

Vergaderjaar 2022–2023

36 202

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2023)

AC

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCALITEIT EN BELASTINGDIENST

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 september 2023

Bij de behandeling van het Belastingplan 2023 heeft het lid Essers gevraagd of het kabinet bereid is om opnieuw onderzoek te doen naar de mogelijkheden van een inflatieneutrale belastingheffing. Hij verwees in zijn bijdrage naar het rapport «inflatieneutrale belastingheffing»¹ dat de oud-Minister van Financiën, wijlen professor Hofstra in 1978 heeft aangeboden aan het toenmalige kabinet Van Agt I. De oorspronkelijke opdracht voor dit rapport werd in 1975 gegeven door de Minister en Staatssecretaris van Financiën van het toenmalige kabinet Den Uyl, in de periode dat het lid Van Rooijen Staatssecretaris was.

Ik heb aan het lid Essers toegezegd om een inventarisatie te maken rondom het begrip inflatieneutrale belastingheffing. Met deze brief geef ik invulling aan deze toezegging. In deze brief schets ik eerst de context van de hoge inflatie. Vervolgens ga ik achtereenvolgens in op het rapport Hofstra, het onderdeel over inflatie in een brief over het toekomstige stelsel in box 3, en een recent *paper* van het IMF over inflatie en belastingheffing. Hoewel er decennia zijn verstreken tussen de verschillende publicaties, komen de gebruikte concepten en analyses in grote lijnen overeen. Ik eindig deze brief met een conclusie.

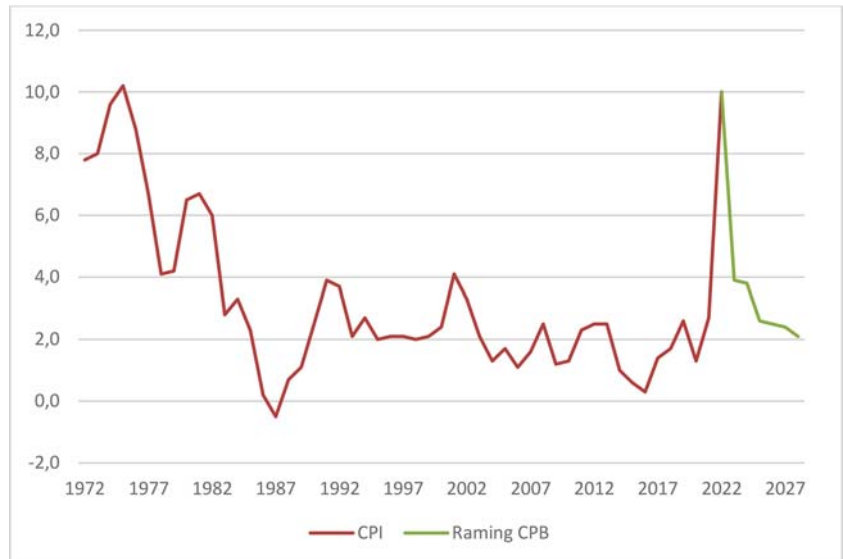
Context: hoge inflatie

De context van de inflatie was de afgelopen periode vergelijkbaar met die van de jaren zeventig, toen opdracht werd gegeven tot de studie naar een inflatieneutrale belastingheffing. Net als in de jaren zeventig was er sprake van oplopende grondstofprijzen en liep de inflatie daardoor op tot meer dan tien procent (zie ook figuur 1). En net als in de jaren zeventig rekent het belastingstelsel met euro's, respectievelijk guldens, zonder rekening te

¹ Kamerstukken II 1977/78, 14 932, nr. 1.

houden met de waardeverandering die de munteenheid kan hebben ondergaan (een nominalistisch belastingstelsel). Overigens is de verwachting van het CPB dat de komende jaren de inflatie weer daalt tot iets boven de twee procent.

Figuur 1: ontwikkeling consumentenprijsindex t/m 2022 (CBS) en de raming t/m 2028 (CPB)



Het rapport Hofstra: inflatieneutrale belastingheffing

Het rapport Hofstra bevat een uitgebreide analyse met concrete voorstellen om te komen tot een inflatieneutrale belastingheffing (een substantialistisch/reëel belastingstelsel). Het rapport laat zien tot welke onrechtvaardigheden en verstoringen in de verdeling van de fiscale lasten inflatie in een nominalistisch stelsel kan leiden. Zo kunnen «inflatoire schijnvoordelen worden belast alsof zij reële inkomsten vormen, en anderzijds reële door de inflatie veroorzaakte voordelen ten onrechte onbelast worden gelaten».²Voor loon is inflatie geen probleem. Loon wordt genoten in euro's die de actuele koopkracht hebben. Door automatische jaarlijkse tariefcorrectie blijft de belastingdruk bovendien van jaar-op-jaar gelijk.

De problemen als gevolg van inflatie ontstaan als bij de berekening van het inkomen in een bepaald jaar vergelijkingen van geldbedragen op verschillende tijdstippen een rol spelen. Omdat de systematiek van het belastingstelsel verschilt tussen ondernemingen en natuurlijke personen, gelden voor beide groepen afzonderlijke voorstellen.

Bij ondernemingen wordt de winst in economische en fiscale zin bepaald door een vermogensvergelijking. Als geen nieuw kapitaal is ingebracht of onttrokken is de winst van de onderneming gelijk aan het verschil tussen het vermogen aan het begin van het belastingjaar en het vermogen aan het einde van het belastingjaar. Een nominalistische vergelijking van geldbedragen op verschillende tijdstippen geeft echter een verkeerde berekening; dan wordt vergeleken in euro's (in het rapport guldens) van verschillende waarde. De euro's aan het begin van het jaar vertegenwoordigen meer goederen/koopkracht dan de euro's aan het eind van het jaar. Om beide bedragen te kunnen vergelijken en de winst te bepalen in euro's

² H.J. Hofstra, *Inflatie en belasting, Samenvatting van het rapport-Hofstra: Inflatieneutrale belastingheffing*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij 1978.

aan het eind van het jaar, dient daarom eerst een correctie van het beginvermogen plaats te vinden. De uitwerking hiervan is behoorlijk ingewikkeld. De voorstellen beginnen relatief eenvoudig voor voorraden en bedrijfsmiddelen. Voorraden aan het begin van het jaar worden met behulp van een indexcijfer voorafgaand aan de winstberekening gewaardeerd in euro's aan het eind van het jaar. Bedrijfsmiddelen worden ook opnieuw gewaardeerd; via hogere nominale afschrijvingen (dan zonder de herwaardering het geval zou zijn geweest) komt dit tot uiting in de winst. Voor monetaire balansposten (zoals kasgeld, vorderingen, schulden) is een herwaardering op de balans te gekunsteld, omdat deze naar hun aard nominaal zijn. Ook bij de bank staat een nominaal bedrag. Het voorstel is om positieve en negatieve balansposten allereerst met elkaar te salderen. De voor- en nadelen van inflatie vallen dan immers tegen elkaar weg. Vervolgens is het voorstel om bij een positief monetair saldo een aparte correctie op de winst toe te passen en niet op de balans. Een negatief monetair saldo – meer schulden dan vorderingen – kan voor inflatie worden gecorrigeerd door de correctie voor goederen – de eerdergenoemde voorraad en bedrijfsmiddelen – achterwege te laten voor zover deze met schulden zijn gefinancierd. Alleen voor met eigen vermogen gefinancierde goederen vindt dan een herwaardering plaats naar euro's met de koopkracht van het eind van het jaar. Verdere complicaties vormen situaties met een negatief eigen vermogen³, verrekenbare verliezen en vrijgestelde vermogensbestanddelen zoals landbouwgrond en deelnemingen. Ook hiervoor zijn in het rapport voorstellen opgenomen.

Bij particulieren vormde de rente het belangrijkste onderwerp van advies, zowel de ontvangen rente als de betaalde rente. Het corrigeren van de nominale waarde van bezittingen, zoals bij ondernemingen, paste niet in de systematiek voor natuurlijke personen. Dat heeft ermee te maken dat in het belastingstelsel destijds «waardeverminderingen van privévermogensbestanddelen, maar ook waardeverminderingen, principieel buiten beschouwing bleven». Nominale en dus ook reële waardeveranderingen werden niet belast.⁴ De discussie wat betreft de rente betrof de vraag welk deel hiervan als inkomen gezien zou moeten worden en welk deel als compensatie voor het koopkrachtverlies van de hoofdsom als gevolg van inflatie. Het voorstel was een deel van ontvangen rente vrij te stellen. Hoe hoger de inflatie, hoe groter het vrijgestelde deel. Ook zou een deel van de betaalde (hypotheek-)rente om diezelfde reden niet afgetrokken kunnen worden met een overgangstermijn voor «de talrijke bezitters van eigen woningen die hun eigendom hebben gefinancierd met een hypothecaire schuld».

De voorstellen uit het rapport Hofstra zijn uiteindelijk niet ingevoerd. In de aanbiedingsbrief vermeldt het kabinet al dat «de problematiek van de inflatieneutrale belastingheffing zo complex van aard is, dat het kabinet meent eerst een beslissing te mogen nemen na een zorgvuldige analyse van deze problematiek en afweging van alle daaraan verbonden aspecten.»⁵ Wel is gekozen voor invoering van een vermogens- en voorraadaftrek voor ondernemingen in de inkomstenbelasting (IB) en de

³ De schrijvers van het rapport stellen overigens voor om bij een negatief eigen vermogen van een zelfstandig ondernemer mede «om psychologische redenen» af te zien van inflatiecorrectie (een bijtelling). Bij complexere gevallen (deelnemingen met een construeerbaar negatief vermogen) is een correctie wel noodzakelijk om misbruik met behulp van belastingconstructies te voorkomen.

⁴ Noemenswaardig in het kader van de actuele beleidsontwikkeling voor box 3 is dat het rapport een hoofdstuk besteedt aan de mogelijkheden voor een vermogenswinstbelasting op onroerende goederen en effecten, omdat het toenmalige kabinet had aangegeven een dergelijke belasting in overweging te zullen nemen.

⁵ Kamerstukken II 1977/78, 14 932, nr. 1.

vennootschapsbelasting (Vpb) per 1981.⁶ De voorraadaftrek is in 1986 weer afgeschaft, onder andere omdat bleek dat er oneigenlijk gebruik van werd gemaakt.⁷ De vermogensaftrek werd vanaf 1986 verlaagd waarbij de lagere inflatie (van 10% in 1975 naar 2% in 1985) een belangrijke rol speelde. De vermogensaftrek is per 1998 afgeschaft.⁸

In 2002 heeft het Ministerie van Financiën opnieuw onderzoek gedaan naar de inflatieneutrale belastingheffing naar aanleiding van de motie Renkema c.s.^{9, 10} bij invoering van de wet Inkomstenbelasting 2001. Hierbij werd geconcludeerd over een inflatieneutraal (substantialistisch) belastingstelsel: *«Het is een breed gedragen mening dat een substantialistisch stelsel weliswaar een theoretisch ideaal is maar in de praktijk welhaast onbereikbaar, vandaar dat de discussie die ontstond na het verschijnen van het rapport Hofstra niet nogmaals zal worden overgedaan.»*

Kamerbrief: inflatie en box 3

In een brief naar aanleiding van een toezegging aan het Tweede Kamerlid Omtzigt is uitgebreid ingegaan op de overwegingen om in een toekomstig stelsel op basis van werkelijk rendement in box 3 (in plaats van forfaitair) wel of geen rekening te houden met inflatie.¹¹ De vraag is of de belastinggrondslag het nominale werkelijke rendement zou moeten zijn of het reële werkelijke rendement. Het nominale werkelijke rendement is de toename van de waarde van het box 3-vermogen in euro's. Het reële werkelijke rendement is de toename van de hoeveelheid goederen en diensten die de belastingplichtige met het vermogen kan kopen. Het verschil tussen het nominale en het reële werkelijke rendement is de geldontwaarding (inflatie). De concepten en inzichten zijn in lijn met het rapport Hofstra.

Bij invoering van box 3 als onderdeel van de Wet IB 2001 is expliciet rekening gehouden met de inflatiecomponent. De hoogte van het forfait was gebaseerd op een inschatting van een risicovrij reël rendement dat men geacht werd gemiddeld over een langere periode eenvoudig te kunnen behalen.¹² Voor het nieuwe stelsel op basis van werkelijk, dus niet forfaitair, rendement wordt uitgegaan van een belasting over het nominale inkomen, dus zonder rekening te houden met inflatie.

De brief bevat als conclusie dat een belasting over het reële werkelijke rendement het beste aansluit bij het draagkrachtbeginsel. Het deel van het nominale inkomen dat nodig is om de koopkracht van het vermogen op peil te houden, levert de spaarder immers per saldo geen extra draagkracht op ten opzichte van iemand zonder spaargeld.

Rekening houden met inflatie heeft echter een aantal belangrijke nadelen. Zo zou rekening houden met inflatie naar verwachting aanzienlijke budgettaire gevolgen hebben. Het reële inkomen is in box 3 immers normaal gesproken lager dan het nominale inkomen. Deze derving zou in box 3 (geheel of gedeeltelijk) gecompenseerd kunnen worden met een lager heffingvrij inkomen en/of een hoger tarief. Gemiddeld schieten belastingplichtigen er dan per saldo niets mee op. Het zou voor de te

⁶ Dit zijn aftrekposten bij de bepaling van de fiscale winst ter hoogte van enkele procenten van de waarde van het eigen vermogen respectievelijk de voorraad.

⁷ Kamerstukken II 1985/86, 19 559, nr. 5.

⁸ Kamerstukken II 1997/98, 25 690, nr. 1.

⁹ Kamerstukken I 2001/02, 27466, nr. 287a.

¹⁰ Kamerstukken I 2000/01, 27466, nr. 132d.

¹¹ Kamerstukken II, 2022/23, 32 140, nr. 139.

¹² Gebaseerd op het voor inflatie gecorrigeerde langjarig rendement op Nederlandse staatsobligaties. Kamerstukken II 1999/00, 26 727 en 26 728, nr. 8.

betalen belasting immers niet uitmaken of bijvoorbeeld 30% belasting verschuldigd is over € 6.000 nominaal werkelijk rendement of bijvoorbeeld 45% over € 4.000 reëel werkelijk rendement.

Aansluiten bij het nominale werkelijke rendement is bovendien herkenbaar en eenvoudig. Als alleen in box 3 het reële werkelijke rendement zou worden belast, zou dat tot verschillen tussen de boxen in IB leiden. Rente-inkomsten zouden in box 2 bijvoorbeeld nominaal worden belast en in box 3 reëel. Dat kan tot gedragseffecten leiden. Rekening houden met inflatie zou het stelsel ook complexer maken voor de burger en de uitvoering. Inflatie staat immers niet op de bankafschriften. Een ander punt is dat het lastig uitlegbaar zal zijn als spiegelbeeldig extra belasting wordt geheven in het geval van negatieve inflatie (deflatie).

IMF-onderzoek 2023: belastingverstoringen door inflatie

Begin 2023 heeft het IMF een rapport gepubliceerd over inflatie en belastingen.¹³ Mede naar aanleiding van de wereldwijd stijgende inflatie hebben onderzoekers in kaart gebracht op welke manieren het niet inflatieneutraal zijn van belastingstelsels verstorend kan uitwerken en de effectieve belastingdruk kan beïnvloeden. De concepten en inzichten zijn in lijn met het rapport Hofstra.

Een van de aspecten die het IMF ziet is dat in veel landen parameters in het belastingstelsel niet worden aangepast voor inflatie. Nederland behoort tot een minderheid van landen die dat wel doen. Zonder automatische indexatie van bijvoorbeeld de schijfgrenzen in box 1 zou als gevolg van inflatie een steeds groter deel van het inkomen in hogere schijven worden belast, waardoor de belastingdruk automatisch zou toenemen. Een ander aspect is het moment waarop belastingen betaald moeten worden. Als belasting op een later moment verschuldigd is, en de belastingrente niet meebeweegt met de inflatie, kan inflatie leiden tot een lagere effectieve belastingdruk. In Nederland wordt getracht om de belastingheffing zoveel mogelijk in de tijd gelijk op te laten lopen met bijvoorbeeld het inkomen, bijvoorbeeld via de loonheffing en via voorlopige aanslagen in de IB en de Vpb.¹⁴

Een andere verstoring is het gevolg van het belasten van nominale waardestijging/winst in plaats van de reële. Dit speelt zowel bij particulieren als bij bedrijven. Bij particulieren laat het IMF zien dat zelfs een gematigde inflatie kan leiden tot een groot effect op de effectieve belastingdruk. Als het reële rendement op spaargeld bijvoorbeeld 2% is, dan leidt een inflatie van 2% tot een verdubbeling van de effectieve belastingdruk. Het nominale rendement waar belasting over betaald wordt, is dan immers 4%, twee keer zo hoog als het reële rendement. Bij de winstbelasting voor bedrijven spelen vergelijkbare effecten. Door inflatie kan een product uit de voorraad nominaal met winst worden verkocht, terwijl het bedrijf in reële zin verlies op het product maakt. Ook afschrijvingen op investeringen zijn door inflatie effectief minder waard. Daar staat in de praktijk tegenover dat de aftrek van nominale rente juist tot een lagere effectieve belastingdruk kan leiden.

¹³ Beer, Sebastian, Mark Griffiths, and Alexander Klemm, 2023, «Tax Distortions from Inflation: What are they and How to Deal with them?», IMF Working Papers 23/18.

¹⁴ Uitgangspunten die voortvloeien uit goedkoopmansgebruik, zoals het voorzichtigheids- en realisatiebeginsel, kunnen er tegelijkertijd toe leiden dat (ongerealiseerd) inkomen met een vertraging wordt belast, namelijk op het moment van realisatie.

Het IMF beschrijft beknopt een aantal oplossingsrichtingen. Het indexeren van schijflengtes is relatief eenvoudig. Het rekening houden met inflatie bij de belasting op spaargeld is ingewikkelder (de opties zijn in lijn met die in de brief over box 3). Het inflatieneutraal maken van de belasting op winsten van ondernemingen (IB en Vpb) leidt al snel tot hoge administratieve lasten. Het IMF wijst erop dat partiële oplossingen nieuwe verstoringen met zich kunnen brengen.

Conclusie

Concluderend ziet het kabinet op dit moment geen reden om verder onderzoek te doen naar inflatieneutrale belastingheffing. Een inflatieneutrale belastingheffing is als theoretisch concept weliswaar superieur ten opzichte van het nominalistische stelsel, maar uitvoeringstechnisch complex en beleidsmatig ingrijpend. Er is geen aanleiding om te veronderstellen dat nieuw onderzoek tot andere conclusies zou leiden.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,
M.L.A. van Rij