

Belastingen vanuit een economische invalshoek

Verslag van de algemene ledenvergadering van de Vereniging voor Belastingwetenschap over het rapport 'Belastingen vanuit een economische invalshoek',¹ gehouden op 18 september 2023, te Den Haag.

mr. A.G. Detweiler²

1. Inleiding

De algemene ledenvergadering vond plaats op een opportuun moment. Nog geen etmaal vóór Prinsjesdag, terwijl tribunes langs het Lange Voorhout werden opgebouwd, kwamen op 18 september 2023 in Hotel Babylon leden van de Vereniging voor Belastingwetenschap bijeen voor de presentatie van het rapport van de Commissie Economie en belastingen.³ Deze commissie beoogt met het rapport bij te dragen aan een beter inzicht in de samenhang tussen belastingen en economie door te beschrijven en te verklaren in hoeverre belastingen het gedrag van ondernemingen en huishoudens beïnvloeden.⁴ Met behulp van de empirie over gedragsreacties, probeert de commissie belastingen op arbeid, vermogen, kapitaalwinsten en consumptie beter te duiden en doet de commissie in een aantal gevallen suggesties voor beleidsaanpassingen.⁵

Na het huishoudelijke deel van de vergadering maakte Kavelaars⁶ een aantal inleidende opmerkingen. Hij stipte aan dat de afgelopen decennia de meeste rapporten een juridisch en vaak formeelrechtelijk karakter hadden. Aan economie is niet altijd even veel aandacht besteed. Het streven is om dit onderwerp meer onder de aandacht van de leden te brengen. Vervolgens was het woord aan de voorzitter van de commissie, Arjan Lejour. Hij presenteerde het rapport op hoofdlijnen (onderdeel 2). De presentatie werd gevolgd door op- en aanmerkingen van een drietal *debaters*. Ziesemer⁷ ging in op toeslagen, heffingskortingen en de btw (onderdeel 3.1), Van den Dool⁸ besprak enkele punten die hij in het rapport miste en vragen die bij hem gerezen waren (onderdeel 3.2) en Vrijburg⁹ wijdde zijn opmerkingen aan kapitaalinkomen in de ondernemings sfeer (onderdeel 3.3). Tot slot kregen de auteurs van de verscheidene hoofdstukken de mogelijkheid de *debaters* van een – om in Engelse terminologie te blijven – *rebuttal* te dienen (onderdeel 4).

¹ Rapport van de Commissie Economie en belastingen (Geschrift nr. 262).

² Werkzaam bij het Wetenschappelijk Bureau van de Hoge Raad der Nederlanden. Dit verslag is op persoonlijke titel geschreven.

³ De commissie bestond uit Prof. dr. A.M. Lejour (voorzitter), hoogleraar Belastingen en Openbare Financiën aan Tilburg University en senior wetenschappelijk medewerker bij het Centraal Planbureau, dr. A.A.F. Gerritsen, universitair docent aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, dr. M.J. van Hulten LL.M., universitair docent aan Tilburg University en fiscaal jurist bij Lubbers, Boer & Douma, drs. A. van der Linden, specialistisch adviseur Tax & Technology bij de Belastingdienst en docent/coördinator aan Tilburg University en drs. H.M.P. Scholte, specialist btw en adviseur handhaving bij de Belastingdienst en promovenda bij de Vrije Universiteit Amsterdam.

⁴ Zie p. 1 van het rapport.

⁵ Zie p. 2 van het rapport.

⁶ P. Kavelaars is secretaris-penningmeester van de Vereniging voor belastingwetenschap en hoogleraar Fiscale Economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

⁷ Dr. Vinzenz Ziesemer is verbonden aan het Instituut voor Publieke Economie.

⁸ Dr. R.P. van den Dool is fiscaal publicist, docent en onderzoeker, tevens als extern wetenschappelijk adviseur verbonden aan bureau vaktechniek fiscaal van SRA en gastdocent bij het Fiscaal Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

⁹ Dr. H. Vrijburg is verbonden aan de Universiteit Leiden.

2. Lejour

2.1. Algemeen

Het rapport kent een algemene inleiding met een kort overzicht van het Nederlandse belastingstelsel en vijf hoofdstukken, elk door een ander lid van de commissie geschreven. Van der Linden bespreekt in zijn hoofdstuk arbeidsinkomen en toeslagen, waarbij de begrippen gemiddelde belastingdruk en marginale belastingdruk¹⁰ een essentiële rol spelen. Het hoofdstuk van Gerritsen behandelt belasting op arbeidsinkomen vanuit de economische theorie. Lejour schrijft over belastingen op kapitaalinkomens. Daaronder worden onder meer verstaan huuropbrengsten, dividendopbrengsten, beleggingsopbrengsten en renteopbrengsten. Daarop volgt een hoofdstuk over de belastingen op kapitaalinkomens van ondernemingen door Van Hulten. Het laatste hoofdstuk, van Scholte, handelt over indirecte belastingen.

2.2. Inkomstenbelasting en toeslagen

De Nederlandse inkomensheffing is progressief en monotoon progressief als iemand is gerechtigd tot minimaal één toeslag. Geconstateerd wordt dat de heffingsstructuur complexer wordt, zeker als toeslagen in ogenschouw worden genomen.

Lejour toont een tweetal grafieken waarin de marginale druk, gemiddelde inkomstenbelastingdruk en gemiddelde gecombineerde druk worden weergegeven. De marginale druk kent een grillig verloop, terwijl de gemiddelde gecombineerde druk langzaam oploopt. Het is voor een belastingplichtige nauwelijks na te gaan of het loont om meer te gaan werken. Dat maakt het stelsel erg ondoorzichtig.

Dat de uiteindelijke verdeling van de lastendruk sterk situatie-afhankelijk is, heeft implicaties voor economisch onderzoek. Het is het moeilijk algemene conclusies te trekken uit gedragsreacties van belastingbetalers. Daarmee moet in economisch onderzoek rekening gehouden worden. Kenmerkend voor ons inkomstenbelasting- en toeslagenstelsel is dat tegenover een hogere marginale druk, veroorzaakt door de afbouw van inkomensafhankelijke regelingen, een lagere gemiddelde druk staat. De vraag is of dat optimaal is. Daarover gaat hoofdstuk 3, dat hieronder wordt behandeld in onderdeel 2.3.

2.3. Optimale belastingen op arbeidsinkomen

Volgens de economische theorie is een optimaal profiel van de marginale druk U-vormig in inkomen.¹¹ Dat houdt in dat voor de laagste inkomens een hoog marginaal tarief bestaat, voor de

¹⁰ Over de marginale belastingdruk en gemiddelde druk schrijft Van der Linden op p. 13-14 van het rapport: “De marginale inkomstenbelasting- en toeslagendruk (hierna: marginale druk) over het arbeidsinkomen is (...) gelijk aan het deel van de stijging van het brutoarbeidsinkomen van één euro dat niet resulteert in een toename van het besteedbare netto-inkomen. (...) De gemiddelde druk is gelijk aan de verhouding tussen de verschuldigde inkomstenbelasting na aftrek van de gerechtigdheid tot toeslagen, gedeeld door het arbeidsinkomen als bruto-inkomen. (...) Aan de hand van de gemiddelde druk wordt gekeken naar de belastingdruk over een bepaald arbeidsinkomen. Ten aanzien van de marginale druk geldt iets anders: aan de hand daarvan wordt alleen gekeken naar de belastingdruk over de volgende euro inkomen. Oftewel, gegeven een bepaald arbeidsinkomen, wordt de gemiddelde druk gemeten over het genoten of te genieten inkomen, terwijl de marginale druk wordt gemeten over een inkomenstoename.”

¹¹ Zie fig. 3.2 en p. 119 van het rapport.

middeninkomens een lager marginaal tarief en voor de hoge inkomens weer een hoger marginaal tarief.¹²

De werkelijkheid is anders dan de theoretisch meest optimale situatie. In het huidige systeem zit de hoge marginale druk bij de middeninkomens. Dat is economisch verstorend en kan doelmatiger, bijvoorbeeld door kortingen verzilverbaar te maken en snel af te bouwen en door toeslagen te bundelen tot één toeslag.

2.4. Belastingen op de kapitaalinkomens van huishoudens

Een karikatuur van de economische theorie van vooral de tachtiger jaren, is dat kapitaal(inkomen) niet belast moet worden, omdat belastingheffing het rendement aantast waardoor minder geïnvesteerd wordt en minder economische groei plaatsvindt. Nieuwe literatuur in de economische wetenschap stelt dat dergelijke traditionele groeimodellen een beperkt beeld van de werkelijkheid geven. Wanneer kapitaalinkomen niet wordt belast, wordt ander inkomen belast. De traditionele groeimodellen houden geen rekening met de versturende effecten die uitgaan van een dergelijke verplaatsing van de belasting.

In het rapport wordt in hoofdstuk 4 een samenvatting gegeven van de economische theorieën over het belasten van kapitaalinkomen en wordt beschreven wat de gedragseffecten kunnen zijn als de verschillende soorten inkomsten belast worden.

Hoewel het niet eenvoudig is een overzicht te geven hoe kapitaalinkomen het best belast kan worden, omdat huishoudens verschillende soorten kapitaalinkomsten kunnen genieten, wordt toch een aantal aanbevelingen gedaan. Een eerste aanbeveling is om het echte rendement op kapitaalinkomen te belasten en geen forfaitair rendement.¹³ Verder is het zaak alle vormen van kapitaalinkomen zoveel mogelijk gelijk te belasten om arbitrage te voorkomen. Volgens traditionele economische opvattingen is het niet nodig vermogen te belasten, omdat de inkomsten al belast zijn. Tegenwoordig gaan meer stemmen op het vermogen wel te belasten gelet op de grote vermogensongelijkheid en de invloed die zeer vermogenden op processen kunnen uitoefenen.

Om kapitaalinkomen zoveel mogelijk gelijk te belasten, ligt het voor de hand de waardeinstijging van het eigen huis minus de hypotheek ook te belasten. Verder kan vermogen in ondernemingen, zoals beleggingsvermogen, in de heffing worden betrokken. Wat pensioenen betreft, rijst de vraag hoe ver de maatschappij moet gaan om pensioensparen te stimuleren. Er zijn onderzoeken, onder meer van

¹² Een hoge marginale druk bij de laagste inkomens betekent overigens niet dat de gemiddelde belastingdruk voor die inkomens ook hoog is wanneer rekening wordt gehouden met kortingen en toeslagen. Over hoge marginale tarieven merkt Gerritsen op p. 93-94 van het rapport op: "Als de overheid veel geeft om herverdeling naar de allerarmsten, dan wil ze toeslagen en kortingen zo goed mogelijk richten op deze beperkte groep allerarmsten. Voor een gegeven budget kunnen toeslagen en kortingen immers genereuzer worden gezet als slechts een relatief kleine groep allerarmsten hiervan profiteert. (...) Hoge marginale tarieven voor lage inkomens worden nog wel eens afgeschilderd als een "armoedeval". De redenering is dat zulke hoge tarieven werken ontmoedigt. Werkende armen zijn dan "gevangen" in armoede omdat het belastingsysteem hen de prikkels ontnemt om hun inkomen te verhogen. De term "armoedeval" blijkt echter uiterst misleidend. Hogere marginale tarieven aan de onderkant zijn juist *noodzakelijk* om herverdeling te richten op de allerarmsten."

¹³ Tijdens de presentatie is verwezen naar HR 24 december 2021, nr. 21/01243, ECLI:NL:HR:2021:1963, ook bekend als het kerstarrest, waarin volgens de spreker "economische artikelen werden aangehaald om de spreiding in rendementen te laten zien als argument om het daadwerkelijk te belasten."

Netspar,¹⁴ dat een kwart van de gepensioneerden na hun pensionering een hoger besteedbaar inkomen heeft dan daarvoor. Vermogensbelasting zou overwogen kunnen worden voor de absolute topinkomens. Tot slot zouden grote erfenissen en schenkingen meer belast kunnen worden.

Naar aanleiding van een opmerking uit de zaal, vult Lejour aan dat relevante factoren bij de vormgeving van een belastingheffing ook zijn: het doenvermogen van de burger en wat de Belastingdienst aankan. Omdat het rapport de economische invalshoek benadert, zijn deze factoren in beginsel niet meegewogen.

2.5. Belastingen op kapitaalinkomens van ondernemingen

De afgelopen jaren is de grondslag van de vennootschapsbelasting verbreed en zijn tarieven verlaagd. Hierdoor is het stelsel verder komen af te staan van een (economisch efficiënte) overwinstbelasting. Economen zien weinig reden voor een laag opstaptarief. Een gevaar van een dergelijk verlaagd tarief is dat bedrijven niet willen groeien om te voorkomen dat zij in een hogere tariefschijf zullen vallen. Bovendien is ondersteuning waar nodig ook op een andere, gerichtere, manier te bewerkstelligen dan een verlaagd tarief.

Wanneer de positie van de directeur-grotaandeelhouder met zijn bedrijf in de vennootschapsbelasting vergeleken wordt met die van de ondernemer in de inkomstenbelasting, valt op dat de belastingheffing niet in evenwicht is. Het gaat daarbij niet alleen om de tarieven, maar ook om de aftrekposten, waar soms onnodig grote verschillen kunnen bestaan. Dit kan de rechtsvormkeuze verstoren, al lijkt deze verstoring in de praktijk beperkt te zijn.

Een prangend punt is verder de zogenoemde *debt bias*. Vanuit een accountancy perspectief is het logisch dat als geld geleend wordt, de rente afgetrokken kan worden. Als iets met eigen middelen gefinancierd wordt, is geen aftrek mogelijk terwijl met een alternatieve aanwending een rendement behaald had kunnen worden. Economisch gezien betekent een en ander dat het voor bedrijven aantrekkelijker is meer te lenen en minder met eigen geld te financieren. Dit heeft geleid tot *debt bias* en bovenmatige schuldfinanciering, hetgeen een faillissementsrisico met zich kan brengen.

In het hoofdstuk over belastingen op kapitaalinkomens van ondernemingen komt de dividendbelasting ook aan de orde. In de literatuur wordt wel betoogd dat deze belasting verstorend werkt. In de praktijk lijken de effecten van de dividendbelasting beperkt, onder meer omdat veel bedrijven de winst niet uitkeren en investeringen vaak financieren vanuit de niet-uitgekeerde winst. De consensus neigt ernaar dat dividendbelasting minder verstorend werkt dan vennootschapsbelasting.

Verder wordt ingegaan op de toenemende maatregelen tegen belastingontwijking. Wat daarvan het effect is, zou in nader onderzoek uitgediept kunnen worden.

2.6. Indirecte belastingen

Over indirecte belastingen had een heel boek gevuld kunnen worden. De commissie heeft zich beperkt tot de btw (belasting toegevoegde waarde; hierna ook: omzetbelasting), accijnzen en bijzondere verbruiksbelastingen.

¹⁴ The Network for Studies on Pension, Aging and Retirement, een onafhankelijk kennisnetwerk en denktank.

De vraag kan worden opgeworpen wat het nut is van een consumptiebelasting. Enerzijds kan gesteld worden dat als bijna al het inkomen wordt geconsumeerd een consumptiebelasting nagenoeg gelijk is aan een inkomstenbelasting. Dan is in wezen sprake van een vlaktaks die geen rekening houdt met de persoonlijke situatie van de consument. Aangezien in de inkomstenbelasting aanpassingen aan persoonlijke omstandigheden wel mogelijk zijn, heeft de inkomstenbelasting in het algemeen de voorkeur. Toch hebben indirecte belastingen ook een toegevoegde waarde (*no pun intended*). Zo kunnen accijnzen corrigeren voor externaliteiten en internaliteiten.¹⁵

Het succes van de btw wordt vaak gemeten aan de hand van de C-efficiency.¹⁶ De eerste stap is het vaststellen wat in totaal in Nederland geconsumeerd is. Aan de hand van het tarief wordt vervolgens berekend hoeveel omzetbelasting opgehaald had kunnen worden. Dan wordt bekeken wat daadwerkelijk is opgehaald. De ratio ertussen wordt de C-efficiency-ratio genoemd, die momenteel 51% bedraagt. Het grootste deel van het btw-tekort van 49% is te verklaren door verlaagde tarieven en het niet belasten van bepaalde consumptie, zoals medische zorg.

Veel economen menen dat verlaagde tarieven en vrijstellingen leiden tot verstoringen in de markt. Voor zover mogelijk passen producenten en consumenten hun keuzes aan en kiezen zij voor lager belaste goederen en diensten in plaats van hoger belaste alternatieven. Verder zijn veel verlaagde tarieven en vrijstellingen ondoelmatig. Zo helpen lage tarieven op bepaalde basisproducten lagere inkomensgroepen, maar hebben hogere inkomensgroepen meer baat erbij omdat zij meer besteden aan deze producten.

De econoom Pigou pleitte ervoor maatschappelijke kosten in te prijzen, omdat deze door producenten normaliter niet in de prijs worden meegenomen. Deze gedachte is terug te zien in discussies over bijvoorbeeld een suikerbelasting. Of een dergelijke belasting efficiënt is en werkt, hangt ervan af hoe gevoelig consumenten zijn voor de prijzen, of alternatieven bestaan en of consumenten gemakkelijk de grens over kunnen om de producten elders te kopen. In combinatie met andere maatregelen zoals voorlichting, lijkt het verhogen van accijnzen wel invloed te hebben op de keuzes van consumenten.

3. *Debaters*

3.1. *Ziesemer*

Hoofdstukken 2 en 3 van het rapport leggen helder uit hoe een ingewikkelde economische literatuur over optimale belastingheffing zich verhoudt tot ons stelsel. Wat soms ontbreekt in de manier

¹⁵ Met betrekking tot externaliteiten en internaliteiten zet Scholte op p. 206-207 van het rapport uiteen: “Voor een doelmatige allocatie van goederen is het van belang dat alle sociale kosten van consumptie in rekening worden gebracht bij de consument. De markt zorgt er over het algemeen voor dat productiekosten verwerkt worden in de consumentenprijs. Maar hetzelfde geldt niet voor externe kosten zoals milieuvuiling, uitstoot van broeikasgassen, congestievorming, publieke zorgkosten, etc. Bij het bestaan van dergelijke externe kosten faalt de markt omdat de marginale kosten voor consumenten en producenten lager zijn dan de marginale kosten van hun activiteit voor de maatschappij. Dit kan de aanleiding zijn voor de overheid om op te treden met als doel om deze kosten alsnog bij de consument in rekening te brengen. (...) Naast externaliteiten worden ook negatieve internaliteiten genoemd als reden om specifieke goederen zwaarder te belasten. Een internaliteit vindt plaats als consumenten geen rekening houden met bepaalde kosten voor henzelf. Als consumenten de toekomstige gezondheidsklachten als gevolg van - bijvoorbeeld - suikerconsumptie negeren en overmatig suiker consumeren, dan nemen zij niet de volledige kosten in ogenschouw. Om dit te corrigeren kan de overheid een suikertaks invoeren.”

¹⁶ Zie par. 6.4.2 van het rapport.

waarop economen naar belastingstelsels kijken is de complexiteit waarmee die stelsels gepaard gaan. Dat is belangrijk voor drie groepen.

De eerste groep is de burger. Het is ingewikkeld voor belastingplichtigen te begrijpen wat hun marginale druk is. In de economische theorie is men continu aan het doordenken hoe een burger zal reageren als een marginaal tarief verhoogd wordt, maar het is zeer de vraag of de burger begrijpt wat hij aan het optimaliseren is. Een voorbeeld van een geval waarin burgers verstrikt raakten in de complexiteit van het stelsel is de toeslagenaffaire. De complexiteit zorgt ervoor dat een grote groep mensen geen gebruik meer maakt van toeslagen, uit angst voor de Belastingdienst.

De tweede groep betreft beleidsmakers. Politici weten door de complexiteit van het stelsel - ondanks goede modellen, het CPB en een sterk ambtenarenapparaat - niet meer goed aan welke knop gedraaid moet worden om de optimale marginale tarieven te bereiken en rekening te houden met de economische effecten die van het gekozen stelsel uitgaan.

Tot slot is een belangrijke groep de uitvoeringsorganisaties. De huidige economische literatuur houdt weinig rekening met de uitvoeringskosten van de toeslagen.

Door de complexiteit neemt de kans op fouten toe. Ook is het daardoor moeilijker om gemaakte fouten te herstellen of tot stelselverandering te komen. De, vaak ingewikkelde, modellen die economen gebruiken om politici te ondersteunen bij hun keuzes over het stelsel houden rekening met koopkracht, arbeidsmarkteffecten en de begroting. Factoren die moeilijk meetbaar zijn, zijn het doenvermogen van de burger en de uitvoerbaarheid van het stelsel. Ook is niet altijd duidelijk hoe doenvermogen en uitvoerbaarheid gecontrasteerd kunnen worden met de factoren koopkracht, arbeidsmarkteffecten en begroting.

Veranderingen aan het complexe web van toeslagen en heffingskortingen liggen politiek gevoelig vanwege de koopkrachteffecten. Een mogelijkheid die wel eens geopperd is, betreft een toelage die niet inkomensafhankelijk is, waardoor terugbetaling nooit aan de orde zal zijn. Voor het overige kan de marginale druk gereduceerd worden door middel van schijven en tarieven. Zelfs dit simpele voorstel zorgt echter voor verschuivingen in koopkrachtramingen en is daarom niet haalbaar, tenzij politiek geaccepteerd wordt dat bepaalde groepen een aantal procent erop voor- of achteruit gaan of een paar miljard euro ingezet wordt om de effecten weg te poetsen.

Toch poneert Ziesemer de stelling: vervang de toeslagen en heffingskortingen. Ideaal is een wereld waarin de burger het marginale tarief begrijpt. Daarvoor is nodig een stelsel zonder toeslagen en heffingskortingen die inkomensafhankelijk zijn.

Het hoofdstuk over indirecte belastingen slaat een inzichtelijke brug van de abstracte en theoretische literatuur over bijvoorbeeld het 'Atkinson-Stiglitz'-theorema¹⁷ naar concrete beleidsdiscussies van vandaag.

De consensus onder economen is dat de btw geüniformeerd moet worden. Ondanks dit vrij bekende adagium, bestaan misverstanden over de btw. Een eerste misverstand is dat het lage btw-tarief omhoog moet. Een dergelijke verhoging bereikt weinig, aangezien de afstand tussen de vrijstellingen en het nultarief enerzijds en het hoge tarief anderzijds dan alleen maar groter wordt. Een tweede

¹⁷ Zie p. 204 waarin verwezen wordt naar A.B. Atkinson en J.E. Stiglitz, 'The design of tax structure: Direct versus indirect taxation', *Journal of Public Economics*, 6, 1976, p. 68-69.

misverstand is dat de btw eerlijk is, omdat iedereen die moet betalen als zij consumeren. Maar onderzoek van het CPB toont dat omzetbelasting neerslaat bij de onderkant van de inkomensverdeling, omdat daar minder gespaard wordt. De btw blijkt een zeer regressieve belasting te zijn. Een derde misverstand is dat de btw goed zou zijn voor het klimaat. De economische theorie leert dat het belasten van consumptie uiteindelijk hetzelfde doet als het belasten van arbeid. Ook vergroot de btw het gat tussen vervuilende en niet-vervuilende groepen.

De uiteenzetting over deze misverstanden leidt de *debater* tot zijn tweede, bewust provocatief geformuleerde, stelling: schaf de btw af. Zijn meer genuanceerde vraag aan de commissie is of het wenselijker is aan de marge meer omzetbelasting te heffen en minder inkomstenbelasting of andersom.

3.2. Van den Dool

De commissie heeft een mooi en interessant rapport geschreven met een goed overzicht van hun welvaartstheoretisch gebaseerd onderzoek. Wat de commissie niet doet is een oordeel geven over wat een blauwdruk van een belastingstelsel zou kunnen of moeten zijn. Het is onduidelijk waar de commissie precies naartoe wil met het belastingstelsel. Hoe zou het belastingstelsel naar hun idee ingericht behoren te worden?

Een belangrijke vraag is hoe wij van de huidige tariefstructuur tot het optimale U-profiel komen. In het rapport worden in dat verband vooral tarieven in de inkomstenbelasting genoemd. Maar tussen verschillende heffingen bestaat een bepaalde symmetrie. Voor mensen aan de onderkant van het inkomensgebouw is de omzetbelasting, bijvoorbeeld, in de kern ook een loonbelasting. Het U-profiel is misschien te bereiken door een combinatie van verschillende heffingen. Dit punt blijft in het rapport onderbelicht.

Van den Dool bespreekt nog enkele punten die hij in het rapport mist en vragen die bij hem zijn gerezen. Zo komt weliswaar aan bod dat het nuttig kan zijn het tweede inkomen van het gezin lager te belasten, maar blijven onbesproken de implicaties van andere mogelijkheden zoals een heffing van de gezinseenheid. Bij de behandeling van de eigen woning wordt in het rapport opgemerkt dat oversparing kan optreden wanneer iemand naast de eigen woning gebruik maakt van pensioenregelingen. Dat is niet efficiënt indien niet gespreid wordt belegd. Door pensioenfondsen, via welke pensioensparen meestal plaatsvindt, wordt echter bijna per definitie gespreid belegd. Het oversparingsargument is dus in de Nederlandse context misschien niet geheel terecht. Wat betreft de schenk- en erfbelasting had aandacht kunnen worden besteed aan de vraag of het de voorkeur heeft een gift of erfenis te belasten in een afzonderlijke belasting dan wel mee te nemen in de inkomstenbelasting van de begiftigde. Met betrekking tot de BOR betoogt de commissie onder meer dat het voordeel daarvan vaak bij vermogende families terecht komt die voldoende financiële middelen hebben, maar uit onderzoek van het Ministerie van Financiën blijkt dat toegang tot de kapitaalmarkt problematisch is tot een financiering van ongeveer € 5 miljoen. Voor de groep die dit kapitaalmarkt-falen treft, is de BOR misschien wel nodig. Die nuance mist Van den Dool. Tot slot behoeft de stelling dat kapitaalinkomen onder klassieke economische theorieën niet belast zou mogen worden, eveneens nuancering. Ook onder oude economische theorieën werd bepleit dat al het rendement boven de risicoloze premie als kapitaalinkomen volledig wegbelast kan worden zonder dat een economische verstoring optreedt. De kwestie of kapitaalinkomen hoog belast kan worden als de basispremie maar niet belast wordt, komt niet duidelijk uit de verf in het rapport.

De stellingen waarmee Van den Dool besluit zijn: 1) schaf ondernemingsfaciliteiten af¹⁸ en 2) belast alle winst tegen hetzelfde tarief in eenzelfde systeem, ongeacht of het gaat om een IB-ondernemer of een geïncorporeerde ondernemingen.

3.3. Vrijburg

De laatste *debater* wijdt zijn woorden aan belastingen op kapitaalinkomen van ondernemingen. Hoofdstuk 5 van het rapport, dat over dit onderwerp handelt, is volgens Vrijburg empirisch goed onderbouwd. De technische aspecten van de vennootschapsbelasting zijn prima verwoord. Daarom geeft Vrijburg een meer algemene reflectie.

Het hoofdstuk is echter vooral gebaseerd op het “oude” economische denken. Dat oude denken ging ervan uit dat de vennootschapsbelasting erg verstorend is en leidt tot lagere groei en lagere lonen. Vooral in de tachtiger jaren van de vorige eeuw werd gedacht dat als bedrijven worden belast, kapitaal zal vertrekken, waarna de vraag naar arbeid afneemt en de lonen dalen en dat daarom de vennootschapsbelasting vooral erg verstorend is. Het huidige economische denken is anders. Tegenwoordig bestaat meer aandacht voor de maatschappelijke baten van de vennootschapsbelasting omdat daarmee overwinsten worden belast, de vennootschapsbelasting als voorheffing kan fungeren en deze belasting de ‘vlucht naar de BV’ kan tegengaan.

De tegenwoordige trend van tariefverlaging en grondslagverbreding leidt tot een minder verstorend stelsel. Of het stelsel ook doelmatiger is, is moeilijk na te gaan. Het hier besproken hoofdstuk van het rapport en de literatuur leggen namelijk niet goed uit wat het doel van de vennootschapsbelasting is. In algemene zin wordt van belastingen gezegd dat het doel erin bestaat de ‘brede welvaart’ te bevorderen. De welvaartsaspecten die in hoofdstuk 5 genoemd worden, zoals investeringen, werkgelegenheid, BBP en groei, zijn overblijfselen van het oude economische denken. Welvaart werd vaak vereenzelvigd met BBP. Economen hebben inmiddels een wat bredere blik op welvaart, waarbij met name de verdeling van inkomen van belang is. De consequenties van een lage vennootschapsbelasting voor de verdeling van inkomen en vermogen wordt in de literatuur vaak niet in aanmerking genomen. Slechts de onderneming wordt bestudeerd: welke beslissingen nemen ondernemingen en hoe gedragen de ondernemingen zich? Als welvaart meegewogen moet worden, is het zaak verder te kijken dan de ondernemingen naar de onderliggende individuen en hoe die worden belast. In internationale situaties speelt nog het probleem dat herverdeling over grenzen heen politiek moeilijk ligt. Het herverdelingsaspect van het welvaartsbegrip is weinig in internationale afspraken terug te vinden. Die afspraken weerspiegelen veeleer onderhandelingsmacht.

De stelling van Vrijburg luidt dat het (internationaal gecoördineerd) aftrekbaar stellen van een vergoeding over het eigen vermogen een slecht idee is.¹⁹ Dat het aftrekbaar stellen efficiënt zou zijn, is geredeneerd vanuit de gedachte dat het doel van de vennootschapsbelasting is gelegen in het zo min mogelijk verstoren van investeringen. Geen rekening wordt gehouden met de gedachte dat vennootschapsbelastingheffing zou moeten bijdragen aan inkomensherverdeling.

4. Rebuttal

¹⁸ Betoogd wordt dat geen reden bestaat arbeid van een natuurlijke persoon die ondernemer is anders te belasten dan dat van een willekeurige werknemer.

¹⁹ Op p. 190 van het rapport wordt betoogd dat een vrij brede economische consensus bestaat dat het aftrekbaar stellen van een vergoeding over het eigen vermogen juist economisch efficiënt is.

4.1. Van der Linden

Van der Linden reageert op de stelling of de toeslagen en algemene heffingskorting afgeschaft moeten worden. Het lijkt hem verstandig de regelingen te versimpelen, waarbij de inkomenshervreelingsbaten en -kosten in acht genomen moeten worden.

Van der Linden noemt met name de kinderopvangtoeslag, huurtoeslag en de zorgtoeslag. Met betrekking tot de kinderopvangtoeslag benadrukt hij dat als daarmee kinderopvang bijna geheel publiekelijk gefinancierd wordt, bijvoorbeeld om te stimuleren dat een tweede ouder gaat werken, het van belang is ook naar de tariefprogressie in de inkomstenbelasting te kijken. De huurtoeslag kan soms scheef uitpakken. Iemand die niet het geluk heeft in een sociale huurwoning te wonen, is niet alleen overgeleverd aan de hogere huren van de vrije sector, maar ontvangt geen huurtoeslag, waar iemand in een sociale huurwoning wel recht op heeft. In een eerdere bijdrage in het *Weekblad Fiscaal Recht* heeft hij tot slot betoogd dat de zorgtoeslag voor een burger lastenneutraal in de inkomstenbelasting geïntegreerd kan worden zonder dat het voor de burger koopkrachteffecten heeft.²⁰

Niet een stelling, maar toch het noemen waard, acht Van der Linden de rol die het Mimosi-model van het CPB speelt in ramingen in de sfeer van de koopkrachtontwikkeling en in de sfeer van de inkomstenbelasting en toeslagen. Dit model is macro-economisch. Op het moment dat het fiscale beleid vrijwel volledig daarop wordt gebaseerd, verliest de beleidsmaker oog voor de burger. Voor fiscaalrechtelijk onderzoek kan het nuttig zijn in het achterhoofd te houden hoe wijzigingen in parameters, dus in tarieven en inkomensgrenzen, tot stand komen.

4.2. Gerritsen

De belangrijkste boodschap in zijn hoofdstuk is volgens Gerritsen dat, als het gaat om het verloop van de marginale druk, een U-vorm het meest wenselijk is uitgaande van het draagkrachtprincipe. Dat wil zeggen dat de marginale druk bij middengroepen lager is dan bij de lage en hoge inkomens, hetgeen zorgt voor inkomenshervreeliding naar lage inkomens tegen zo weinig mogelijke economische verstoringen. Een hoge marginale druk voor middeninkomens is zeer verstorend omdat nu eenmaal een groot aantal mensen een middeninkomen verdient. Om dezelfde reden is het echter politiek opportuun om sociale regelingen ook voor die groep beschikbaar te stellen en daarom slechts relatief langzaam af te laten bouwen met inkomen. Dit zorgt uiteindelijk voor een suboptimaal hoge marginale druk onder middeninkomens. Dit verklaart voor een groot gedeelte waarom de werkelijke marginale druk zoveel verschilt van de optimale marginale druk. Het verklaart ook waarom het politiek gezien lastig is om het verloop van de marginale druk op een wenselijke manier te hervormen.

Het lijkt helaas niet haalbaar dat iedereen begrijpt wat zijn marginale tarief is, of ook maar begrijpt wat het verschil is tussen de marginale en de gemiddelde druk. In een ideale wereld zouden wij helemaal niet meer spreken over marginale druk, maar het alleen hebben over gemiddelde druk. Het concept marginale druk wordt in de politiek erg verdraaid. Hoge marginale tarieven worden vaak een armoedeval genoemd. Het zou niet meer lonen je uit de armoede te werken. Maar het hoge marginale tarief is juist nodig om inkomenssteun te laten neerstrijken bij de allerarmsten.

²⁰ A.T.H. van der Linden, 'Een verzilverbare 'zorgtoeslagkorting' in de inkomstenbelasting: gouden idee?', *WFR* 2020/171.

4.3. Scholte

In de btw wordt vaak voor een uniform tarief gepleit. Verlaagde tarieven en vrijstellingen geven inderdaad verstoringen. Een uniform tarief maakt het stelsel eenvoudiger. Aan de ander kant wordt de belasting dan erg regressief en worden compliance-kosten verschoven naar andere belastingen.

Met betrekking tot de vraag of het wenselijker is aan de marge meer omzetbelasting te heffen en minder inkomstenbelasting of andersom, wijst Scholte erop dat rond de eeuwwisseling de regering ervoor heeft gekozen enigszins op te schuiven richting indirecte belastingen. Zowel inkomstenbelasting als consumptiebelastingen hebben voor- en nadelen. De inkomstenbelasting geeft verstoringen op de arbeidsmarkt, consumptiebelastingen op consumptie.²¹ Als de belastingopbrengsten van de btw verschoven moeten worden naar de inkomstenbelasting, moeten de tarieven in de inkomstenbelasting behoorlijk omhoog om het verlies aan belastingopbrengst te compenseren. De vraag is of dat politiek haalbaar is.

4.4. Van Hulten

Economen en juristen vinden elkaar in de onduidelijkheid van het doel van de vennootschapsbelasting. Vanuit een economisch perspectief is het algemene doel van belastingheffing de welvaartsbevordering. De vraag is ook wat wordt verstaan onder welvaart. Een breder perspectief is nuttig, onder meer omdat het roept om een integrale benadering. Tegelijkertijd zit hier een moeilijkheid. Wat welvaart is, is een normatieve discussie. Een van de punten die specifiek in de fiscaliteit speelt, is dat fiscaliteit niet altijd het beste instrument is om bepaalde doelen te bereiken.²² Terugkomend op de stelling van Vrijburg dat het aftrekbaar stellen van een vergoeding over het eigen vermogen ongewenst is, vraagt Van Hulten zich af of de relatief versturende vennootschapsbelasting wel het beste middel is om inkomensverdeling te bereiken.

²¹ Scholte wijst in dit verband op L.W.D. Wijtvliet, *The Tax Tectonics: Well-being and Wealth Inequality in Relation to a Shift in the Tax Mix from Direct to Indirect Taxes*, doctoral thesis 2018, CentER Dissertation Series no. 557.

²² Andere middelen, zo somt Van Hulten op, zijn direct overheidsingrijpen, subsidies, geboden, verboden en samenwerkingsprojecten.