

CPB pleidooi voor meer uniforme belasting voor kapitaalinkomen: mosterd na de maaltijd?

1-10-2015 | Door drs. Kees van Oostwaard
werkzaam bij Fiscale Zaken Vivat Verzekeringen



Op 25 september heeft het Centraal Planbureau (CPB) een zogenoemde policybrief gepubliceerd over de belastingheffing op kapitaalinkomen¹.

De titel zegt al veel over het doel dat de onderzoekers voor ogen hebben: streven naar een meer uniforme belasting van kapitaalinkomen.

In dit artikel besteed ik met name aandacht aan twee bronnen van kapitaalinkomen die in de brief aan de orde komen: pensioen en de eigen woning.

Aanleiding voor de brief

De onderzoekers starten met het plaatsen van de Nederlandse belastingopbrengsten in Europees perspectief. Dat levert de constatering op dat Nederland nogal afwijkt van de meeste andere Europese landen. In veel Europese landen levert het kapitaalinkomen van huishoudens netto ook belastinginkomen op, maar in Nederland juist niet. Dat wordt veroorzaakt door de hypotheekrenteaftrek. De belastinginkomsten van box 3 bedragen ongeveer €4 miljard, maar daar tegenover staat het saldo van de eigen woning² met circa €10 miljard. Het resultaat is €6,3 miljard negatief. Dat is ongeveer 1% van het bruto binnenlands product.

Vervolgens beschrijven de onderzoekers de wijze waarop de verschillende kapitaalinkomsten worden belast. Dat is zeer verschillend. Een greep uit de opsomming:

- winst bij vennootschappen wordt belast onder de vennootschapsbelasting;
- bij uitkering wordt die winst weer belast in box 2 (bij dga's) of als dividend;
- box 3 is een vermogens(opbrengst)belasting;
- voor de eigen woning wordt het fictieve inkomen - het eigenwoningforfait - belast in box 1 en in box 1 is ook de hypotheekrente aftrekbaar;
- gemeenten belasten het bezit van de eigen woning met onroerendezaakbelasting;

¹ CPB Policy Brief 2015/2016 *Een meer uniforme belasting van kapitaalinkomen* door Arjan Lejour en Maarten van 't Riet

² Hypotheekrenteaftrek minus eigenwoningforfait

- rentekosten bij bedrijven zijn soms wel (vreemd vermogen) en soms niet aftrekbaar (eigen vermogen);
- pensioeninleg en -aangroei worden niet belast.

De conclusie van de onderzoekers is dat sprake is van een lappendeken die leidt 'tot arbitrage en verstoringen bij beslissingen van huishoudens en bedrijven ten aanzien van de vermogensopbouw'. Dat is zeker geen verrassende conclusie.

Het punt over pensioen is naar mijn mening onvolledig. Dan doel ik op de constatering dat pensioenaangroei niet zou worden belast. Het klopt dat uitvoerders geen vennootschapsbelasting betalen over dat rendement. Maar de aangroei wordt wel degelijk belast en wel op het moment dat de pensioengerechtigde de pensioenuitkering in termijnen ontvangt.

Aanbevelingen in de brief

Uitgangspunten

De onderzoekers willen in de brief een alternatief bieden, namelijk alle vormen van kapitaalinkomen zo gelijk mogelijk belasten. Zij starten met de belangrijke constatering dat verstoringen belastingen onvermijdelijk zijn. En dat het de kunst is om die verstoringen zo klein mogelijk te houden.

De onderzoekers stellen de belastingheffing op kapitaalinkomsten zelf niet ter discussie. Immers, evenwicht in de belastingheffing op arbeids- en kapitaalinkomen is efficiënt vergeleken met een relatief hoge belasting op arbeidsinkomen. Verder verkleint een belastingheffing op kapitaalinkomen de verstoring van de belasting op arbeidsinkomen. Belastingconstructies om zo veel mogelijk inkomen als inkomen uit kapitaal aan te merken, worden hierdoor verminderd. Ook halen de onderzoekers onder meer de draagkrachtgedachte aan als argument voor de belastingheffing op kapitaalinkomsten. Meer vermogenden sparen meer en beleggen een groter deel van hun vermogen in beter renderende (maar meer risicovolle) vermogensbestanddelen.

Deze gedachte hebben we recent terug gezien in de nieuw voorgestelde opbouw van de vermogensrendementsheffing van box 3.³ Tot zo ver kan ik het verhaal volgen en kan ik er ook mee instemmen.

Blijkbaar mag de Franse econoom Piketty⁴ niet ontbreken. Hij heeft namelijk beargumenteerd dat huishoudens met hogere inkomens en vermogens ook hogere rendementen binnen de verschillende vermogenscategorieën halen. Maar voegen zij daar aan toe, hiervoor is 'weinig empirie voor handen'. Er zijn blijkbaar geen onderzoeksresultaten die zijn argument onderbouwen zodat naar mijn mening dit argument beter achterwege had kunnen blijven.



Kapitaal- belastingen nu een lappendeken

Belasting- opbrengsten relatief laag



Veel meer overtuigend is de opmerking dat vanuit het draagkrachtprincipe een belasting over het daadwerkelijke rendement te verkiezen is boven een forfaitair rendement.

De onderzoekers komen vervolgens met het uitgangspunt dat er weinig redenen zijn om bepaalde besparingen anders te belasten dan andere.

Dat is mij toch een iets te eenvoudige voorstelling van zaken. Natuurlijk, als je alles gelijk belast, lijkt er weinig aanleiding om te gaan schuiven met inkomens- en vermogensbestanddelen. Maar het gaat om meer dan dat. Neem bijvoorbeeld pensioen.

Ik durf te stellen dat Nederland niet tot de top in de wereld op pensioengebied zou behoren zonder fiscale stimulans. Nu moet een toppositie op zichzelf geen doel zijn, maar een goed pensioen voorkomt wel de nodige problemen. Hierbij denk ik dan bijvoorbeeld aan een groter beslag op ondersteunende middelen en voorzieningen zoals de bijstand.

De gepresenteerde stappen

De onderzoekers bevelen de volgende vijf 'stappen' aan:

- belast vrije besparingen en beleggingen op daadwerkelijk rendement
- beperk de fiscale subsidie op pensioenbesparingen
- belast het eigen huis als vermogenscomponent
- belast vreemd en eigen ondernemingsvermogen meer gelijk
- gelijk belasten van uitgekeerde en ingehouden winst

Eigenlijk is de term 'stappen' niet helemaal gelukkig gekozen. Het suggereert op-eenvolgende acties, maar daarvan is geen sprake. Het zijn vijf afzonderlijke ingrepen die tot het door de onderzoekers beoogde effect moeten leiden.

Hierna bespreek ik de eerste drie stappen.

Belasten daadwerkelijk rendement

Het forfaitair belasten van rendement in box 3 is geïntroduceerd bij de invoering van de Wet IB 2001. De forfaitaire benadering is destijds gekozen vanwege de administratieve complexiteit van het belasten van het daadwerkelijke rendement. Volgens de onderzoekers wordt het argument van administratieve complexiteit minder valide door de digitalisering en de informatievoorziening door financiële instellingen aan de Belastingdienst.

Dat mag in theorie zo zijn, maar als we de grote problemen juist op het terrein van de automatisering bij de Belastingdienst in ogenschouw nemen, lijkt dit argument in de praktijk toch een belangrijke - en niet te onderschatten - factor.

De onderzoekers noemen - terecht - ook de problematiek van het moeten bijhouden van onttrekkingen en stortingen voor financiële vermogenstitels, onroerende zaken zoals een tweede woning en dergelijke.

³ Belastingplan 2016

⁴ T. Piketty, *Kapitaal in de 21^e eeuw* (2014)

Maar aangezien alle financiële instellingen in de Europese Unie per 2016 al verplicht worden rente, dividend en vermogensopbrengsten van hun klanten bij te houden, lijkt deze stap al onontkoombaar. Een belangrijk deel van de gegevens waaruit het werkelijke rendement blijkt, moet al worden aangeleverd.

Voor roerende en onroerende zaken is daadwerkelijk rendement lastiger vast te stellen, omdat het in veel gevallen ongerealiseerd rendement is. Dat is een terecht punt. Sterker nog, als we kijken naar het woongenot van de tweede woning, is dat eigenlijk geen rendement te noemen. Dus daar moet je wel werken met een forfaitaire oplossing.

Mijn conclusie is dat - net als de onderzoekers bepleiten - het werken met daadwerkelijk rendement op vermogen de voorkeur verdient. Maar dat er nog wel de nodige praktische hobbels te nemen zijn, met name op het gebied van ongerealiseerd rendement.

Beperken fiscale subsidie op pensioenbesparingen

De onderzoekers lijken op dit punt op twee gedachten te hinken.

Enerzijds willen zij streven naar gelijke belasting of fiscale subsidiëring van alle vermogenswinsten. En dat betekent dat er geen plaats is voor de zogenoemde omkeerregel.

Anderzijds noemen zij ook goede argumenten voor de omkeerregel, namelijk:

- vrijwillig sparen mensen te weinig voor pensioen;
- vanuit draagkracht is het ook logisch pas belasting te heffen als er (pensioen)inkomen is.

Pensioensparen op basis van de omkeerregel heeft een forse belastingderving tot gevolg. Hoewel de onderzoekers dat niet met zo veel woorden zeggen, lijken zij een voorstander te zijn van een verdergaande aftopping dan het huidige grensbedrag van €100.000. Daarbij wordt de grens van €62.500 die de commissie Dijkhuizen heeft voorgesteld, aangehaald. Ook de vrijstelling van box 3 voor het nettopensioensparen boven het grensbedrag lijkt in de ogen van de onderzoekers minder wenselijk. Maar wat ze dan vervolgens nastreven met de opmerking dat vrijwillig ingelegde pensioenpremies boven de grens als apart pensioenproduct moeten worden beschouwd, blijft onduidelijk. Naar mijn inschatting zullen er weinigen zijn die de beste-

dingsvrijheid van het spaargeld (voor de oude dag) willen opgeven, zonder dat daar een fiscaal) voordeel tegenover staat.⁵

Wat mij betreft zijn de argumenten voor de omkeerregel zo doorslaggevend, dat hieraan niet getornd zou moeten worden. Het lijkt erop dat de onderzoekers ook geneigd zijn tot handhaving van de omkeerregel (en daarmee het streven naar gelijke belasting voor alle vermogenswinsten op dit punt loslaten). Zij beperken zich uiteindelijk tot het bespreken van de hoogte van de 'aftoppingsgrens'. De grens voor de aftopping is arbitrair. Daar teken ik direct bij aan, dat ook de pensioenmarkt ook gebaat is bij enige rust. De afgelopen jaren hebben de wijzigingen elkaar in snel tempo opgevolgd. Nog meer wijzigingen zorgen voor nog meer blokjes pensioen waarvoor aparte regels gelden. En dat maakt pensioen nog lastiger te volgen (en te administreren). Ook lijkt er op dit moment geen budgettaire noodzaak te zijn voor verdere aftopping. Het budget was ten slotte het belangrijkste argument om de aftopping in te voeren.

Het pleidooi van de onderzoekers voor IB- en Vpb-ondernemers het pensioensparen in eigen beheer om te zetten in de verplichting om een pensioenverzekering te kopen, spreekt mij aan. De uitvoering in eigen beheer is complex en het pensioen (zeer) onzeker.

Fiscale behandeling van de eigen woning

Kijken we naar de woningmarkt, dan kan ik wel meegaan in de redenering dat belastingmaatregelen deze markt wel hebben verstoord. Natuurlijk, de hypotheekrenteaftrek heeft zeker bijgedragen aan het doel van het vergroten van het eigenwoningbezit. Maar het heeft er toch alle schijn van dat de hypotheekrenteaftrek in de recente decennia heeft bijgedragen aan onnodig hoge woningprijzen.

De onderzoekers bepleiten een lange overgangstermijn. Maar de reeds ingezette verlaging van de hypotheekrenteaftrek met 0,5% punt per jaar (gerekend vanaf het hoogste tarief van 52%) zou in hun ogen versneld kunnen worden. Bovendien zou het consequent zijn om ook de zogenoemde Wet Hillen⁶ in te trekken.

Mijn bezwaar tegen een snellere afbouw van de hypotheekrenteaftrek is, dat de gevolgen hiervan voor de woningmarkt niet onderzocht zijn.

⁵ Het enige voordeel dat ik kan bedenken is dat het geld is beschermd in bijvoorbeeld bijstandssituaties, maar daar zal deze categorie zich niet snel zorgen over maken.

⁶ Deze wet zorgt er per saldo voor dat in box 1 nimmer een bedrag voor de eigen woning bij het inkomen wordt geteld.

De onderzoekers maken er in ieder geval geen melding van. Nu de eerste tekenen van herstel zich voordoen op de woningmarkt, moet worden voorkomen dat het herstel direct in de kiem worden gesmoord. En het is inderdaad in de bovenstaande visie consequent om de Wet Hillen in te trekken, maar hoe dat moet gebeuren wordt niet vermeld. Een abrupte wijziging op dit vlak kan individuen financieel in de problemen brengen. Het lijkt me dan ook zaak om hiervoor (ook) de weg van geleidelijkheid te kiezen.

Afsluitende opmerkingen

De onderzoekers van het CPB hebben een kort en bondig rapport gepresenteerd.

Dat is prettig voor politici. Keerzijde is dat daardoor in mijn ogen belangrijke details en nuances in het rapport ontbreken. Dat maakt het naar mijn mening 'lastig' om op basis van een dergelijk rapport beslissingen in gang te zetten. Wel kan het een aanzet zijn voor verder onderzoek.

Daar komt bij dat de pensioen- en woningmarkt gebaat zijn bij enige rust. En dus niet direct weer wijzigingen aanbrengen.

Het box-3-verhaal zou wat mij betreft wel kans van slagen hebben, ware het niet dat de kans op een stelselherziening - ook op dit terrein - al weer voorbij lijkt te zijn nu het kabinet hiervoor niet de handen op elkaar heeft gekregen. In die zin is dit rapport mosterd na de maaltijd.

FA