waarschijnlijk regressief in

relatie tot het inkomen – een aspect dat moet worden afgewogen tegen het concurrentievoordeel dat kleine vrijgestelde ondernemingen hebben ten opzichte van hun grotere btw-plichtige concurrenten. Bovendien moet er rekening worden gehouden met de kosten van de economische verstoringen die gepaard kunnen gaan met gedragsveranderingen van ondernemingen net onder of boven de drempel. Vermoedelijk stijgen deze kosten naarmate de drempel stijgt. Liu en Lockwood (2015) laten zien dat er verdichting rondom de drempel plaatsvindt, en dat die negatief gecorreleerd is aan de intensiteit van de vooromzet en positief aan het aandeel van B2C-transacties, consistent met het conceptuele kader dat zij ontwikkelen.

Afgezien van de kosten van de economische verstoringen, wordt de afweging tussen opbrengst en operationele kosten, losjes gezegd, ‘geoptimaliseerd’ op het punt waar de extra opbrengsten van het verlagen van de drempel gelijk zijn aan de extra operationele kosten. Keen en Mintz (2004) hebben deze afweging geformaliseerd in de volgende eenvoudige formule: $z^* = \{\delta A + I\} / \{(\delta - 1) \tau v(z)\}$, waarin z^* de drempel is die de opbrengst maximaliseert, A de inningskosten (die verondersteld worden vast te zijn), I de nalevingskosten (ook vast), δ de (constante) marginale kosten van publieke middelen, τ het tarief en v de verhouding tussen toegevoegde waarde en omzet. Keen en Mintz berekenen een optimale drempel van 40.000 dollar (36.000 euro) – bijna tweemaal de omvang van de voorgestelde drempel in Nederland – waarbij ze zich baseren op de schatting van Cnossen (1994) van de operationele kosten voor industriële landen (100 dollar voor inningskosten en 500 dollar voor nalevingskosten), een btw-tarief van 15 procent, een verhouding tussen toegevoegde waarde en omzet van 35 procent, en marginale kosten van publieke middelen van 1,3 procent.

De Keen-Mintz-formule houdt geen rekening met gedragsreacties. Zou dat wel het geval zijn, dan zou de aanbevolen drempel lager kunnen uitvallen. Maar een hogere drempel dan de huidige Nederlandse versie zou een belangrijke besparing van innings- en nalevingskosten betekenen. Een relatief hoge drempel zou ook op de agrarische sector kunnen worden toegepast. Tot voor kort was de landbouwsec-

tor niet btw-plichtig (hoewel bedrijven daarvoor wel konden opteren), en konden landbouwers de btw op de vooromzet vergolden krijgen door afnemers van landbouwproducten een aftrek te verlenen voor de voorbelasting die landbouwers geacht werden te hebben betaald aan hun leveranciers. Zoals door Cnossen (2018) is beredeneerd, is dit een willekeurige vorm van verrekening van voorbelasting die uit de tijd is, en ook in strijd is met een moderne btw.

TARIEF⁷

In tegenstelling tot een moderne btw heeft de Nederlandse versie een normaal en een laag tarief (tabel 2). Evenals de vrijstellingen verstoort het lage tarief de keuze van consumenten en producenten, omdat relatieve prijzen niet gelijk blijven. De afschaffing van het verlaagde tarief betekent een welvaartswinst die is gekwantificeerd door het Institute for Fiscal Studies (2011) voor wat betreft het VK en België (helaas is er geen analyse uitgevoerd voor Nederland). Een verhoging van de verlaagde tarieven (inclusief het nultarief voor voedingsmiddelen en woningen in het VK) tot het niveau van het normale tarief impliceert een welvaartswinst van 3,5 procent van de totale btw-ontvangsten in het VK en 4,6 procent in België. In een alternatief scenario wordt de afschaffing van

Goederen en diensten belast met 9 procent btw TABEL 2

Goederen	Diensten
Voedingsmiddelen	Reparatie van fietsen, schoeisel, lederwaren, kleding en huishoudlinnen
Water	
Agrarische goederen	Diensten van kappers
Genees- en hulpmiddelen	Werkzaamheden aan woningen
Kunst, verzamelvoorwerpen en antiek	Logies, kampeergelegenheid
Boeken en periodieken	Cultuur en recreatie, uitvoerende kunstenaars
	Sport, waaronder zwembaden en sauna's
	Personenvervoer

Bron: Wet op de omzetbelasting (1968)

het verlaagde tarief gecombineerd met een verlaging van het normale tarief met vijf procentpunten om de btw-opbrengst gelijk te houden. Dit resulteert in een welvaartswinst per huishouden van 1,07 euro per week in het VK en 0,74 euro per week in België. Het is aannemelijk dat voor Nederland een vergelijkbare welvaartswinst te realiseren zou zijn, omdat het gedifferentieerde tarief ongeveer hetzelfde opbrengstverlies inhoudt als in België.

De afschaffing van het verlaagde tarief impliceert een welvaartswinst

Een ander argument is dat een uniform tarief bijdraagt aan een eenvoudiger belasting met lagere innings- en nalevingskosten. Voor 2007 werden de btw-nalevingskosten voor het Nederlandse bedrijfsleven geschat op 408 miljoen euro (exclusief factureringskosten; Studiecommissie Belastingstelsel, 2010). Het Ministerie van Financiën (2008) schatte dat een uniform btw-tarief deze kosten zou verlagen met ongeveer 100 miljoen. Ook zouden de inningskosten, geschat op 138 miljoen, dalen. In vergelijking met een duale tariefstructuur is een uniform tarief ook minder gevoelig voor lobbyactiviteiten, terwijl verkeerde classificaties, opzettelijk of niet, niet mogelijk zijn. Een nadeel van het afschaffen van het verlaagde tarief is dat bewoners van grensgebieden hun voedingsmiddelen in België en Duitsland zouden kunnen gaan kopen. Aan de andere kant zou het lagere Nederlandse normale tarief voor andere producten Belgische en Duitse kopers aantrekken. In elk geval zijn grensoverschrijdende aankopen meer een probleem vanwege de verschillen in accijnzen dan van die in btw-tarieven (Cnossen, 2003).

SAMENVATTING EN CONCLUSIE

In deze bijdrage is gepleit voor het moderniseren van de Nederlandse btw (en in navolging hiervan ook andere btw's in de EU) door de grondslag te verbreden en een uniform tarief in te voeren. Met name de Nieuw-Zeelandse btw kan daarbij als voorbeeld dienen. Grondslagverbreding zou de verstoringen en complexiteiten elimineren die inherent zijn aan vrijstellingen, zoals verkeerde inputkeuzes, ondoelmatige zelfvoorzieningen, impliciete belasting van internationaal verhandelde goederen en diensten, contentieuze allocatie van voorbelasting en oprekking van vrijstellingen. Samengevat:

- Overheden, met name provincies en gemeenten, zouden zo volledig mogelijk in de btw moeten worden betrokken door hen btw-plichtig te maken (Nieuw-Zeeland) dan wel met het nultarief te belasten (Canada).
- Onderwijsinstellingen, gezondheidszorg en sociaal-culturele instellingen kunnen in de btw-grondslag worden opgenomen zonder dat dit voor leerlingen, studenten, patiënten of ander gebruikers kostenverhogend werkt;
- Alle onroerend goed dat niet voor bewoning bestemd is, dient aan de btw te worden onderworpen, en het verdient aanbeveling om btw te heffen over de winst die gerealiseerd wordt bij de overdracht van woningen, waarbij de versturende overdrachtsbelasting afgeschaft kan worden.
- De vergoedingen die voor financiële diensten worden betaald, dienen te worden belast, en er moet ook een regeling worden ontwikkeld die de teruggaaf van door financiële instellingen betaalde voorbelasting inzake B2B-transacties mogelijk maakt.
- Schade- en ongevalverzekeringen kunnen aan de btw worden onderworpen; het zegelrecht op verzekeringen kan dan worden afgeschaft.
- Kansspelen horen in de btw-grondslag te worden opgenomen.
- De voorgestelde drempel van 20.000 euro voor de btw-registratieplicht kan worden verhoogd (onder handhaving van de registratieoptie).
- Het lage tarief moet verder worden verhoogd (onder verlaging van het normale tarief) totdat alle goederen en diensten gelijk worden belast.

Als de gemeenschappelijke richtlijn van de EU (Richtlijn, 2006) niet in de weg zou staan, dan zouden de meeste van deze verbeteringen zonder veel moeite kunnen worden gerealiseerd. Maar wel zou dan de belasting van overheden, onderwijsinstellingen en gezondheidszorg belangrijke wijzigingen inhouden aan de uitgavenkant van de begroting. De grotere neutraliteit die zou worden bereikt door deze sectoren volledig te belasten, kan ook worden gerealiseerd door de betrokken sectoren met het nultarief te belasten. Hoewel dit de mogelijke concurrentievervalsing ten opzichte van de particuliere sector niet zou wegnemen, zou het de inkoopkeuze, de neiging tot zelfvoorziening en verschillende administratieve complicaties elimineren. Het zou ook een optische vermindering van de totale belastingdruk inhouden.

Als in de EU geen overeenstemming kan worden bereikt over verbetering van de gemeenschappelijke btw-richtlijn, dan zou men lidstaten toestemming kunnen geven om de verbeteringen zelf in te voeren, na goedkeuring van het gemeenschappelijk btw-comité. Een moderne btw, die de werking van de interne markt niet beïnvloedt, maakt – in tegenstelling tot de EU-btw – geen inbreuk op de beginselen van vrijhandel en vrije mededinging. En dat is zeker winst.

EINDNOTEN

- 1 Keen (2013) merkt verder op: “Ultimately, the use of uniform taxation as a reference point in evaluating VAT systems reflects the pragmatic judgment that the practical case for a single rate [and a broad base] is so strong as to make this an important benchmark. (...) The case is especially persuasive in higher-income countries, a central lesson of the literature being that uniform commodity taxation is more likely to be optimal the more sophisticated the range of other instruments by which equity objectives can be pursued.”
- 2 Daarvoor gebruikte Copenhagen Economics (2013, p. 133) een globaal, multi-regionaal, multi-sectoriaal algemeen-evenwichtsmodel, speciaal ontworpen om de economische effecten van publieke productie en btw-beleid te berekenen. Het model is gebruikt voor talrijke projecten van de Europese Commissie en overheden van de lidstaten.
- 3 In beginsel betekent uitsluiting hetzelfde als vrijstelling, met dit verschil dat een uitgesloten entiteit niet voor de btw kan opteren. Zie Henkoff (2013) voor een uitgebreide verhandeling over de btw-uitsluiting van de publieke sector, de voorwaarden die daaraan verbonden zijn en de uitgebreide jurisprudentie daarover.
- 4 Natuurlijk dienen sociale uitkeringen niet te worden belast omdat ze geen consumptie zijn, maar de daarmee gepaard gaande administratiekosten vormen wel toegevoegde waarde en horen daarom in de btw-grondslag thuis.
- 5 Overigens is de EU-aanpak identiek aan de moderne benadering, als alle eigenaren van niet voor bewoning bestemd onroerend goed zouden opteren voor btw-registratie, maar dat is onwaarschijnlijk (zie Cnossen (2011) voor een volledige analyse van de verschillende benaderingen).
- 6 Voor een bespreking van de verschillende manieren waarop de toegevoegde waarde kan worden berekend en belast, zie Cnossen (2009).
- 7 Deze paragraaf is gebaseerd op Bettendorf en Cnossen (2015). Deze auteurs wijzen er ook op dat er in beginsel valide redenen kunnen zijn om tarieven te differentiëren, zoals externe en interne effecten, herverdelingsmotieven, indirecte belasting van vrijetijd – maar dat accijnzen en subsidies de aangewezen instrumenten zijn om deze doeleinden, indien gewenst, te effectueren.

LITERATUUR

- Acosta Ormaechea, S. en A. Morozumi (2019) *The value added tax and growth*: Annacondia, F. en W. van der Corput (2011) Financial services under New Zealand's GST. *International VAT Monitor*, 22(5), 310–315.
- Aujean, M. (2010) Commentary. *Tax Law Review*, 63(2), 509–516.
- Aujean, M., P. Jenkins en S. Poddar (1999) A new approach to public sector bodies. *International VAT Monitor*, 10(4), 144–149.
- Bettendorf, L. en S. Cnossen (2015) The long shadow of the European VAT, exemplified by the Dutch experience. *FinanzArchiv*, 71(1), 118–139.
- Cnossen, S. (1994) Administrative and compliance costs of the VAT: a review of the evidence. *Tax Notes International*, 8(25), 1649–1668.
- Cnossen, S. (2003) Is the VAT's Sixth Directive becoming an anachronism? *Bulletin for International Fiscal Documentation*, 43(12), 434–442. Cnossen, S. (2009) A VAT primer for lawyers, economists, and accountants. *Tax Notes International*, 124(7), 319–332.
- Cnossen, S. (2011) A proposal to improve the VAT treatment of housing in the European Union. *Fiscal Studies*, 32(4), 455–481.
- Cnossen, S. (2013) A proposal to apply the Kiwi-VAT to insurance services in the European Union. *International Tax and Public Finance*, 20(5), 867–883.
- Cnossen, S. (2018) VAT and agriculture: lessons from Europe. *International Tax and Public Finance*, 25(2), 519–551.
- Copenhagen Economics (2013) *VAT in the public sector and exemptions in the public interest*. Final Report for TAXUD/2011/DE/334, Europese Commissie. Te vinden op ec.europa.eu.
- Crawford, I., M. Keen en S. Smith (2010) VAT and excises. In: *The Mirrlees Review: reforming the tax system for the 21st century*, vol. 1. Oxford: Oxford University Press.
- De la Feria, R. (2009) The EU VAT treatment of public sector bodies: slowly moving in the wrong direction. *Intertax*, 37(3), 148–165.
- Ebrill, L.P., M. Keen, J.-P. Bodin en V. Summers (2001) *The modern VAT*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Gendron, P.-P. (2013) VAT treatment of public sector bodies: the Canadian model. In: R. de la Feria (red.), *VAT exemptions: consequences and design alternatives*. Alphen a/d Rijn: Wolters Kluwer, hoofdstuk 3.
- Henkow, O. (2013) *The VAT/GST treatment of public bodies*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Institute for Fiscal Studies (2011) Quantitative analysis of VAT rate structures. In: Institute for Fiscal Studies, *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT System*. Final report TAXUD/2010/DE/328, hoofdstuk 9. Te vinden op ec.europa.eu.
- Keen, M. (2013) The anatomy of the VAT. *National Tax Journal*, 66(2), 423–446.
- Keen, M. en J. Mintz (2004) The optimal threshold for a value-added tax. *Journal of Public Economics*, 88(3-4), 559–576.
- Liu, L. en B. Lockwood (2015) *VAT notches*. Oxford University Centre for Business Taxation, Working Paper, 15/06. Te vinden op eureka.sbs.ox.ac.uk.
- Miljoenennota (2016) *Miljoenennota 2016*. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Ministerie van Financiën (2008) *Uniform BTW-tarief: aspecten en overwegingen in kort Bestek*. Brief aan de Tweede Kamer, 22112, te vinden op parlementairemonitor.nl.
- Nationale Rekeningen (2017) *Nationale Rekeningen 2017*, te vinden op www.cbs.nl.
- OESO (2018) *Consumption tax trends 2018: VAT/GST and excise rates, trends and policy issues*. Parijs: OECD Publishing.
- Poddar, S. (2003) Consumption taxes: the role of the value-added tax. In: P. Honohan (red.), *Taxation of financial intermediation: theory and practice for emerging economies*. New York: Oxford University Press, 345–380.
- Richtlijn (2006) Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde
- Sandford, C., M. Godwin en P. Hardwick (1989) *Administrative and compliance costs of taxation*. Bath, UK: Fiscal Publications.
- Schenk, A. (2010) Gambling and lotteries. In: R. Krever (red.), *VAT in Africa*. Pretoria: Pretoria University Law Press (PULP), 47–70.
- Studiecommissie Belastingstelsel (2010) *Continuïteit en vernieuwing*. Rapport te vinden op pure.uva.nl.
- Wassenaar, M.C. en R.H.J.M. Gradus (2004) Contracting out: the importance of a solution for the VAT distortion. *CESifo Economic Studies*, 50(2), 377–396.

Opties voor belasting van de financiële sector



BEN LOCKWOOD

Hoogleraar economie, Universiteit van Warwick

Vanwege de uitvoeringsproblematiek bij de heffing van btw op financiële diensten, heeft men lang gemeend dat deze sector te weinig belasting zou betalen. De kwestie is met name van belang voor Nederland, aangezien de banksector hier relatief groot is. Dit artikel evalueert de mogelijkheden om de banksector te belasten, waaronder verschillende btw-heffingen, financiële transactiebelastingen en een bankenheffing.

IN HET KORT

- *De mate waarin financiële diensten van btw zijn vrijgesteld varieert aanzienlijk, en de beste benadering is waarschijnlijk de Nieuw-Zeelandse met een tarief van nul procent voor financiële diensten die geleverd worden aan btw-plichtige afnemers.*
- *Belastingen op financiële activiteiten, die in sommige landen bestaan, zijn effectieve opbrengst-instrumenten, maar een slechte vervanging voor een op transacties gebaseerde btw op financiële diensten.*
- *Er zijn sterke theoretische argumenten voor een vorm van bankenbelasting, maar daarbij dient de interactie van de heffing met het financiële toezicht niet uit het oog te worden verloren.*

De auteur is dankbaar voor de nuttige commentaren van Bas Jacobs, Alexander Klemm, en de deelnemers van het Cnossen Forum 'Tax by Design for the Netherlands' op de Erasmus Universiteit Rotterdam in mei 2019.

De financiële dienstverlening is een grote en groeiende sector in elke moderne economie, en Nederland is hierop geen uitzondering. In 2018 was het aandeel van financiële dienstverlening en verzekeringen in de toegevoegde waarde voor Nederland bijvoorbeeld 6,8 procent, een van de hoogste in de EU, alleen overtroffen door het VK met 6,9 procent en Luxemburg met 26,5 procent.¹

De zorg dat er te weinig belasting geheven wordt, is sinds de financiële crisis van 2008 toegenomen, en inderdaad zijn er in veel landen nieuwe belastingen ingevoerd zoals bankbelastingen, belastingen op financiële activiteiten (*Financial Activities Taxes*, ofwel FAT's) en belastingen op financiële transacties (*Financial Transactions Taxes*, ofwel FTT's). Ten slotte zijn er recentelijk in verschillende landen btw-hervormingen doorgevoerd om financiële diensten meer in de btw-grondslag te betrekken. Zo werd in januari 2005 in Nieuw-Zeeland een nultarief voor *business-to-business*-leveringen (B2B-leveringen) van financiële diensten ingevoerd, ter vervanging van de bestaande vrijstelling.

BTW EN ONDERBELASTING VAN FINANCIËLE DIENSTEN

Financiële diensten en het probleem van onderbelasting

In de discussie die volgt, definiëren we financiële diensten met inbegrip van betalingsdiensten (credit/debit cards, elektronische betalingen), spaarbemiddeling, vermogensbeheer, handel in aandelen, obligaties, vreemde valuta, derivaten, en het aanbieden van verzekeringen.

Zoals bekend is de moeilijkheid bij het heffen van btw op deze diensten dat vele ervan niet conventioneel geprijsd zijn, maar alleen impliciet middels de marge die de financiële instelling als tussenpersoon in rekening brengt (Ebrill et al., 2001). Het klassieke voorbeeld is dat van financiële bemiddeling tussen spaarders en leners. Neem bijvoorbeeld een bank die drie procent betaalt op deposito's en vijf procent op leningen in rekening brengt, zodat de totale bemiddelingskosten van (pakweg) 100 euro $0,02 \times 100 = 2$ euro zijn. Het feit dat deze kosten niet worden verdeeld tussen de deposithouder

en de kredietnemer maakt het moeilijk – zo niet onmogelijk – om op transactiebasis btw in rekening te brengen.

De waarde van dergelijke, op marge gebaseerde diensten kan worden berekend op basis van gegevens in de nationale rekeningen en wordt IGDFI genoemd (indirect gemeten diensten van financiële intermediairs). Tabel 1 hieronder geeft een idee van de omvang van IGDFI, in verhouding tot zowel de totale toegevoegde waarde van de financiële-dienstensector als het bbp voor Nederland.

In Nederland is bijna de helft van de toegevoegde waarde van de financiële-dienstensector niet expliciet geprijsd, en daarom zeker niet aan btw onderworpen. Het feit dat op marge gebaseerde financiële diensten momenteel niet aan btw onderworpen zijn, betekent, theoretisch beschouwd, natuurlijk niet dat ze moeten worden belast. Echter, in de theoretische literatuur over dit onderwerp is men unaniem van mening dat het wenselijk is om ze te belasten, hoewel discussie bestaat over het juiste tarief (Auerbach en Gordon, 2002; Lockwood, 2014).

Opties voor de btw-behandeling van financiële diensten

Tabel 2 geeft enkele mogelijke opties voor de btw-behandeling van financiële diensten, en we zullen deze opties hier een voor een doornemen. Bij elk van de gevallen geeft de tabel commentaar op eventuele verstoringen van de keuzes van producenten en consumenten, de administratieve complexiteit en de opbrengstderiving, allemaal in relatie tot de benchmark van het volledig heffen van btw op financiële

IGDFI in Nederland

TABEL 1

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
IGDFI als percentage van het bbp	2,82	2,89	2,82	2,72	2,55	2,27
IGDFI als percentage van de output van de financiële en de verzekeringssector	41,61	43,60	42,28	41,95	41,94	38,76

Bron: Nederlandse nationale rekeningen en eigen berekeningen

diensten zonder enige administratieve kosten. Benadrukt moet worden dat deze benchmark puur conceptueel is, aangezien er momenteel geen manier is om deze in de praktijk te realiseren.² De tabel vermeldt ook landen waar de genoemde methode wordt gebruikt om financiële diensten te belasten.

De eerste optie is volledige vrijstelling van op marge en vergoeding gebaseerde diensten. Dit komt tamelijk dicht in de buurt van het stelsel in veel EU-landen, waar de Zesde Richtlijn een aantal financiële diensten opsomt die van btw zijn vrijgesteld, en bij een andere lijst van financiële diensten waarin individuele landen kunnen beperkt opteren om wel belasting te heffen. De eerste lijst is vrij uitgebreid en omvat financiële kernactiviteiten zoals het nemen van deposito's, het verlenen van krediet en verzekeringen.³ Dus in alle EU-landen, behalve die welke expliciet de mogelijkheid bieden om belasting te heffen, zijn financiële diensten bijna geheel vrijgesteld.

De nadelen van volledige vrijstelling zijn genoegzaam bekend, en worden opgesomd in de eerste rij van tabel 2. Ten eerste is de belasting voor *business-to-consumer*-transacties (B2C-transacties), waardoor financiële diensten te laag geprijsd worden ten opzichte van andere goederen en diensten die aan btw onderworpen zijn. Ten tweede is er het probleem dat financiële-dienstverleners geen btw kunnen terugvorderen op intermediaire goederen en diensten – de zogeheten *ingebodde* of 'verborgen' btw. Die ingebodde btw wordt soms *inputbelasting* genoemd.

Deze verborgen btw leidt tot een aantal economische verstoringen. Ten eerste hebben financiële-dienstverleners een prikkel om zelf intermediaire goederen en diensten te produceren, zoals IT-diensten, catering of schoonmaken, in plaats van deze diensten bij andere bedrijven te kopen – zelfs indien die bedrijven deze diensten tegen een lagere prijs of met een hogere kwaliteit zouden kunnen aanbieden. Deze zelfvoorziening wordt de *self-supply bias* genoemd. Ten tweede is er het probleem dat financiële dienstverleners ingebodde btw doorberekenen aan hun klanten in de vorm van hogere prijzen. Dit zal dan weer de keuzes verstoren van bedrijven die financiële diensten aanschaffen als inputs – de zogeheten belastingcumulatie. Ten slotte leveren de kosten van inge-

bedde btw voor deze financiële-dienstverleners een concurrentienadeel op ten opzichte van andere aanbieders die geen btw betalen of die de voorbelasting kunnen verrekenen of terugvorderen. Dit is een algemene klacht van internationale banken in de EU.

Ten slotte bestaan er, zelfs binnen de EU, sommige op vergoeding gebaseerde financiële diensten die aan de btw zijn onderworpen, waarvan de details per land verschillen.⁴ Zodoende verrichten banken en andere aanbieders doorgaans een combinatie van vrijgestelde en niet-vrijgestelde diensten. Landen in de EU, en ook elders, gebruiken *verdeelsleutels* om het aandeel van de input btw te bepalen dat men kan toewijzen aan niet-vrijgestelde outputs, en dat dus kan worden verrekend. Deze regels zijn vaak ingewikkeld en vatbaar voor meerdere interpretaties, en vormen dus een administratieve last.⁵

Een tweede mogelijkheid, zie de tweede rij van tabel 2, is de optie om te belasten. De Zesde Richtlijn geeft de lidstaten van de Europese Unie het recht om wetgeving door te voeren die financiële instellingen de optie biedt om zich te laten belasten in ruil voor de mogelijkheid om hun voorbelasting af te trekken. De lidstaten hebben veel speelruimte bij het ontwerpen van dergelijke wetgeving.⁶ De voor- en nadelen van deze optie worden in de tweede rij van tabel 2 aangegeven. In principe zullen de prijsverstoringen ten opzichte van volledige vrijstelling geringer zijn, en zijn de problemen met de verdeelsleutels minder ernstig, maar wel zal er opbrengstvermindering zijn omdat er meer voorbelasting wordt teruggevorderd. Ondanks de mogelijkheid om belasting te heffen, maken in de praktijk de meeste lidstaten van de EU hier geen gebruik van. Bovendien kiezen financiële instellingen in de zes landen die er wel gebruik van maken hier maar zelden voor. Als gevolg daarvan zijn financiële diensten in Europa bij het geldende btw-regime bijna geheel vrijgesteld.

Een derde optie is belastingheffing over alle op vergoeding gebaseerde diensten en vrijstelling van de op marges gebaseerde diensten. De economische effecten hiervan zijn identiek aan de optie om te belasten: de verstoringen nemen af in verhouding tot die onder volledige vrijstelling, en de onderbelasting van financiële diensten is minder dan bij

volledige vrijstelling. Eén verschil is echter wel dat de optie om belasting te heffen alleen geldt voor B2B-klanten, dus zal de belastingheffing op diensten verricht tegen vergoeding zorgen dat zelfs B2C-transacties worden belast. Dit matigt het te laag geprijsd zijn van financiële diensten voor eindgebruikers.

Een bijkomend aspect bij de belasting van optie 3 in Australië en Singapore is de gedeeltelijke terugvordering van voorbelasting. In Australië kunnen bedrijven die, in vergelijking met hun belastbare leveringen of hun btw-vrije leveringen, een relatief kleine hoeveelheid financiële diensten verrichten, volledige aftrek krijgen voor de belasting op de inputs

Vergelijking van btw-methoden voor het belasten van financiële diensten

TABEL 2

Methodes	Verstoring van keuzes van btw-plichtige entiteiten	Verstoring van consumenten-keuzes	Administratieve complexiteit	Opbrengst-deriving	Voorbeelden van landen waar toegepast
Op basis van transacties					
Volledige vrijstelling van op marge en tegen vergoeding verrichte diensten	Zelfvoorzienings-tendens, cumulatie, verlies, internationaal concurrentie-vermogen	Te laag belaste B2C-diensten	Problemen met definities en verdeelsleutels	Groot als verdeelsleutels royaal zijn	EU-lidstaten, behalve degene die gebruikmaken van de optie om belasting te heffen
Optie om B2B-diensten te belasten en vrijstelling van B2C-diensten	Verstoringen verminderd ten opzichte van volledige vrijstelling	Te laag belaste B2C-diensten	Minder problemen met definities en verdeelsleutels, afhankelijk van de gekozen optie	Groter dan bij volledige vrijstelling	Oostenrijk, België, Estland, Frankrijk, Duitsland, Litouwen
Belasting van op vergoeding gebaseerde diensten en vrijstelling van op margegebaseerde diensten	Verstoringen verminderd ten opzichte van volledige vrijstelling, vooral bij gedeeltelijke verrekening van voorbelasting	Te laag belaste B2C-diensten, maar minder dan bij volledige vrijstelling	Problemen met definities en verdeelsleutels, minder dan bij volledige vrijstelling	Minder dan bij volledige vrijstelling, maar groter bij gedeeltelijke aftrek van voorbelasting	Australië, Singapore, Maleisië, Botswana, Namibië, Zuid-Afrika, Tanzania
Nultarief bij B2B-diensten en vrijstelling van B2C-diensten	Verstoringen minimaal	Te laag belaste B2C-diensten	Problemen met definities en verdeelsleutels minder	Groter dan bij volledige vrijstelling	Nieuw-Zeeland
Kasstroom-benadering met TCA ² (belastingrekening)	Geen verstoringen als referentie-rentevoet correct wordt geschat	Geen verstoringen als referentie-rentevoet correct wordt geschat	Aanzienlijk	Geen	Niet geïmplementeerd
Op basis van boekhouding					
Optelmethode	Cumulatieve effecten omdat voorbelasting niet verrekenbaar is voor afnemers van financiële diensten	Verstoringen door cumulatieve effecten	Kan tariefdifferentiatie en vrijstellingen niet accommoderen	Extra opbrengst vanwege cumulatieve effecten	IJsland, Israël
Aftrekmethode	Cumulatieve effecten omdat voor-belasting niet verrekenbaar is voor afnemers van financiële diensten	Verstoringen door cumulatieve effecten	Kan tariefdifferentiatie en vrijstellingen niet accommoderen	Extra opbrengst vanwege cumulatieve effecten	Japan (tot op zekere hoogte)

Bron: Deze tabel is te vinden in Clossen, S. (2019), tabel 13.4.

gerelateerd aan belastbare leveringen. Verder, als ze eenmaal boven die limiet zitten, kunnen bedrijven een belastingaftrek claimen dat gelijk is aan 75 procent van de btw betaald over in een lijst opgenomen inputs die aangeschaft zijn om vrijgestelde financiële leveringen te doen. Het doel van deze aftrek is om de neiging tot zelfvoorziening af te zwakken, maar het pakt niet het cumulatiefprobleem aan of de aantasting van de internationale concurrentiepositie. Verder zetten Poddar en Kalita (2010) vraagtekens bij de doelmatigheid van de aanpak, en merken zij daarbij op dat de definitie van intermediaire goederen en diensten die in aanmerking komen voor

te behouden). Deze methode heft te weinig belasting op de financiële dienstverlening aan consumenten – en zelfs meer dan zuivere vrijstelling zou doen.

Een vierde optie is het nultarief voor B2B-diensten en de vrijstelling van B2C-diensten. Deze werd in Nieuw-Zeeland op 1 januari 2005 geïntroduceerd. Sindsdien kan het verlenen van financiële diensten aan btw-plichtige personen, van wie de belastbare leveringen gelijk aan of hoger zijn dan 75 procent van hun totale leveringen, tegen een nultarief worden belast als de financiële-dienstverlener hiervoor opteert.⁷ Het is duidelijk dat een aanbieder die voor deze optie kiest, alle verstoringen die toe te schrijven zijn aan volledige vrijstelling van zijn B2B-diensten zal vermijden. De vrijstelling geldt echter nog steeds voor zijn B2C-leveringen, waardoor hierover te weinig belasting wordt geheven. Ten slotte zal de opbrengstderiving van deze optie relatief groot zijn aangezien de overheid alle ingebedde btw op inputs kwijt raakt.

Een vijfde optie is de kasstroombenadering met *tax calculation accounts* (TCA's). In tegenstelling tot alle andere tot nu toe besproken opties, breidt deze optie de aftrekmethode direct uit tot op basis van op marges verrichte transacties, voornamelijk door de IGDFI te verdelen tussen de partijen in de financiële transactie, om zo voor elke partij een kunstmatige prijs te creëren. Dit wordt in detail uitgelegd in hoofdstuk 8 van de *Mirrlees Review*, die er sterk voor pleit (Mirrlees en Adam, 2010). Deze optie heeft het voordeel dat het conceptueel volledig consistent is met de bestaande btw-heffing, maar het is wel administratief complex en is tot nu toe nog niet in de praktijk gebracht.

Een specifiek probleem hierbij is dat het verdelen van de IGDFI tussen (bijvoorbeeld) een depositohouder en een lener een referentie-rentevoet vereist, die geacht wordt de zuivere kosten van financiering voor de bank te weerspiegelen. Moderne, nationale boekhoudmaatstaven vereisen een sectorale IGDFI-toewijzing (aan huishoudens, overheid, bedrijven, enzovoort), en daarom zijn er voor dit doel definities voor deze referentie-rentevoet ontwikkeld.⁸ De meningen over de referentie-rentevoet blijven zich echter ontwikkelen en eventuele wijzigingen in dit tarief zouden bij deze methode van invloed kunnen zijn op de btw-verplichtingen van de

Een optel-btw in de financiële sector belast zowel de kasstroom van winsten als de lonen tegen een bepaald btw-tarief

75 procent aftrek niet eenvoudig is, tamelijk willekeurig, en waarschijnlijk een constante herziening zal vereisen naarmate patronen van outsourcing veranderen.

In Singapore zijn financiële diensten belastbaar als ze worden verleend in ruil voor een courtage, commissie of soortgelijke vorm van compensatie, terwijl de meeste financiële kerndiensten zijn vrijgesteld. Financiële instellingen kunnen echter op twee manieren btw-voorbelasting claimen. De 'speciale methode' vereist, vergelijkbaar met de Nieuw-Zeelandse aanpak, een scheiding tussen enerzijds de financiële diensten die in aanmerking komen voor het nultarief, en anderzijds de totale dienstverlening aan alle klanten. De 'vaste methode voor terugvordering van voorbelasting' hangt af van de terugvorderingpercentages van de voorbelasting die weer berusten op het type financiële instelling, en de mix weerspiegelen van hun zakelijke en niet-zakelijke klanten. Het doel van de methode is om cumulatie te voorkomen (en het concurrentievermogen van de financiële instellingen

btw-plichtige depositohouders en kredietnemers, waardoor aanzienlijke fiscale onzekerheid zou ontstaan.

Een tweede probleem is dat de leenrente momenteel niet wordt aangepast met het oog op wanbetalingsrisico, zodat het gebruik van IGDFI door leners in het algemeen wordt overschat. Zo berekende bijvoorbeeld het *Office for National Statistics* in het VK dat, in de nasleep van de financiële crisis van 2008, de IGDFI-output gecorrigeerd voor wanbetalingsrisico tussen de 15 en 33 procent zou teruglopen (Office for National Statistics, 2017).

De laatste twee opties vereisen een andere aanpak omdat ze geen btw heffen op transactiebasis, maar op basis van een entiteit of belastingbetaler. De optelmethode maakt gebruik van het feit dat de toegevoegde waarde gecreëerd door een onderneming – dat wil zeggen de waarde van de outputs minus de waarde van de inputs, inclusief kapitaalinput – per definitie gelijk is aan de betaalde lonen plus de kasstroomwinst. Daarbij wordt kasstroomwinst meestal residueel gedefinieerd als toegevoegde waarde minus lonen (Ebrill et al., 2001). Vervolgens belast een optel-btw zowel kasstroomwinsten als lonen tegen een bepaald btw-tarief. Nu hebben twee landen iets wat hier op lijkt om belasting te heffen op de financiële sector. In Israël betalen banken en andere financiële instellingen momenteel belasting tegen een tarief van zeventien procent over hun totale loonsom en winst. IJsland belast momenteel de loonsom van financiële instellingen met 5,5 procent en hun winst met 6 procent, hoewel deze belastingen formeel belastingen op financiële activiteiten zijn in plaats van btw (KPMG, 2017).

Btw-heffing volgens de optelmethode levert een aantal nieuwe problemen op. Ten eerste zullen, zoals net opgemerkt, een op optelling gebaseerde btw en een op transacties gebaseerde btw alleen voor een bepaalde onderneming dezelfde basis hebben als de winst gebaseerd is op kasstroombasis – wat in Israël of IJsland niet het geval is. Bovendien zal deze soort btw, indien alleen gebruikt voor de financiële sector, leiden tot cumulatieve effecten. Vooral als een financiële dienstverlener onderworpen is aan een optel-btw, is er geen mechanisme voor bedrijven waaraan deze levert om btw, die in de prijs van hun diensten is begrepen, eventueel verreken-

te krijgen. Tot slot, omdat bij deze benadering de belasting op het niveau van de entiteit geheven wordt en niet op basis van de transactie, kan ze tariefdifferentiatie en vrijstellingen niet accommoderen.

De laatste methode in tabel 2 is de aftrekmethode, die als volgt werkt. Aan het eind van een financiële verslagperiode berekent een bedrijf de waarde van alle belastbare verkopen en trekt er dan de som van alle belastbare inkopen vanaf, waarna het btw-tarief op het verschil wordt toegepast. In principe leidt een op aftrek gebaseerde btw die alleen in de financiële sector wordt gebruikt, omdat het op entiteiten is gebaseerd in plaats van op transacties, tot precies dezelfde problemen als een optel-btw. Japan gebruikt een btw met aftrekmethode, maar dan voor alle entiteiten, niet alleen voor de financiële sector, en deze bevat alle factuurvereisten en regels voor de aftrekmethode, dus in de praktijk is het niet heel anders dan de btw die in andere landen toegepast wordt.

Hoe verhoudt deze discussie zich tot de huidige situatie in de EU, en in het bijzonder in Nederland? De Zesde Richtlijn van de EU stelt momenteel een zeer breed scala van financiële diensten vrij. Het lijkt dus wenselijk om over te gaan op een regime zoals in Australië of Nieuw-Zeeland, waar de lijst van vrijgestelde diensten zo klein mogelijk gehouden is. Bovendien creëert de ingebedde btw (in rekening gebrachte voorheffing) een groot aantal verstoringen, die kunnen worden verminderd door over te stappen op de Nieuw-Zeelandse benadering en de B2B-levering van financiële diensten met een nultarief te belasten. Hierbij blijft nog steeds het probleem dat vrijgestelde B2C-diensten worden onderbelast. Maar in principe valt dat gedeeltelijk op te lossen door het heffen van een FAT of bankenbelasting. Beide worden hieronder besproken.

Schattingen van opbrengsten

Tabel 2 geeft een algemene kwalitatieve beschrijving of opbrengst zal dalen of stijgen met een btw die wordt uitgebreid naar financiële diensten. Hier gaan we dieper in op deze effecten en bespreken we kort enkele van de pogingen die gedaan zijn om ze te kwantificeren.

Het volledig onder het bereik van de btw brengen van financiële diensten kan drie mogelijke effecten hebben. Ten eerste *stijgt* de opbrengst omdat btw wordt geheven over het eindverbruik van financiële diensten. Ten tweede *daalt* de opbrengst omdat de btw op inputs voor de financiële dienstensector ('ingebodde' btw) nu aftrekbaar is. Ten derde zal de opbrengst *verder afnemen*, aangezien het opheffen van de verborgen btw in het algemeen de prijzen zal verlagen voor eindgebruikers van andere goederen en diensten die met niet-verrekenbare btw op inputs hebben te maken. Merk hierbij op dat, zoals Ebrill et al. (2001) constateren, het mogelijk is dat het tweede en het derde effect het eerste zullen gaan domineren, bijvoorbeeld als de meeste financiële diensten worden afgenomen door btw-plichtige entiteiten in plaats van door eindgebruikers. In dat geval zal de btw-opbrengst zelfs *dalen* als financiële diensten volledig worden belast. Merk daarbij ook op dat de omvang van alle effecten afhankelijk zal zijn van gedragsreacties. Huishoudens kunnen bijvoorbeeld om minder financiële diensten vragen als die duurder worden, waardoor het eerste positieve, hierboven beschreven opbrengsteffect zal afnemen.

Sommige eerdere studies over de opbrengsttoename door het beëindigen van de vrijstelling voor financiële diensten negeren gedragsreacties. Uit een studie van de Europese Commissie blijkt dat beëindiging van de vrijstelling de belastingopbrengst in de EU-27 zal doen toenemen met vijftien miljard euro (Europese Commissie, 2011). PwC (2011) vindt dat beëindiging van de vrijstelling binnen de EU de belastingopbrengst in de EU-27 met een à twee miljard euro zal kunnen doen toenemen, maar onder andere vooronderstellingen zouden deze ook kunnen afnemen. Deze twee studies hebben eenzelfde conceptueel kader en dezelfde data (sectorale rekeningen van Eurostat en input-outputtabellen). De verschillen zijn toe te schrijven aan gedetailleerde veronderstellingen, met name berekeningen van ingebodde voorbelastingen en hoe deze doorwerken in de prijzen.⁹ Over het algemeen zijn deze effecten klein. Ter vergelijking: volgens Eurostat bedroegen de totale belastingontvangsten voor de EU-27 in 2011 ongeveer 5.200 miljard euro.

Recentelijk hebben Buettner en Erbe (2014) de gevol-

gen berekend van het intrekken van de btw-vrijstelling in Duitsland. Hun basisschatting geeft aan dat de belastingopbrengst met 1,2 miljard euro oftewel 0,9 procent van de btw-opbrengst zou stijgen. Nogmaals, deze schattingen sluiten gedragseffecten uit, maar gaan, net als PwC (2011), ervan uit dat de eliminatie van ingebodde btw volledig wordt doorgegeven in de vorm van lagere prijzen.

Meer recente studies gebruiken toegepaste algemeen-evenwichtsmodellen om rekening te houden met gedragseffecten. Voor Australië onderzocht Murphy (2017) het effect van het beëindigen van bestaande vrijstellingen in de financiële sector. Hij concludeerde dat dit gunstige effecten heeft omdat het extra opbrengsten genereert met slechts een kleine extra last voor de consument. Maar nogmaals, de veranderingen met betrekking tot de totale belastingopbrengst zijn vrij klein.¹⁰ Chisari et al. (2013) bestuderen de toepassing van een btw van vijftien procent op de financiële sector in België. Ze kijken niet expliciet naar opbrengsteffecten, maar concluderen dat zo'n hervorming een klein negatief effect heeft op de bbp-groei en de welvaart.

Hieruit kunnen twee conclusies worden getrokken. De eerste is dat de effecten relatief klein zijn. Dus er is qua opbrengst geen sterk argument voor of tegen het volledig onderbrengen van financiële diensten in de btw-grondslag – aangenomen dat dit mogelijk zou zijn. Dit impliceert met name dat de opbrengstderving van de Nieuw-Zeelandse optie wellicht niet zo hoog zal zijn. Ten tweede bestaat er grote onzekerheid over de omvang van deze effecten, zoals dat bij alle opbrengstvoorspellingen het geval is.

BELASTINGEN OP FINANCIËLE ACTIVITEITEN

In een invloedrijk artikel uit 2010 kwam het IMF met de aanbeveling dat "elke verdere gewenste bijdrage van de financiële sector moet bestaan uit een belasting op financiële activiteiten (FAT), geheven over de som van winst en loonsom van financiële instellingen, die ten goede moet komen aan de algemene belastingmiddelen" (IMF, 2010). Vervolgens hebben enkele landen FAT's ingevoerd. Denemarken legt bijvoorbeeld sinds 2017 een belasting op van 14,1 procent op de totale jaarlijkse salariskosten (pensioenen, bonussen,

arbeidsmarktbijdragen, tegemoetkomingen, enzovoort) die verband houden met btw-vrijgestelde activiteiten. IJsland en Noorwegen hebben vergelijkbare belastingen, met verschillende bepalingen om ervoor te zorgen dat alleen lonen en winsten voortvloeiend uit btw-vrijgestelde activiteiten worden belast (KPMG, 2017).

Een eerste vraag is: hoe verschilt een FAT van een btw op optelbasis, zoals die in Israël wordt gebruikt? Zoals duidelijk wordt gemaakt in IMF (2010), hangt dit af van hoe men de basis definieert. De basis zou winsten kunnen omvatten die een 'normaal' niveau en 'hoge' beloning overstijgen, en zich op die manier op de bovennormale winst richten. Als men de FAT op alle vergoedingen zou toepassen, dan is deze vergelijkbaar met een optel-btw. Dus, hoewel FAT-belastingen een effectieve manier zijn om de opbrengst van belastingen op de financiële-dienstensector te verhogen, zijn ze daarom ook onderhevig aan dezelfde problemen als bij een optel-btw. Bovendien kunnen er grenskwesties spelen bij de beslissing welke in- en uitstroom van middelen de 'reële' activiteiten, en welke de 'financiële' activiteiten weerspiegelt als het FAT-tarief afwijkt van het normale btw-tarief. In Denemarken bijvoorbeeld is het standaard btw-tarief 25 procent, maar het FAT-tarief slechts 14,1 procent, dus er is een prikkel voor financiële-dienstverleners om activiteiten te herdefiniëren als vrijgesteld van btw als ze weinig belastbare inputs gebruiken en hoofdzakelijk B2C activiteiten verrichten. Dus over het algemeen is een FAT vanuit economisch oogpunt een nogal inferieure manier om met de te lage belastingheffing in de financiële sector om te gaan.

BANKENBELASTINGEN

Sinds 2008 hebben ten minste veertien landen bankenbelastingen ingevoerd, dat wil zeggen belastingen op basis van de verplichtingen van banken (Devereux et al., 2015). In elf van deze landen (Oostenrijk, België, Cyprus, Duitsland, Letland, Nederland, Portugal, Roemenië, Slowakije, Zweden en het VK) zijn de belastingen gebaseerd op maatstaven van bankverplichtingen zoals niet-verzekerde deposito's. Ter ondersteuning van dergelijke heffingen zijn er twee hoofdargumenten aangevoerd. Ten eerste genereert een bankenbelas-

ting opbrengsten die beschikbaar kunnen zijn voor eventuele toekomstige reddingsoperaties. Het IMF (IMF, 2010) stelt voor om deze opbrengsten toe te wijzen aan een geoormerkt reddingsfonds.

Ten tweede is het nu algemeen aanvaard dat een hoge hefboomwerking van banken (de verhouding tussen schulden en activa) en investeringen in meer risicovolle activa bij een bepaald hefboomniveau negatieve externe effecten hebben op de economie als geheel, en dat een bankenbelasting kan helpen om de hefboomwerking of investeringen in buitensporig risicovolle activa te verlagen. Hoe groot zijn deze negatieve externe effecten feitelijk? Er zijn kwantitatieve berekeningen van hun omvang, die het effect berekenen van

Het totale negatieve externe effect van een marginale toename van de hefboom kan groot zijn, tot wel een half procent van het bbp

de hefboomwerking van banken op de waarschijnlijkheid van een financiële crisis en dit effect vervolgens vermenigvuldigen met de kosten van een financiële crisis, meestal in procentpunten van het bbp.

De OESO heeft bijvoorbeeld onlangs de mediane kosten van de financiële crisis van 2008 in de OESO-landen geschat op ongeveer zes procent van het bbp (Ollivaud en Turner, 2015). De Mooij et al. (2013) tonen op basis van hun eigen schattingen en eerdere literatuur aan dat het effect van de totale hefboomratio van banken in een land waar een crisis zou kunnen plaatsvinden niet lineair is. Bij realistische niveaus van de initiële hefboom van 94 procent (globaal de mediaan in hun steekproef), kan het marginale effect van een toename met één procentpunt in de hefboomratio op de waarschijnlijkheid van een financiële crisis tussen de 1,5 en 7,3 procentpunten liggen. Dus het totale effect van een mar-

ginale toename van de hefboomwerking kan groot zijn, tot wel een half procentpunt van het bbp.¹¹

Gezien het feit dat dergelijke externe effecten bestaan, hoe zouden bankenbelastingen dan ontworpen moeten worden om ze te mitigeren? Een van de eerste publicaties over dit onderwerp was Keen (2011), die een eenvoudig model van één bank bestudeerde met als enige keuzevariabele de kapitaal/lening-ratio. Een lage kapitaal-schuld-ratio verhoogt het risico van het omvallen van de bank en/of een bailout. In deze opzet wordt aangetoond dat een belasting op deposito's (bankverplichtingen) de kapitaalratio van de bank verhoogt. Dus de bankenbelasting kan het gedrag van de bank volledig bepalen. Verder legt in zijn model een daling van de kapitaal-

satie wanneer het systeem als geheel ondergekapitaliseerd is". De optimale pigouviaanse belasting is evenredig aan de SES, niet aan de hoeveelheid bankleningen. De SES is positief afhankelijk van bankleningen, maar ook van andere factoren.

Het werk van Acharya et al. (2017) houdt ook in dat in het algemeen de SES tussen banken onderling zal variëren. Een gevolg is dat (zoals in het schoolvoorbeeld van 'de vervuiler betaalt') de pigouviaanse belasting in het algemeen *bankspecifiek* zal zijn, omdat een bijdrage van de bank aan systeemrisico's afhangt van zijn *leverage*, grootte en mate van verwevenheid met het financiële systeem. Dus in de praktijk internaliseert elke belasting die niet bankspecifiek is, de negatieve externe effecten van leverage onvolledig.

Tot slot, alvorens de praktische ervaring met bankenbelastingen te behandelen, vermelden we nog twee andere zaken. De eerste is dat uiteindelijk een van de redenen voor een hoge bankenleverage is dat de rente op schuld meestal aftrekbaar is van de grondslag voor de vennootschapsbelasting. Bijvoorbeeld De Mooij et al. (2013) vinden een sterk positief verband tussen de het tarief van de vennootschapsbelasting en de hefboomwerking van banken. Men zou dus kunnen stellen dat een meer doelgerichte belastinghervorming de bevoordeling van schulden via de vennootschapsbelasting zou reduceren of elimineren. Hoewel er voorstellen bestaan in die richting, worden deze maar traag ingevoerd, en dus heeft een bankenbelasting de aantrekkingskracht van een snel lapmiddel.¹² Het is ook het geval dat *zelfs als* de schuldbevoordeling bij de vennootschapsbelasting zou kunnen worden opgeheven, de hierboven genoemde pigouviaanse externaliteiten nog steeds zouden blijven bestaan.

Een tweede kwestie betreft de rol van het financiële toezicht. De minimale kapitaaleisen voor banken worden bijvoorbeeld geregeld via de Basel III-overeenkomst, en leggen momenteel een minimale verhouding op tussen eigen vermogen en risicogewogen activa van zeven procent, plus een minimale hefboomratio van (slechts) drie procent. Men zou zich dan kunnen afvragen of pigouviaanse belastingen zelfs nog nodig zijn, als de kapitaaleisen optimaal zijn gezet¹³. Keen (2011) toont theoretisch aan dat er, in geval van onzekerheid, voorwaarden zijn waaronder belastingheffing de

De bankenbelasting heeft de aantrekkingskracht van een snel lapmiddel

ratio een negatieve externaliteit op aan de rest van de economie, hetzij doordat de bank omvalt hetzij door een bailout. Aangezien de bankenbelasting de kapitaalratio bepaalt, kunnen deze externe effecten worden geïnternaliseerd door een pigouviaanse belasting op bankdeposito's.

Hoewel het model van Keen een belangrijke eerste stap is, gaat het gebukt onder enkele beperkingen. Vooral het daaropvolgende onderzoek heeft duidelijk gemaakt in hoeverre de geëigende grondslag voor belastingheffing afhangt van modelaannames. Zo incorporeren Acharya et al. (2017), in tegenstelling tot Keen (2011), meerdere banken in hun model en meerdere risicovolle beleggingsmogelijkheden voor elke bank. Ze tonen aan dat de bijdrage van elke bank aan het systeemrisico is te meten aan de hand van het systemisch 'verwachte tekort' (*systemic expected shortfall*, SES), dat de auteurs omschrijven als "de neiging tot onderkapitali-

voorkeur geniet boven regulering. In de praktijk is de keuze echter niet tussen het ene of het andere instrument, maar hoe beide te gebruiken zijn. In het bijzonder, zoals hierboven al is opgemerkt, zullen banken in de praktijk kiezen voor zowel de totale leverage als voor de toewijzing van leningen aan verschillende risicocategorieën van activa. Beide beslissingsmarges kunnen negatieve externe effecten hebben, dus in principe kan zowel belastingheffing als regulering nodig zijn om deze beslissingen te sturen.

Cannas et al. (2014) leveren hier enig bewijs voor. Met behulp van een simulatiemodel voor de EU op basis van bankbalansgegevens berekenen ze de correlatie tussen individuele bankbijdragen aan systemisch risico en de grondslag van ofwel een FAT of een bankenbelasting. Ze benaderen het huidige Basel III-raamwerk door een kapitaal/schuld ratio van acht procent te vooronderstellen. Ze dulden in hun modellering besmettingseffecten – dat wil zeggen dat falen kan worden veroorzaakt door het in gebreke blijven van andere banken – met behulp van gegevens over interbankaire blootstellingen tussen banken. Bij besmetting presteren bankenbelastingen beter dan FAT's (in de zin van een hogere correlatie), voornamelijk vanwege hun sterkere samenhang met de omvang van financiële instellingen, een belangrijke bepalende factor voor risico. Eén interpretatie van deze resultaten is dat bankenbelastingen een effectieve manier zouden kunnen zijn om individuele bijdragen van banken aan systemisch risico te beheersen, zelfs als er een minimumkapitaalvereiste is.

Cannas et al. (2014) modelleren echter niet de gedragsreacties van banken bij het opleggen van een FAT of bankenbelasting als er sprake is van een kapitaalvereiste. Dit is een vraag die door Devereux et al. behandeld wordt (2015). Zij tonen theoretisch aan dat wanneer het een kwestie is van een boete voor onderkapitalisatie (een simpele interpretatie van het Basel III-regime), het verhogen van een bankenbelasting een tweeledig effect heeft: het verhoogt het kapitaal van de banken, zie Keen (2011), maar het vergroot ook het risico van kredietverlening. Het tweede, onbedoelde effect ontstaat omdat, terwijl de heffing het totale bedrag van bankleningen vermindert, de bank automatisch verder wegschuift

van de beperking van de kapitaal eis, waardoor de bank een riskantere leningenportefeuille kan kiezen met meer rendement. Ze vinden empirisch bewijs ter ondersteuning van dit effect: vooral bankenbelastingen hebben een aanzienlijk positieve invloed op de kapitaal/vermogensratio, maar verhogen tegelijkertijd wel het portefeuillerisico.

In de praktijk is de heffingsgrondslag van de bankenbelasting meestal een of andere maatstaf voor de bankverplichtingen, zoals ook de paper van Keen (2011) stelt. Dit is het geval bij heffingen in elf landen (België, Cyprus, Duitsland, Letland, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Roemenië, -Slovakije, Zweden en het VK). Hoewel deze heffingen conceptueel overeenkomen, verschillen ze in een aantal opzichten. Ten eerste zijn de meeste heffingen op het totaal van de passiva, na aftrek van eigen vermogen en klantendeposito's die vallen onder een depositogarantiestelsel, hoewel twee landen (Cyprus en Portugal) verzekerde deposito's opnemen in de heffingsgrondslag. Ten tweede behandelen de meeste heffingen de kortlopende en langlopende schulden symmetrisch, terwijl twee landen (Nederland en het VK) een verlaagd tarief toepassen op schulden met een looptijd langer dan een jaar. Ten derde hebben de meeste heffingen een vast tarief, hoewel vier landen (Duitsland, Nederland, Oostenrijk en het VK) een progressieve tariefstructuur hebben, waarbij kleine banken tegen lagere tarieven worden belast dan grote banken, of helemaal niet worden belast. Dit is duidelijk een poging om het heterogeniteitsprobleem aan te pakken.

Wat beleidsmakers ten slotte wel zorgen baart, is het feit dat banken de kosten van de heffingen doorberekenen aan huishoudens en bedrijven, zodat de rentetarieven op deposito's worden verlaagd en de rente op leningen wordt verhoogd. Als dit het geval is dan zullen consumenten en bedrijven, in plaats van banken, de last gaan dragen van het internaliseren van de externaliteit, hetgeen vanuit verdelingsoogpunt ongewenst zou kunnen zijn. Kogler (2016) toont, met gebruik van data op bankniveau voor 23 EU-landen over de periode 2007–2013, aan dat er sprake is van het doorberekenen van bankenbelastingen in de tarieven voor kredieten, deposito's, en netto rentemarges. Marktkenmerken en kapitaalstruc-

tuur beïnvloeden de mate van doorberekening: de leenrente neemt sterk toe in geconcentreerde markten en goed gekapitaliseerde banken zijn terughoudend met doorberekenen. Over het algemeen zijn de effecten echter bescheiden, met een doorberekening naar leningen tot gemiddeld niet meer dan vijf procent van de belasting.

CONCLUSIES

In dit artikel zijn drie verschillende opties geëvalueerd voor een belastingverhoging op de financiële sector door: (1) financiële diensten meer binnen het bereik te brengen van de btw; (2) het heffen van belastingen op financiële activiteiten; en (3) het opleggen van bankenbelastingen. De mate waarin financiële diensten zijn vrijgesteld van btw varieert aanzienlijk, en de beste benadering is waarschijnlijk de Nieuw-Zeelandse om voor financiële diensten die aan btw-plichtige afnemers worden geleverd, een nultarief te hanteren. Belastingen op financiële activiteiten, die in sommige landen worden geheven, zijn effectief om opbrengst te genereren, maar niet goed te integreren met een op transacties gebaseerde btw en geven aanleiding tot additionele verstoringen. Er zijn waarschijnlijk sterkere argumenten om bankenbelastingen in plaats van FAT's te gebruiken, aangezien de eerste meer gericht zijn op het verminderen van de buitensporige hefbomen van banken. Er zijn sterke theoretische argumenten voor een of andere vorm van bankenbelasting, maar er moet wel rekening worden gehouden met de interactie van deze heffing met het financiële toezicht.

EINDNOTEN

- 1 Deze gegevens zijn afkomstig van data.oecd.org/valuenetcome/value-added-by-activity.htm.
- 2 De kasstroommethode, de vijfde optie in tabel 2, elimineert alle economische verstoringen, maar is administratief zeer kostbaar.
- 3 Richtlijn van de Raad 2006/112/EG, art. 235
- 4 In het VK, bijvoorbeeld, omvat de lijst van diensten die momenteel aan btw onderhevig zijn, boekhoudkundige diensten, incasso, depositoren trustee-diensten, leasing van apparatuur, investeringen, financieel en belastingadvies, managementadvies, fusie- en overnameadvies en portefeuillebeheer.
- 5 In het geval van Nederland, omschrijft bijvoorbeeld een enquête uit 2007 de verdeelsleutel als volgt: "Alleen dat deel van de voorbelasting is

afteikbaar dat overeenkomt met de verhouding tussen de totale ondernemersvergoeding van de andere transacties tot die van alle transacties ("pro rata"). Artikel 11, lid 2, van het btw-uitvoeringsbesluit bepaalt echter dat, wanneer er wordt geconstateerd dat het totale gebruik van de goederen en diensten die voor gemengde doeleinden worden aangewend, in zijn geheel afwijkt van de pro rata btw voor goederen en diensten die afteikbaar zijn op basis van hun daadwerkelijke gebruik." (IBFD, 2006)

6 Oostenrijk beperkt de optie bijvoorbeeld tot slechts twee soorten transacties, namelijk krediet voor het verwerven van een belastbaar goed of dienst en bepaalde creditcard-transacties. Duitsland staat financiële instellingen toe om de optie per transactie toe te passen, maar beperkt deze tot belastingplichtige klanten. Evenzo verschillen de regels in België, Estland, Litouwen en Frankrijk aanzienlijk.

7 In Nieuw-Zeeland wordt de btw GST genoemd: *Goods and Services Tax*.

8 In het VK wordt bijvoorbeeld de interne referentierente in pond sterling nu berekend met behulp van opgebouwde te ontvangen rente in pond sterling op leningen door MFI's, gedeeld door de overeenkomstige gemiddelde hoeveelheid leningen. De interne referentierente is vergelijkbaar en ligt iets boven de driemaandelijkse LIBOR-koers. (Office for National Statistics, 2017).

9 Ten eerste, de Commissie gaat impliciet uit van de volledige doorberekening van de output-btw in de prijzen, maar niet van een doorberekening van de kostenvermindering als gevolg van het terugontvangen van voorbelasting. PwC (2011) daarentegen gaat uit van volledige doorberekening van beide belastingen, in navolging van Huizinga et al. (2002). Ten tweede negeert de Commissie de effecten van belasting-op-belasting / belasting-cumulatie, als gevolg van de impliciete veronderstelling dat de afschaffing van oninbare btw in de vorm van een lagere outputprijs niet wordt doorberekend. Ten derde, de Commissie maakt een lagere schatting van de gederfde belastingopbrengst vanwege het niet langer innen van 'ingebodde' voorbelasting. Empirisch vinden Chiorazzo en Milani (2011) enig bewijs dat voorbelasting wordt doorberekend in leningen en deposito's.

10 Murphy (2017) schrijft: "In het bijzonder zou de overschakeling van een GST-voorbelasting naar een GST-verbruiksbelasting op vrijgestelde financiële diensten een jaarlijkse omzet van 2,3 miljard dollar opleveren, terwijl de welvaart van consumenten met slechts 0,3 miljard dollar zou verminderen. (...) Ter vergelijking, bij een toename van hetzelfde bedrag aan extra inkomsten door een verhoging van het algemene GST-tarief, zouden consumenten slechter af zijn met 0,6 miljard dollar op jaarbasis (een marginale extra last van 24 procent toegepast op een extra omzet van 2,3 miljard dollar)." Ter vergelijking, de totale belastinginkomsten in Australië in 2016 bedroegen 487 miljard dollar.

11 De Mooij et al. gebruiken een eerdere, veel hogere schatting van de cumulatieve outputkosten van financiële crises van 23 procent, zie Laeven en Valencia (2010), die het outputverlies meten ten opzichte van de trend van vóór de crisis, in plaats van het beter onderbouwde tegenfeit (*counterfactual*) in het OESO-onderzoek. Dit maakt de externaliteit natuurlijk nog groter.

12 Zo hebben bijvoorbeeld België, Cyprus, Italië en Turkije een vermogensaftrek voor ondernemingen (*allowance for corporate equity*; ACE) geïntroduceerd. Die laat de aftrek voor rente in stand, maar voegt een vergelijkbare aftrek toe voor het normale rendement op het eigen vermogen (Hebous en Klemm, 2018).

LITERATUUR

- Acharya, V.V., L.H. Pedersen, T. Philippon en M. Richardson (2017) Measuring systemic risk. *The Review of Financial Studies*, 30(1), 2–47.
- Auerbach, A.J. en R.H. Gordon (2002) Taxation of financial services under a VAT. *The American Economic Review*, 92(2), 411–416.
- Buettner, T. en K. Erbe (2014) Revenue and welfare effects of financial sector VAT exemption. *International Tax and Public Finance*, 21(6), 1028–1050.
- Cannas, G., J. Cariboni, M. Marchesi et al. (2014) *Financial activities taxes, bank levies, and systemic risk*. Taxation Papers, Working Paper, 43-2014. Te vinden op ec.europa.eu.
- Chiorazzo, V. en C. Milani (2011) The impact of taxation on bank profits: evidence from EU banks. *Journal of Banking & Finance*, 35(12), 3202–3212.
- Chisari, O., A. Estache en G. Nicodème (2013) *Efficiency and equity effects of taxing the financial sector: lessons from a CGE model for Belgium*. CEPR Discussion Paper, DP9320.
- Crossen, S. (2019) *Modernizing VATs in Africa*. Oxford, VK: Oxford University Press.
- Devereux, M.P., N. Johannesen en J. Vella (2015) *Can taxes tame the banks? Evidence from the European bank levies*. Saïd Business School WP, 2015-5. Te vinden op eureka.sbs.ox.ac.uk.
- Ebrill, L.P., M. Keen, J.-P. Bodin en V. Summers (2001) *The modern VAT*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- European Commission (2011) *Impact assessment, accompanying the document 'Proposal for a Council Directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive 2008/7/EC'*. Working Paper, SEC (2011) 1102 final.
- Hebous, S. en M.A.D. Klemm (2018) *A Destination-Based Allowance for Corporate Equity*. CESifo Working Paper, No. 7363.
- Huizinga, H., S. Claessens en F. Scott (2002) A European VAT on financial services? *Economic Policy*, 17(35), 497–534.
- IBFD (2006) *VAT Survey: Financial Services*. International Bureau of Fiscal Documentation, december.
- IMF (2010) *A fair and substantial contribution by the financial sector: final report for the G-20*. International Monetary Fund, juni.
- Keen, M. (2011) *The taxation and regulation of banks*. IMF Working Paper, WP/11/206.
- Kogler, M. (2016) On the incidence of bank levies: theory and evidence. *International Tax and Public Finance*, 26(4), 677–718.
- KPMG (2017) *Special taxes in the financial sector: Nordic comparison*, november. Publicatie te vinden op kpmg.com.
- Laeven, M.L. and F. Valencia (2010) *Resolution of banking crises: The good, the bad, and the ugly*. IMF Working Paper, WP/10/146.
- Lockwood, B. (2014) How should financial intermediation services be taxed? In: R. de Mooij en G. Nicodème (red.) *Taxation and regulation of the financial sector*. Cambridge, MA: MIT Press, 133–156.
- Mirrlees, J.A. en S. Adam (2010) *Dimensions of tax design: the Mirrlees review*. Oxford, VK: Oxford University Press.
- Mooij, R.A. de, M.M. Keen en M.M. Orihara (2013) *Taxation, bank leverage, and financial crises*. IMF Working Paper, WP/13/48.
- Murphy, C.W. (2017) GST and how to tax Australian banking. *Australian GST Journal*, 17, 84–105.
- Office for National Statistics (2017) *Financial intermediation services indirectly measured (FISIM) in the UK revisited*. Artikel te vinden op ons.gov.uk.
- Ollivaud, P. en D. Turner (2015) The effect of the global financial crisis on OECD potential output. *OECD Journal: Economic Studies*, 2014(1), 41–60.
- Poddar, S. en J. Kalita (2010) Treatment of financial services under a UAE VAT. In: E. Ahmad en A. Al-Faris (red.) *Fiscal reforms in the Middle East: VAT in the Gulf Cooperation Council*, 256–282.
- PwC (2011) *How the EU VAT exemptions impact the banking sector*, Appendix 2 (door B. Lockwood). Price-Waterhouse Coopers.

Accijnzen als correctie op markt- en individueel falen



**SIJBREN
CNOSSEN**

Academic partner
CPB en hoogleraar
Economie, Universi-
teit van Pretoria

Selectieve heffingen op goederen en diensten (accijnzen genaamd) kunnen de externe en interne kosten van misbruik van specifieke goederen en diensten internaliseren, en deze in samenhang met gerichte regelgeving terugdringen. Het huidige accijnsheffingssysteem in Nederland lijkt echter onvoldoende in staat om de markt en het individueel falen te corrigeren. Onder meer het kortetermijndenken van consumenten en de lage elasticiteit van de vraag naar (met name verslavende) accijnsplichtige producten zijn debet aan de minder effectieve werking van accijnzen.

IN HET KORT

- *Richt je bij het accijnsbeleid op het tegengaan van externaliteiten en internaliteiten, niet op consumptievermindering en focus beleid om misbruik te bestrijden op mensen die (potentieel) de grootste externe en interne kosten veroorzaken.*
- *Betrek ook positieve interne effecten in de beschouwing bij het beoordelen van de (regressieve) drukverdeling van accijnzen, en kijk niet alleen naar wie de belasting betaalt.*
- *Vervang de ongerichte accijns op frisdranken door een specifieke accijns op suiker, en verbied plastic verpakkingsmiddelen en voorwerpen voor eenmalig gebruik.*

Politiek gekoesterd vanwege hun potentieel hoge opbrengst, worden accijnzen economisch vooral gezien als benaderende maatstaf voor het in rekening brengen (internaliseren) van de kosten van de schade – fysiek, financieel, psychologisch – die rokers, drinkers, zoetekauwen, gokkers, vervuilers, fossielebrandstofslurpers en weggebruikers aan andere mensen berokkenen. Iemand die in een auto rijdt verbrandt benzine, en draagt bij aan de opwarming van de aarde waar iedereen onder lijdt. Hij stoot tevens stoffen uit die de gezondheid van anderen schaden en hij kan verkeersopstoppingen veroorzaken. Het is billijk en efficiënt dat de ‘dader’ betaalt voor de sociale of ‘externe’ kosten die door anderen worden gedragen, idealiter in de vorm van een bedrag (accijns genaamd) dat gelijk is aan de veroorzaakte marginale schade (Pigou, 1920). Zodoende zal hij zijn beslissing om wel of niet aan het verkeer deel te nemen terugbrengen tot het optimale niveau.

Deze economische benadering gaat uit van de consumentensoevereiniteit, die inhoudt dat de keuzevrijheid van een rationeel iemand niet mag worden belemmerd zolang hij of zij volledig op de hoogte is van de consequenties van zijn of haar keuze en geen kosten voor andere mensen veroorzaakt (Becker en Murphy, 1988). Maar veel mensen zijn niet of niet voldoende op de hoogte van de consequenties van hun gedrag, of zijn gewoonweg bijziende en geneigd om de kortetermijnkosten van hun activiteiten lager in te schatten dan de langetermijnkosten.¹ “Volgend jaar stop ik met roken,” zo nemen zij zich voor, “maar nu nog niet,” waarbij het ‘volgend jaar’ een volgend jaar blijft. Zelfcontrole is een schaars goed. Naast externe kosten (schade aan derden) zijn er daarom ook ‘interne’ kosten (schade aan zichzelf), waarmee de consument geen rekening houdt. Een accijns kan dan een correctie inhouden op zijn of haar kortzichtigheid.

Interne kosten zijn aanzienlijk moeilijker in te schatten dan externe kosten. Voor externe kosten dient een schatting te worden gemaakt van de extra gezondheidszorg, materiële schade, verlies aan productiviteit (voor zover dat niet tot lagere lonen leidt, en dus wordt geïnternaliseerd) en andere kosten die door de ‘dader’ zijn veroorzaakt of waarmee hij

geen rekening heeft gehouden. Bij interne kosten gaat het om de schade die de consument aan zichzelf toebrengt, zoals een verminderde gezondheid of kortere levensduur – maar alleen voor zover hij deze schade niet bewust heeft uitgeruild tegen ‘genot’, bijvoorbeeld van een sigaartje, drankje of wat dies meer zij. In dat geval is het dan geen gebrek aan zelfcontrole, maar een rationele aanvaarding van het aan deze consumptie verbonden risico. De interne effecten zullen daarom het grootst zijn voor mensen met een gering cognitief inzicht, wat meestal correleert met lage verdien capaciteiten. Interne en externe effecten zijn elkaars spiegelbeeld, met dien verstande dat het voordeel van de betere keuze of de marktwerking ingevolge de accijns, bij externe effecten ten goede komt aan derden en bij interne effecten aan de consument zelf (en de opbrengst in beide gevallen aan de overheid).

Een probleem bij accijnsplichtige producten, vooral als ze verslavend zijn, is dat de vraag ernaar in het algemeen relatief ‘inelastisch’ is. Dientengevolge zullen lagere inkomens, bij eenzelfde niveau van consumptie, meer belasting betalen als percentage van het inkomen dan hogere inkomens. Met andere woorden, de drukverdeling is regressief. Op grond hiervan verzetten politici zich vaak tegen het invoeren of verhogen van accijnzen. In de recente literatuur is er echter op gewezen dat lagere inkomens relatief meer voordeel (in de zin van bijvoorbeeld een betere gezondheid) zullen hebben van een accijns die de interne kosten internaliseert, indien zij verhoudingsgewijs meer consumeren en de prijselasticiteit van de vraag bij hen hoger is dan bij hogere inkomens.² Voor veel accijnsplichtige producten blijkt dat het geval te zijn.

Resumerend, bij een studie naar de hoogte en werking van accijnzen zijn de externe en interne kosten en de voorkeursheterogeniteit tussen inkomens van belang. Vraag- en aanbodelasticiteiten spelen een cruciale rol bij het inschatten van de optimale hoogte van de accijns. Daarnaast dienen accijns-equivalente maatregelen, zoals regelgeving en informatievoorziening, niet uit het oog te worden verloren; deze drukken de hoogte van de optimale accijns. Tot slot zullen de externe en interne kosten gerelateerd zijn aan het aantal, volume, gewicht, de sterkte of een ander fysiek kenmerk van de accijnsplichtige producten, en niet aan hun waarde. De

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

correctie voor de externe en interne kosten dient daarom uitgedrukt te worden in een specifiek bedrag dat periodiek voor inflatie geïndexeerd wordt (Cnossen en Smart, 2005). Verder dient btw te worden geheven over de prijs van accijnsplichti-

ge producten met inbegrip van de accijns (en het invoerrecht, indien relevant).

Tegen deze achtergrond bespreekt en beoordeelt dit artikel de Nederlandse accijnzen op tabak en alcohol en onderzoekt het de mogelijkheid van accijnzen op kansspelen, suiker en frisdranken, vuurwerk en plastic verpakkingen. De accijnzen op CO₂-emissies – een klassieke externaliteit – en op transport komen in andere artikelen aan de orde.

Kerncijfers over tabaksconsumptie en belastingen

TABEL 1

Tabel 1a. Consumptie, kosten en opbrengst (2015)

Rookprevalentie

Volwassenen: mannen (21,3%); vrouwen (18,6%)

Jongeren: mannen (8%); vrouwen (7%)

E-sigaretten: mannen (3,3%); vrouwen (2,9%)

WHO Raamwerk Conventie (ondertekend 27 januari 2005):

bescherming, waarschuwing, hulp, reclameverbod

Sterfgevallen door aan roken gerelateerde ziektes: 20.000/jaar

Mensen met chronische gezondheidsproblemen: 400.000

Totale kosten €33 miljard/jaar (€2.000 per hoofd)

Geschatte bruto externe kosten: €4,5 miljard/jaar

Accijnsopbrengst (2018): €2,5 miljard

Tabel 1b. Belastingtarieven (2019)

Bedragen

Sigaretten (meest gerookte merk)

Kleinhandelsprijs incl. belastingen (25)

€7,74

Specifieke accijns (€175,20/1000)

€4,38

Ad-valorem-accijns (5% van TIRSP¹)

€0,39

Totale accijns

€4,77

Btw (17,36% van TIRSP¹)

€1,34

Totale belasting

€6,17

Kleinhandelsprijs excl. belasting

€1,57

Shag, e.a. (€108,94/kg)

Sigaren (7% van TIRSP¹ + 17,36% btw)

¹ TIRSP = tax included retail selling price

Bronnen: SEO (2016), WHO (2017), Europese Commissie (2019)

TABAKSPRODUCTEN

De Nederlandse gezondheidsautoriteiten beschouwen roken als een dodelijke kwaal, waarvan de kosten te schatten zijn op ongeveer dertien procent van de totale ziektebelasting (SEO, 2016). Hoewel het aantal rokers de afgelopen jaren is gedaald, is een op de vijf volwassenen nog steeds verslaafd aan het gouden kruid (tabel 1). De gevolgen liegen er niet om. Naast elke tabaksdode zijn er twintig mensen die chronisch ziek worden door roken. Meeroken is ook gevaarlijk (vooral voor kinderen): 8,6 procent van de personen die vroegtijdig overlijden, doen dat door het rookgedrag van anderen. De Stichting Economisch Onderzoek (SEO, 2016) schat de totale publieke en private kosten van roken, vooral veroorzaakt door verlies aan levensjaren en kwaliteit van leven, op 33 miljard euro per jaar (zo'n 2.000 euro per hoofd van de bevolking; 4.000 euro per roker) oftewel 0,4 procent van het bruto binnenlands product (bbp) in 2013.

In Duitsland (Neubauer et al., 2012; data van 2003) en Zweden (Bolin et al., 2011; data van 2007) zijn de totale kosten van roken (gezondheidszorg, sterfte, lagere productiviteit) geschat op respectievelijk 0,36 en 0,82 procent van het bbp. Als we deze cijfers projecteren op de Nederlandse situatie, en ze corrigeren voor verschillen in rokersprevalentie (Tobacco Collaborators, 2015) en de jaren van waarneming, dan zouden de kosten voor ons land ongeveer 0,5 procent bedragen, wat grosso modo overeenkomt met de conclusie van SEO.

Rokers leven meestal korter dan niet-rokers, wat bespaart op sociale en pensioenuitkeringen en zorgkosten voor ouderdomskwalen. Warner et al. (1995) wijzen erop dat deze besparingen in mindering dienen te worden gebracht

op de door rokers veroorzaakte kosten. Vanuit economisch perspectief zijn het derhalve de nettokosten die van belang zijn. Op basis van dit uitgangspunt komen Tiihonen et al. (2012) tot de conclusie dat de levensduurkosten van Finse rokers lager zijn dan die van niet-rokers. Rokers leven 8,6 jaren korter dan niet-rokers en missen 7,3 jaren aan pensioen. Zou echter een waarde worden toegekend aan het verlies aan levensjaren, dan zou niet roken een baat per individu opleveren van 70.000 euro. Hier te lande kwamen Barendregt et al. (1997) tot een soortgelijke conclusie.

De door rokers veroorzaakte kosten kunnen worden vergeleken met de op tabaksproducten geheven belastingen. De rechterzijde van tabel 1 toont de accijnzen en btw voor verschillende tabaksproducten – in het bijzonder sigaretten – geheven op grond van de richtlijn van de Europese Unie (2011). De totale accijnzen bedraagt 62 procent van de gewogen gemiddelde kleinhandelsprijs, en als er ook rekening wordt gehouden met de btw dan is de totale lastendruk tachtig procent van de kleinhandelsprijs (bijna 400 procent van de verkoopprijs exclusief belastingen!). Dat is meer dan de druk van 75 procent die is overeengekomen in het kader van de Tabaksconventie. Shag wordt relatief onderbelast ten opzichte van sigaretten (aangenomen dat één sigaret 0,75 gram tabak bevat) en sigaren gaan voor een fiscaal koopje weg.

De accijnzen op sigaretten – de belangrijkste – is bijna geheel specifiek (en wordt automatisch aangepast aan de inflatie), hetgeen, in tegenstelling tot een *ad-valorem*-tarief, geen invloed heeft op de kwaliteit van het product en geen discriminatie inhoudt van duurdere ingevoerde tabaksoorten. Het is moeilijk om het precieze niveau van de accijnzen te bepalen. Hoge belastingen zullen de smokkel van onbelasten en vaak minderwaardige producten stimuleren. Volgens het ANP (2017) komt de consumptie van illegale sigaretten, vooral afkomstig uit Polen en Rusland, overeen met zes procent van de totale consumptie. Naast de accijnzen zijn niet-belastingmaatregelen, in de vorm van primaire gezondheidszorginterventie en informatieverspreiding, van belang om het roken verder terug te dringen. Gelukkig is de prevalentie van het roken bij jongeren van vijftien jaar of jonger veel lager

dan bij volwassenen. Misschien is dit een indicatie dat het anti-rookbeleid vruchten afwerpt.

Doorgaans wordt aangenomen dat de tabaksaccijnzen rokers met lage inkomens onevenredig zwaar belast. Voor de Verenigde Staten betogen Gruber en Kőszegi (2008) echter dat, indien er rekening wordt gehouden met tijd-inconsistent gedrag (interne kosten), lagere-inkomensgroepen meer voordeel hebben van een verhoging van de accijnzen op sigaretten dan hogere-inkomensgroepen. De auteurs berekenen een optimale accijnzen van meer dan 35 dollar per pakje, gebaseerd op een schatting van de gezondheidskosten van de gemiddelde roker. De drukverdeling wordt in hun model zelfs progressief, omdat de hogere prijselasticiteit van lagere inkomens betekent dat zij hun rookgedrag drastisch zullen verminderen – meer dan de accijnzen die zij betalen of het genot dat zij opgeven door met roken te stoppen. Maar sigarettenaccijnzen zullen (zeer) regressief blijven voor arme rokers die van geen ophouden weten, hoe de druk ook wordt gemeten (Remler, 2004).

De gezondheidsrisico's van roken kunnen ook worden teruggedrongen door rokers de nicotine te verschaffen waaraan zij verslaafd zijn, zonder de rook die hun gezondheid schaadt (Royal College of Physicians, 2016). Dit kan door medische nicotine toe te dienen, maar ook door e-sigaretten, die een potentieel effectief substituut blijken te zijn voor de nicotine waar rokers behoefte aan hebben, minder zwaar te belasten dan gewone sigaretten. Weliswaar zijn in e-sigaretten ook sporen van kankerverwekkende stoffen, oxidanten en ander gif aangetroffen, maar de gezondheidsrisico's daarvan lijken niet groter te zijn dan vijf procent van vergelijkbare risico's van gewone sigaretten. E-sigaretten lijken een succesvolle brug te zijn naar het algeheel staken van roken, vooral als zij als een alternatief in plaats van als een complement van sigaretten worden gebruikt. Toezicht op de kwaliteit van het product kan door de voedsel- en warenautoriteit worden uitgeoefend, waarbij er vooral gelet dient te worden op longcomplicaties ingevolge 'vaping'.

Kerncijfers over alcoholconsumptie en belastingen

TABEL 2

Tabel 2a. Consumptie	
Consumptie/drinker (15+)	Puur (liter)
Totaal, waarvan	12,0
Bier (351 flesjes)	5,8
Wijn (91 flessen)	4,3
Sterke drank (7 flessen)	1,9
Mannen/vrouwen (puur/liter, drinkers)	16,7/5,8
Drinkpatronen	
	In procenten
Geheelonthouders (% 15+), laatste 12 maanden	27,9
Matige drinkers (% van drinkers)	70,3
Zware drinkers (% van drinkers, 4–6 glazen ¹)	14,2
Verslaafde drinkers (% van drinkers, >6 glazen ¹)	5,5
Jonge drinkers (% , 18–)	30,5

¹ Een glas is 10 mg ethanol

Tabel 2b. Belastingtarieven, kosten en opbrengst	
Accijns per soort drank	Bedragen
Bier (5%, 0,33 liter, 11–15 Plato)	€0,09
Wijn (12%, 0,75 liter)	€0,66
Sterke drank (35%, 0,70 liter)	€4,13
Accijns naar alcoholgehalte	
Sterke drank	€100
Wijn	€33
Bier	€32
Accijnsopbrengst (miljard)	€1,2
Kosten schadelijke alcoholconsumptie	
Publieke gezondheidskosten (miljard)	€2,3–2,9
Ziekenhuiskosten (1% van totaal; miljoen)	€800
Alcohol-gerelateerde sterfgevallen	900

Bronnen: RIVM (2018), WHO (2018), Douane Belastingdienst (2019)

ALCOHOLHOUDENDE DRANKEN

Alcohol doordringt zowat alle poriën van de Nederlandse cultuur; het wordt gebruikt vóór, tijdens en na de maaltijd, om geboortes te vieren en te rouwen, om te socialiseren, te ontspannen, en om gewoon dronken te worden. Zoals weergegeven in tabel 2, drinkt meer dan zeventig procent van de Nederlandse volwassenen (15+) gemiddeld bijna twaalf liter pure alcohol per jaar. Omgerekend komt dit per volwassene overeen met respectievelijk 727 flesjes bier (0,33 liter / 5%), 133 flessen wijn (0,75 liter / 12%) of 49 flessen sterke drank (0,70 liter / 35%). Dagelijks twee consumpties (10 mg ethanol per consumptie) voor een man en één consumptie voor een vrouw worden medisch niet schadelijk geacht. Veertien procent van de mensen die drinken, slaan echter dagelijks vier tot zes glazen achterover; zij zijn zware drinkers. Vijf en een half procent van de drinkers is verslaafd aan alcohol (meer dan zes glazen per dag). Mannen drinken gemiddeld tweemaal zoveel als vrouwen. Een op de vijf schoolgaande jongeren is een *binge*-drinker (vijf glazen per sessie).

Net als in andere Europese landen, is alcohol in Nederland een probleem. Zwaar drinken leidt tot gewelddadig gedrag, veroorzaakt ongevallen en heeft schadelijke gevolgen voor de gezondheid (orgaanschade, geboortefwijkingen). De kosten voor de volksgezondheid worden geschat op 2,3 à 2,9 miljard euro. Het aantal aan alcohol gerelateerde sterfgevallen belooft 900 per jaar (ongeveer evenveel als het aantal mensen dat langer leeft door matig alcoholgebruik!). Op basis van Anderson en Baumberg (2006) berekende Cnossen (2007) de externe kosten van alcoholmisbruik op 0,5 à 0,7 procent van het bbp, met een ondergrens aan de directe kosten (gezondheidszorg, criminaliteit, verkeersongevallen) en een bovengrens waarbij ook de kosten van productiviteitsverlies en voortijdige sterfte worden meegenomen. Hij berekende de lage en hoge kosten per volwassene (respectievelijk 158 en 241 euro) en per liter pure alcohol (respectievelijk 16 en 24 euro). De accijnzen daarentegen beliepen slechts 64 euro per volwassene en de effectieve belasting per liter zuivere alcohol was 6,60 euro.

De onderzijde van tabel 2 toont de accijnstarieven op verschillende soorten alcoholhoudende dranken. Hoewel de

definities zijn geharmoniseerd (Europese Unie, 1992), verschillen de tarieven sterk tussen de lidstaten. In de meeste lidstaten worden ‘nationale’ dranken qua alcoholgehalte bevoordeeld. Dertien lidstaten heffen bijvoorbeeld geen accijns op wijn; de bieraccijns is erg laag in Duitsland en Tsjechië; en de accijns op gedistilleerd is relatief laag in het Verenigd Koninkrijk. Alle alcoholhoudende dranken zijn onderworpen aan het standaard btw-tarief dat minimaal 16 procent moet zijn. Voor Nederland is het standaardtarief 21 procent, ofwel 17,34 procent van de prijs inclusief accijns.

Zoals aangegeven in tabel 2 dekt de accijnsopbrengst de kosten van het alcoholmisbruik niet. Een complicerende factor is dat de kosten van alcoholmisbruik, in tegenstelling tot die van roken, niet lineair maar exponentieel stijgen met de toename in consumptie. De top tien procent van de drinkerspopulatie, die tussen een derde en de helft van alle alcohol consumeert, is verantwoordelijk voor negentig procent van de kosten. Matige drinkers daarentegen veroorzaken geen kosten, maar een accijnsverhoging teneinde de hoge kosten van overmatige drinkers terug te dringen, vermindert hun consumentensurplus. Dat die vermindering er niet om liegt, blijkt uit Hummel et al. (2016) die concluderen dat “de maatschappelijke baten van alcohol mogelijk miljarden euro’s hoger liggen dan het RIVM-rapport [2016] thans becijfert”.

Tabel 2 laat zien dat de accijnzen op gedistilleerd, wijn en bier verschillen naar alcoholgehalte. Sterke drank wordt relatief zwaarder belast dan wijn of bier. Griffith et al. (2019) tonen aan dat dit optimaal is als er sprake is van heterogene consumptie-externaliteiten in gedifferentieerde productmarkten. Wanneer zware drinkers een voorkeur voor gedistilleerd hebben boven wijn of bier, is een relatief hogere accijns daarop een effectieve manier om de hoeveelheid ethanol te verlagen die door zware drinkers wordt gekocht, zonder dat matige drinkers van wijn en bier met hoge kosten worden geconfronteerd. Zo bezien is de tariefdifferentiatie naar alcoholgehalte tussen gedistilleerd, wijn en bier terecht.

Het gebruik van accijnsverschillen om zwaar (episodisch) drinken te beperken, moet worden aangevuld met regelgeving gericht op specifieke probleemgroepen, zoals jonge en zware drinkers. Kosteneffectieve maatregelen die

een merkbaar effect hebben op alcoholmisbruik (en dus de behoefte aan een accijnsverhoging verminderen) zijn een beperkte fysieke beschikbaarheid (lang niet optimaal in Nederland) en een verbod op rijden onder invloed. Daarnaast is wettelijke aansprakelijkheid in verband met alcoholverkoop aan minderjarigen of beschonken van belang. De kosteneffectiviteit van het beperken van alcoholmisbruik door regulerende maatregelen is uitputtend onderzocht door Babor et al. (2003).

De grote verschillen in alcoholaccijnzen in de EU wil zeggen dat het beleid van hoge-accijnslidstaten beperkt wordt door de mogelijkheid alcoholica in buurlanden in te slaan. Over-de-grens-winkelen komt voor als er grote prijsverschillen zijn over kleine afstanden, zoals in het Öresundgebied tussen Helsinki en Tallinn (Karlsson en Tigerstedt, 2005). Ten minste een op de zes toeristen in de EU komt jaarlijks terug uit het buitenland met gemiddeld twee liter pure alcohol (Leifman, 2001). Smokkel is ook een serieus probleem in de EU. Voor de EU-15 berekende een *High Level Group on Fraud in the Tobacco and Alcohol Sectors* (High Level Group, 1998) dat in 1996 ongeveer acht procent van de totale accijnsopbrengst verloren ging aan illegale praktijken. Aannemelijk is dat dit percentage thans hoger ligt. Wells et al. (2005) denken dat het leeuwendeel van de illegale handel in drank bestaat uit invoer door hoge-accijnslidstaten uit lage-accijnssstaten, het zogenaamde *bootlegging*.

In 1992 zijn er in de EU minimumtarieven op alcoholhoudende dranken overeengekomen. Deze tarieven zijn sindsdien niet verhoogd; met andere woorden: reëel zijn ze met zestig procent gedaald. Dit helpt niet om economisch verspillend, zij het legaal, over-de-grens-winkelen te beteugelen. Verspillend omdat deze activiteit, zoals andere vormen van belastingontwijking, een *excess burden* genereert, opgelopen door het najagen van een overdracht, namelijk de belastingbesparing. Verhoging van de minimumtarieven is noodzakelijk, maar moeilijk, gezien het nultarief op wijn in veel lidstaten en de in acht te nemen accijnsverhouding tussen bier, wijn en gedistilleerd. Ook zullen de externe en interne kosten per lidstaat verschillen. In Zuid-Europese landen blijven deze lager uit te vallen dan in Noord-Europa.

LOTERIJEN EN CASINO'S

Deelname aan kansspelen (hoofdzakelijk loterijen en casino's) vertoont veel overeenkomst met roken en drinken; er lijkt zelfs sprake te zijn van co-morbiditeit (Petry et al., 2005). Evenals rokers dragen gokkers de negatieve gevolgen van hun handelen hoofdzakelijk zelf, en lijden ook hun gezinsleden daaronder. Net als bij alcohol, zullen de restricties op deelname aan kansspelen (door accijnzen of aanbodregulering) ten koste gaan van het consumentensurplus van recreatieve spelers. De vraagelasticiteit van recreatieve spelers is groot, evenals van matige drinkers, maar voor verslaafde gokkers en drinkers geldt het tegenovergestelde. Overigens is er bij loterijen nauwelijks sprake van addictie, omdat de mogelijkheid van een onmiddellijke herhaling zich niet voordoet (Griffiths, 1999). Een ander verschil is dat loterijen en casino's vaak overheidsbedrijven zijn, waarbij aanbodrestricties de prijs verhogen en dividenduitkeringen de plaats innemen van belastingen met soortgelijke kwalitatieve effecten (Clotfelter, 2005). In Nederland is het staatsmonopolie Holland Casino in 2016 geprivatiseerd en onder toezicht van de Kansspelautoriteit geplaatst.

In Nederland zijn loterijen en casino's onderworpen aan een kansspelbelasting van 30,1 procent over de uitkeringen. Accijnzen om externe en interne kosten te internaliseren worden er niet gegeven, hoewel deze kosten ongetwijfeld voorkomen. Externe kosten zijn bedenkelijke manieren om aan speelgeld te komen en de inkomstenderving van financieel afhankelijke gezinsleden. Interne kosten zijn het gebrek aan zelfcontrole voor zover het risico van verlies niet rationeel is aanvaard, hetgeen weinig schijnt voor te komen (Forrest, 2008). Een indicatie van de hoge interne kosten is ook dat de prevalentie van zelfmoord groter is onder probleemgokkers dan onder alle andere vormen van verslaving (Rosenthal en Fong, 2004). Een niet onbelangrijk aandachtspunt is dat lagere-inkomensgroepen een disproportioneel deel van hun inkomen besteden aan de deelname aan loterijen (Smith, 2008). Belastingen op kansspelen zijn derhalve regressief (Clotfelter, 2005) – even regressief als tabaksaccijnzen. Dit effect wordt versterkt als de opbrengst van loterijen, zoals vaak het geval is, wordt besteed aan 'goede' doelen, zoals het

onderwijs en de kunsten (Feehan en Forrest, 2007).

Deelname aan kansspelen is sociaal aanvaardbaar geworden in Nederland. Naar schatting 8,4 miljoen spelers wagen geregeld een gokje. Van dit aantal lopen ongeveer 96.700 spelers risico, van wie er ongeveer 79.000 spelers probleemgokkers zijn. Dat is minder dan één procent van het totaal aantal spelers (Bieleman et al., 2017). Verder zijn er 42.000 gokautomaten in ons land, die wel de 'heroïne van de gokwereld' worden genoemd. Ze hebben de mogelijkheid om veelvuldig 'bijna-gewonnen'-situaties te etaleren waarmee het gokgedrag wordt aangemoedigd, en werken zo verslaving in de hand. Er zijn geen studies gedaan die externe en interne kosten inschatten, voor zover ik heb kunnen nagaan.

Er lijkt weinig voor te zeggen om kansspelen accijnsplichtig te maken. De vraagelasticiteit van probleemgokkers is zo gering dat een interne-kostenheffing, zoals bij alcoholhoudende dranken, weinig of geen effect zal sorteren. Daarnaast mag er worden aangenomen dat het consumentensurplus van recreatieve spelers aanzienlijk is – groter dan de opbrengst van 472 miljoen euro aan kansspelbelasting in 2017 (CBS StatLine, 26 maart 2019) en het jaarlijkse dividend van Holland Casino dat begroot wordt op tien miljoen euro (Staatssecretaris, 2016). De kans dat een accijs zou worden ontweken, is aanzienlijk toegenomen door de opkomst van internetgokken. Controle daarop is vrijwel onmogelijk. Wel dienen kansspelen in de btw-grondslag te worden opgenomen door loterijbiljetten te belasten en btw toe te rekenen aan uitkeringen. Casinozoekers zouden kunnen worden belast over het verschil tussen de waarde van gespeelde en ingeleverde chips, de zogenaamde marge (Schenk, 2010).

FRISDRANKEN EN SUIKER³

Nederland heft een accijs van 8,83 euro per hectoliter op vruchtensap, groentesap, mineraalwater, mengsels van fruit- en groentesap en limonades. Afgezien van de opbrengst, mist de accijs, die uitsluitend op volume is gebaseerd, een duidelijke rechtvaardigingsgrond. Mineraalwater bevat geen zoetstoffen, en vruchten- en groentesappen bevatten vitamines en mineralen die gezond zijn. In zo'n veertig landen van de

wereld zijn frisdranken, in het bijzonder met suiker gezoete dranken (*sugar sweetened beverages* oftewel SSB's genaamd), onderworpen aan accijnzen, aangezien de overconsumptie hiervan wordt geassocieerd met tandbederf, overgewicht, obesitas (dertien procent grotere kans) en hart- en vaatziekten (zeventien procent grotere kans) (International Diabetes Federation, 2016; Allcott et al., 2019).

Volgens het CBS (2018) heeft ongeveer veertien procent van de Nederlandse bevolking te maken met obesitas, twee en een half keer zoveel als in het begin van de jaren tachtig. Nog eens 36 procent van de bevolking heeft last van overgewicht (BMI > 25). Deze percentages zijn lager dan in de meeste andere OESO-landen, maar nog steeds reden tot zorg. De WHO beveelt aan om de vrije suikerinname te beperken tot vijftig gram per dag. De naleving van deze richtlijn in Nederland laat te wensen over, vooral onder kinderen (Sluik et al., 2016). Met gemiddeld 102,5 gram per dag consumeren Nederlanders tweemaal zoveel als de aanbevolen limiet (Euromonitor, 2018), waardoor het de op twee na grootste zoetekauw ter wereld is; alleen Duitsland en de Verenigde Staten staan er slechter voor.

In een recente, zeer gedetailleerde studie voor de Verenigde Staten (Allcott et al., 2019) wordt de optimale accijns op SSB's geschat op 0,01 à 0,021 dollar per ounce (= 28,35 gram): 0,08 dollar voor externe kosten, 0,01 dollar voor interne kosten (verhoogd met twintig procent ingevolge het progressieve effect van de correctie), en een verlaging van 0,05 dollar ingevolge de regressieve neerslag van de financiële kosten van de accijns. Per saldo komen de auteurs uit op een accijns van ongeveer 0,015 dollar per ounce, ruwweg 0,04 euro per ons suiker. Voor beleidsmakers die niet veel op hebben met interne kosten voegen zij eraan toe dat een heffing van 0,04 dollar optimaal is, die alleen de externe kosten internaliseert. De degelijke studie van Allcott et al. (2019) biedt een goede basis voor een soortgelijke analyse aangaande de Nederland.

Maar het gaat niet aan om alleen een accijns op SSB's in te voeren. Hoewel het consumptievolume groot is, komen SSB's, in vergelijking met andere geselecteerde levensmiddelen, pas op de 1.726e plaats wat betreft suikergehalte per

honderd gram. Zoals tabel 3 laat zien, zijn er veel voedingsmiddelen met aanzienlijk meer suiker per honderd gram gewicht dan SSB's – zoals snoep, honing, pudding, junkfood et cetera. Als we een vermindering van de suikerconsumptie daarom serieus willen nemen, moet de belasting verder worden uitgebreid dan SSB's. Als substituten (chocolade, snoep, ijs, suikerproducten) niet in de grondslag worden opgenomen, dan zou de neerslag van de accijns ook regressiever kunnen zijn, omdat hogere-inkomensgroepen evenveel of meer aan deze producten besteden, dan aan koude dranken met koolzuurgas. Om deze redenen hebben verschillende landen,

Rangorde van het suikergehalte van een aantal Amerikaanse voedingsmiddelen

TABEL 3

Rang-orde	Omschrijving	Suiker (g) per 100 g voedingsmiddel
1	Kristalsuiker	99,80
14	Snoepjes, fondant, bereid volgens recept	88,90
18	Honing	82,12
23	Puddingen, kokosroom, droge mix, standaard	80,54
25	Snoepjes, butterscotch	80,46
38	Siropen, maïs, hoog fructosegehalte	75,65
57	Snoepjes, jellybeans	70,00
146	Ontbijtgranen	53,60
212	Koekjes, suikerwafels, bedekt met chocolade	51,72
264	Witte cake, bereid volgens recept, zonder glazuur	35,49
1.172	Dranken, met vruchtensmaak, minder dan 3% sap, niet verrijkt met vitamine C (eerste SSB in lijst)	15,85
1.275	Dranken, energiedranken met koolzuurhoudend water en maïssiroop met hoog fructosegehalte	13,75
1.378	Dranken, vruchtensappen, meer dan 3% vruchtensap, hoog vitamine C-gehalte en vitamine B1 toegevoegd	12,11
1.413	Frisdranken, Coca-Cola, Minute Maid, limonade	11,67
1.697	Dranken, zwarte koffie, ijskoffie, mokka, met melk	9,23
1.726	Dranken, koolzuurhoudende cola, fastfood-cola (laatste SSB in lijst)	8,77

Bron: USDA (2018)

waaronder Denemarken, Finland en Noorwegen, naast SSB's ook suiker en zoetwaren in de accijnsgrondslag opgenomen.

VUURWERK

Volgens een bericht op NRC.nl (NRC, 2019) bedroeg de materiële schade van particulieren als gevolg van het onverantwoord gebruik van vuurwerk aan het einde van 2018 vijftien à twintig miljoen euro, twintig à dertig procent van de totale omzet van zeventig miljoen euro. De ziektekosten van afgescheurde vingers en uitgebrande oogkassen, of de kosten verbonden aan de inzet van extra politie, brandweer, ziekenhuispersoneel en dergelijke zijn daarbij niet inbegrepen. De totale schade (verminderd met de privé geleden schade) wordt door verzekeringsmaatschappijen en de overheid betaald, dat wil zeggen door ons allemaal. Om de schade indirect op de daders te verhalen heeft Kalshoven (2019) gepleit voor de invoering van een accijns op vuurwerk, zoals een aantal Amerikaanse staten doen (bijvoorbeeld twaalf procent van de winkelwaarde in Pennsylvania). Het afdwingen van de accijnzen (gezien het grote aandeel *verboden* vuurwerk) zou niet eenvoudig zijn. Vuurwerk kan belastingvrij in België worden verkregen, hoewel het afschieten aldaar verboden is (een voorbeeld van goed Hollands koopmansgebruik!). Toezicht en boetes liggen meer voor de hand dan accijnsheffing.

ZWERFPLASTIC EN VERPAKKINGEN

De wereld, Nederland inclusief, is bezig te verdrinken in de plasticsoep. Zoals vermeld door het World Economic Forum (2019), produceerde de wereld in 2014 311 miljoen ton plastic, een volume dat naar verwachting tegen 2050 zal verdrievoudigen als er niets wordt gedaan om de productie te beperken. De milieuschade door plastic zwerfvuil is enorm. Elke vierkante kilometer oceaan bevat nu 13.000 stukjes plasticafval dat ook in de dierlijke en menselijke voedselketen terecht komt. Plastic is aangetroffen in de maag van potvissen, in kraanwater en in tafalzout. Zeer recent is gebleken dat microplastic zich door de lucht verplaatst en dus ingeademd kan worden. Daar komt nog eens bij dat de productie van vier plastic flesjes een hoeveelheid broeikasgasemissies gene-

reert die overeenkomt met anderhalve kilometer rijden in een middelgrote benzineauto.

Het meest directe probleem betreft plastic producten voor eenmalig gebruik: tasje, wattenstaafjes, bestek, borden, rietjes, roerstaafjes die zeventig procent van alle plastics uitmaken – ook wel maritieme plastics genoemd omdat Europese stranden ermee bezaaid zijn. De Ellen MacArthur Foundation (2016) schat de kosten van plastics voor eenmalig gebruik samen met de uitstoot van broeikasgassen tijdens de productie op veertig miljard dollar (36 miljard euro). Accijnzen, samen met regelgeving en convenanten (zoals bijvoorbeeld de New Plastics Economy Global Commitment, aangekondigd door UN Environment en de Ellen MacArthur Foundation; zie Global Commitment, 2018) zouden het probleem terug moeten kunnen brengen naar een beheersbare omvang.

Verschillende Europese landen koppelen de heffing van een accijns op plastics als verpakkingsmateriaal aan het gelijktijdig verbieden van plastic voor eenmalig gebruik. Het verbod is erop gericht de dunste en minst duurzame *single-use* plastics te verbieden met het idee dat dikkere plastic zakken hergebruik zullen aanmoedigen. De Ierse 'PlasTax'-wet van 2002 (Anastasio en Nix, ongedateerd), die aanvankelijk een toeslag van 0,15 euro per zak (nu 0,22 euro per zak) oplegde, is een van de meer succesvolle voorbeelden in Europa. Binnen slechts zes maanden daalde het gebruik van plastic zakken voor eenmalig gebruik met negentig procent. In de eerste drie maanden na de invoering van het verbod gaven winkels 277 miljoen plastic zakken minder uit dan het jaar ervoor. Plastic zakken die worden gebruikt voor voedselveiligheid en hygiënische doeleinden zijn vrijgesteld van de accijns.

Denemarken belast – als onderdeel van een grotere verpakkingsbelasting die in 1994 werd ingevoerd – plastic zakken om het gebruik van herbruikbare zakken te bevorderen. De belasting wordt echter betaald door kleinhandelaars wanneer ze de zakken kopen, in plaats van winkelbezoekers, wat minder grote resultaten oplevert dan de Ierse 'PlasTax'. Dit is in overeenstemming met de bevindingen van Hogg et al. (2011) dat heffingen op plastic zakken meestal succesvoller zijn wanneer ze rechtstreeks aan consumenten

worden doorberekend. Toch is het verbruik van plastic zakken in Denemarken met 66 procent gedaald. Vanaf 2022 wil het Verenigd Koninkrijk een belasting heffen op verpakingsplastics die minder dan dertig procent gerecycled plastic bevatten, waardoor gerecycled plastic goedkoper wordt dan nieuw plastic, dat zonder de nieuwe belasting minder zou kosten (HM Treasury, 2019). België heft een ecotaks op plastic wegwerpzakken, wegwerpkeukengerei, voedselfolie en aluminiumfolie.

De Europese Commissie (2015) heeft een alomvattend actieplan voor een circulaire economie ontwikkeld, waaronder een Strategie voor Plastics, met specifieke recyclingdoelstellingen. De hierop geënte richtlijnen moeten voor medio 2020 door de lidstaten zijn geïmplementeerd. In de Europese Unie behoort Nederland tot de koplopers in recycling. Het probeert de aantasting van het milieu door plastics voor eenmalig gebruik te ontmoedigen, door een nominaal bedrag van 0,20 euro in rekening te brengen voor elke plastic zak die wordt geleverd voor het bewaren van winkelartikelen. De resultaten van het ingezette anti-plasticbeleid door middel van accijnzen en verbodsbepalingen zijn nog niet binnen.

BELEIDSAANBEVELINGEN

Deze bijdrage heeft aangetoond dat accijnzen een belangrijke rol kunnen spelen om de externe en interne kosten van het misbruik van potentieel schadelijke producten te internaliseren. Zo kunnen mensen worden geconfronteerd met de volledige kosten van hun consumptie, waardoor zij optimalere keuzes zullen maken – met name indien aangevuld met passende regelgeving en informatieverspreiding.

Op basis van de bevindingen in dit artikel kunnen, in navolging van Allcot et al. (2019), de volgende beginselen voor een optimaal accijnsbeleid worden geformuleerd:

1. Richt je bij het accijnsbeleid op het tegengaan van externaliteiten en internaliteiten, niet op de vermindering van consumptie. Kosten en baten van potentieel schadelijk gedrag dienen tegen elkaar te worden afgewogen. Daarbij moet het genot worden meegewogen van een sigaartje, drankje (fris of alcoholisch), gokje of suikerklontje.

2. Focus beleid om misbruik te bestrijden op de mensen die (potentieel) de grootste externe en interne kosten veroorzaken, zoals de jonge en zware rokers, drinkers, gokkers en zoetekauwen. Beleid gericht op jonge 'daders' die nog niet verslaafd zijn, verdient de voorkeur.
3. Vervang de ongerichte frisdrankenaccijns door een specifieke accijns op suiker.
4. Verbied plastic verpakkingsmiddelen en voorwerpen voor eenmalig gebruik.
5. Betrek de positieve interne effecten in de beschouwing bij het beoordelen van de (regressieve) drukverdeling van accijnzen, kijk niet alleen naar wie de belasting betaalt.
6. Belast substituten van potentieel schadelijke producten, zoals e-sigaretten, loterijen en puurfruitdranken alleen als ze aantoonbare gezondheidsrisico's veroorzaken.
7. Belast de fysieke hoeveelheden, niet de prijzen, van producten die externe en interne kosten veroorzaken, omdat ze direct gerelateerd zijn aan de maatschappelijke en individuele schade.
8. Maak de regelgeving omtrent beschikbaarheid, informatievoorziening, verpakking, et cetera tot een essentieel complementair onderdeel van een gericht accijnsbeleid; deze heeft namelijk een drukkend effect op de hoogte van de optimale accijns.
9. Streef naar meer harmonisatie van accijnzen in de Europese Unie, om zo het weglekken van welvaartswinst en opbrengsten te vermijden. Stem het accijnsbeleid af op dat van de buurstaten waarmee veel grensverkeer plaatsvindt.

Het doel van deze aanbevelingen is niet om meer overheidsinkomsten te genereren of de samenleving door middel van accijnzen 'om te bouwen', maar om mensen vollediger te confronteren met de integrale impact van hun activiteiten. Ergo: extra inkomsten kunnen worden gebruikt om andere belastingen te verlagen.

EINDNOTEN

¹ In de literatuur is er geen overeenstemming of beleidsmakers de kortetermijn- en langetermijnpreferenties van consumenten wel of niet dienen te respecteren zonder in paternalistische interventies te vervallen. (Bernheim en Taubinsky, 2018).

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

2 Van belang in dit verband is dat het beginsel van optimale belastingheffing (Atkinson en Stiglitz, 1976) voorschrijft dat, als verschillen in consumptie kunnen worden toegeschreven aan causale inkomensverschillen, goederen niet dienen te worden belast of gesubsidieerd voor herverdelingsdoeleinden. Want daar hebben we namelijk de inkomstenbelasting voor. Maar indien consumptieverschillen kunnen worden toegeschreven aan de voorkeursverschillen tussen diverse inkomensniveaus, dan zijn die verschillen een 'aangrijpingspunt' dat van nut kan zijn voor herverdelingsdoeleinden.

3 Zie Walvin (2018) voor een onderhoudend, informatief en buitengewoon sombere mondiale geschiedenis van de suiker die de wereld corrumpeert

LITERATUUR

Allcott, H., B.B. Lockwood en D. Taubinsky (2019) Should we tax sugar-sweetened beverages? An overview of theory and evidence. *Journal of Economic Perspectives* 33(3), 202–227.

Anastasio, M. en J. Nix (ongedateerd) *Plastic bag levy in Ireland*. Institute for European Environmental Policy. Te vinden op ieep.eu.

Anderson, P. en B. Baumberg (2006) *Alcohol in Europe: a public health perspective*. Health & Consumer Protection, Europese Commissie, juni. Rapport te vinden op ec.europa.eu.

Atkinson, A.B. en J.E. Stiglitz (1976) The design of tax structure: direct versus indirect taxation. *Journal of Public Economics*, 6(1–2), 66–75.

Babor, T.F., R. Caetano, S. Casswell et al. (2003) *Alcohol: no ordinary commodity: research and public policy*. Oxford, VK: Oxford University Press.

Barendregt, J.J., L. Bonneux en P.J. van der Maas (1997) The health care costs of smoking. *The New England Journal of Medicine*, 337, 1052–1057.

Becker, G.S. en K.M. Murphy (1988) A theory of rational addiction. *Journal of Political Economy*, 96(4), 675–700.

Bernheim, B.D. en D. Taubinsky (2018) Behavioral public economics. In: B.D. Bernheim, S. DelleVigna en D. Laibson (red.), *The handbook of behavioral economics*, vol. 1. Amsterdam: Elsevier, hoofdstuk 5.

Bieleman, B., S. Biesma, A. Kruize et al. (2017) *Gokken in kaart*. Rapport Intraval, december.

Bolin, K., B. Borgman, C. Gip en K. Wilson (2011) Current and future avoidable costs of smoking: estimates for Sweden 2007. *Health Policy*, 103(1), 83–91.

CBS (2018) 100.000 volwassenen hebben morbide obesitas. Artikel op www.cbs.nl, 4 juli.

Chaloupka, F.J. en K.E. Warner (2000) The economics of smoking. In: A.J. Culyer en J.P. Newhouse (red.), *Handbook of health economics*, vol 1, part B. Amsterdam: Elsevier, hoofdstuk 29.

Clotfelter, C.T. (2005) Gambling taxes. In: S. Nossen (red.), *Theory and practice of excise taxation: smoking, drinking, gambling, polluting, and driving*. Oxford, VK: Oxford University Press.

Cnossen, S. (2007) Alcohol taxation and regulation in the European Union. *International Tax and Public Finance*, 14(6), 699–732.

Cnossen, S. en M. Smart (2005) Taxation of tobacco. In: S. Nossen (red.), *Theory and practice of excise taxation: smoking, drinking, gambling, polluting, and driving*. Oxford, VK: Oxford University Press.

Douane Belastingdienst (2019) *Tarievenlijst accijns en verbruiksbelastingen*. Te vinden op www.belastingdienst.nl.

Ellen Mac Arthur Foundation (2016) *The new plastic economy: rethinking the future of plastics*. Te vinden op www.ellenmacarthurfoundation.org.

Euromonitor (2018) *Sugar confectionary in the Netherlands*. Country Report. Te vinden op euromonitor.com.

Europese Commissie (2015) *A European strategy for plastics in a circular economy*. Rapport te vinden op ec.europa.eu.

Europese Commissie (2019) *Excise duty tables, part III: manufactured tobacco*, 1 maart. Te vinden op ec.europa.eu.

Europese Unie (1992) *Richtlijn 92/83/EEG: geharmoniseerde structuur van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken, en Richtlijn 92/84/EEG van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven op alcohol en alcoholhoudende dranken*. Te vinden op eur-lex.europa.eu.

Europese Unie (2011) *Richtlijn 2011/64/EU van de Raad van 21 juni 2011 betreffende de structuur en de tarieven van de accijns op tabaksfabrikaten*. Te vinden op eur-lex.europa.eu.

Feehan, P. en D. Forrest (2007) The distribution of UK National Lottery grants across local authority areas. *Applied Economics Letters*, 14(5), 361–365.

Forrest, D. (2008) Gambling policy in the European Union: too many losers? *FinanzArchiv*, 64(4), 540–569.

Global Commitment (2018) *New plastics economy global commitment*. Tekst te vinden op www.newplasticseconomy.org.

Griffith, R., M. O'Connell en K. Smith (2019) Tax design in the alcohol market. *Journal of Public Economics*, 172, 20–35.

Griffiths, M. (1999) Some comments on 'Health-related correlates of gambling on the British National Lottery' by Reid et al. *Psychological Reports*, 85(1), 143–144.

Gruber, J. en B. Kőszegi (2008) *A modern economic view of tobacco taxation*. Parijs: International Union Against Tuberculosis and Lung Disease.

High Level Group (1998) *Report to Directors General for customs and indirect taxation*. High Level Group on Fraud in the Tobacco and Alcohol Sectors. Te vinden op verginet.net.

HM Treasury (2019) *Plastic packaging tax: summary of responses to the consultation*. Te vinden op assets.publishing.service.gov.uk.

Hogg, D., C. Sherrington en T. Vergunst (2011) *A comparative study on economic instruments promoting waste prevention*. Eunomia: Final Report to Bruxelles Environnement, 16 december. Te vinden op document.environment.brussels.

Hummel, A.J., B. Jacobs en M. Oosterveen (2016) Een nuchtere blik op de kosten en baten van alcohol. *ESB*, 101(4744), 766–769.

International Diabetes Federation (2016) *IDF Europe position on added sugar*. Publicatie, april. Te vinden op www.eu-patient.eu.

Kalshoven, F. (2019) *Waarom een vuurwerkbelasting hard nodig is*. *De Volkskrant*, 4 januari.

Karlsson, T. en C. Tigerstedt (2005) *Alcohol policy: changing climate and changing structures in the Nordic countries*. Presentatie op Alcohol – Use, Harm and Policy, a research-based Nordic-Baltic Seminar. 3 oktober, Riga.

Leifman, H. (2001) Estimations of unrecorded alcohol consumption levels

- and trends in 14 European countries. *Nordisk Alkohol- & Narkotikatidskrift*, 18, 54–70.
- Neubauer, S., R. Welte, A. Beiche et al. (2012) Mortality, morbidity and costs attributable to smoking in Germany: update and a 10-year comparison. *Tobacco Control*, 15(6), 464–471.
- NRC (2019) *Vuurwerkverbod is ondanks geweld onbespreekbaar*. Artikel op www.nrc.nl, 2 januari.
- Petry, N., F. Stinson en B. Grant (2005) Comorbidity of DSM-IV pathological gambling and other psychiatric disorders: results from the National Epidemiologic Survey on Alcohol and Related Conditions. *The Journal of Clinical Psychiatry*, 66(5), 564–574.
- Pigou, A.C. (1920) *The economics of welfare*. New York: Macmillan.
- Remler, D.K. (2004) Poor smokers, poor quitters, and cigarette tax regressivity. *American Journal of Public Health*, 94(2), 225–229.
- RIVM (2018) *Maatschappelijke kosten-batenanalyse van beleidsmaatregelen om alcoholgebruik te verminderen*. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- Rosenthal, R. en T. Fong (2004) *The etiology of pathological gambling: Report to the California Office of Problem Gambling*. Sacramento
- Royal College of Physicians (2016) *Nicotine without smoke – tobacco harm reduction: a report by the Tobacco Advisory Group*. Rapport, april. Te vinden op www.rcplondon.ac.uk.
- Schenk, A. (2010) Gambling and lotteries. In: R. Krever (red.), *VAT in Africa*. Pretoria: Pretoria University Law Press (PULP), 47–70.
- SEO (2016) *Kosten van roken*. SEO-rapport 2015-53.
- Sluik, D., L. van Lee, A.I. Engelen en E.J.M. Feskens (2015) Total, free, and added sugar consumption and adherence to guidelines: the Dutch national food consumption survey 2007–2010. *Nutrients*, 8(2), 70.
- Smith, S. (2008) Lotteries as a source of revenue. In: M. Virén (red.), *Gaming in the new market environment*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 99–125.
- Staatssecretaris (2016) *Toekomstplannen Holland Casino*. Brief aan de Tweede Kamer, 11 mei 2016. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Tiihonen, J., K. Ronkainen A. Kangasharju en J. Kauhanen (2012) The net effect of smoking on healthcare and welfare costs: a cohort study. *BMJ Open*, 2(6). Te vinden op ncbi.nlm.nih.gov.
- Tobacco Collaborators (2015) Smoking prevalence and attributable disease burden in 195 countries and territories, 1990–2015: a systematic analysis from the Global Burden of Disease Study 2015. *The Lancet*, 389(10082), 1885–1906.
- USDA (2018) *Food composition databases*. United States Department of Agriculture, Agricultural Research Service. Te vinden op ndb.nal.usda.gov.
- Walvin, J. (2019) *Sugar: the world corrupted – from slavery to obesity*. New York: Pegasus Books.
- Warner, J.K.E., F.J. Chaloupka, P.J. Cook et al. (1995) Criteria for determining an optimal cigarette tax: the economist's perspective. *Tobacco Control*, 4(4). 380–386.
- Wells, M., P. Gerrard en D. Hubbard (2005) Oral evidence to the treasury (sub-)committee on excise duty fraud, 17 November 2004. In: House of Commons Treasury Committee, *Excise duty fraud: fourth report of Session 2004-05*. Londen: The Stationary Office. Te vinden op publications.parliament.uk.
- WHO (2017) *WHO report on the global tobacco epidemic, country profile Netherlands*. Te vinden op www.who.int.
- WHO (2018) *Netherlands – alcohol consumption: levels and patterns*. Tabellen te vinden op www.who.int.
- World Economic Forum (2019) *Plastic is a global problem: it's also a global opportunity*, 25 januari. Tekst te vinden op www.weforum.org.

Over de auteurs

HENK-WIM DE BOER

Wetenschappelijk medewerker Centraal Planbureau

LANS BOVENBERG

Hoogleraar Economie, Tilburg University

PETER BIRCH SØRENSEN

Hoogleraar Economie, Universiteit van Kopenhagen, Denemarken

KOEN CAMINADA

Hoogleraar Empirische analyse van fiscale en sociale regelgeving, Universiteit Leiden

SIJBREN CNOSSEN

Academic Partner Centraal Planbureau en hoogleraar Economie, Universiteit van Pretoria, Zuid Afrika; Emeritus hoogleraar Erasmus Universiteit Rotterdam en Universiteit Maastricht

CASPER VAN EWIJK

Hoogleraar Economie, Universiteit van Amsterdam en directeur Netspar, Tilburg University

GERBEN GEILENKIRCHEN

Wetenschappelijke medewerker Planbureau voor de Leefomgeving

AART GERRITSEN

Universitair docent, Erasmus Universiteit Rotterdam

MIRIAM GIELEN

Beleidsmedewerker Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

KEES GOUDSWAARD

Hoogleraar Toegepaste economie, Universiteit Leiden

ED GROOT

Columnist Het Financieele Dagblad

SHAFIK HEBOUS

Econoom, afdeling belastingbeleid, departement begrotingsbeleid, Internationaal Monetair Fonds

PATRICIA HOFMANN

Post-doctoraal onderzoeker, faculteit der economische wetenschappen, Ruhr-Universität Bochum, Duitsland

BAS JACOBS

Hoogleraar Economie en Overheidsfinanciën, Erasmus School of Economics, Erasmus Universiteit Rotterdam

EGBERT JONGEN

Programmaleider Arbeid Centraal Planbureau en universitair hoofddocent, Universiteit Leiden

ALEXANDER KLEMM

Plaatsvervangend hoofd, afdeling belastingbeleid, departement begrotingsbeleid, Internationaal Monetair Fonds

MARKO KOETHENBUERGER

Hoogleraar openbare financiën, vakgroep Management, Technologie en Economie, ETH Zürich, Zwitserland

PATRICK KOOT

Wetenschappelijk medewerker Centraal Planbureau

ARJAN LEJOUR

Hoogleraar Belastingen en Openbare Financiën, Tilburg University en medewerker Centraal Planbureau

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

LI LIU

Econoom, departement begrotingsbeleid, Internationaal Monetair Fonds

BEN LOCKWOOD

Hoogleraar economie, Department of Economics, Universiteit van Warwick, Verenigd Koninkrijk

RUUD DE MOOIJ

Directeur belastingbeleid, departement begrotingsbeleid, Internationaal Monetair Fonds

ANDREAS PEICHL

Hoogleraar, Department of Economics, Ludwig Maximilians Universität München, Duitsland

RICK VAN DER PLOEG

Hoogleraar economie, Department of Economics, University of Oxford, Verenigd Koninkrijk, en Vrije Universiteit Amsterdam

NADINE RIEDEL

Hoogleraar Openbare financiën en economisch beleid, faculteit der economische wetenschappen, Ruhr-Universität Bochum, Duitsland

DIRK SCHINDLER

Hoogleraar Internationale belastingheffing, Erasmus School of Economics, Erasmus Universiteit Rotterdam

HENDRIK VRIJBURG

Universitair docent, Instituut voor Fiscaal Recht en Economie, Universiteit Leiden

LUDVIG WIER

Postdoctoraal onderzoeker, UC Berkeley, Verenigde Staten

FLORIS ZOUTMAN

Universitair hoofddocent, NHH Norwegian School of Economics, Noorwegen

Ontwerp voor een beter belastingstelsel

Het Nederlandse belastingstelsel is economisch verstorend, allesbehalve neutraal en buitengewoon complex. Vooraanstaande economen, uit de academische en beleidswereld, uit binnen- en buitenland, geven in *Ontwerp voor een beter belastingstelsel* hun visie op hoe het Nederlandse belastingstelsel zou moeten worden hervormd. Het boek analyseert belastingen op arbeids- en kapitaalinkomens, de winstbelasting en indirecte belastingen. Vele bouwstenen worden aangedragen om het belastingstelsel doelmatiger, neutraler en eenvoudiger te maken.