

WFR 2022/141

Over de toekomst van de Nederlandse inkomstenbelasting

VERSLAG VAN EEN RONDETAfelGESPREK, GEHOUDEN OP 8 JUNI 2022

MR. DR. J. GOOIJER EN PROF. DR. A.H. STEGMANN¹

1 Inleiding

Op initiatief van de auteurs van deze bijdrage is op 8 juni 2022 een aantal experts uit de Belastingdienst, het Ministerie van Financiën, de fiscale adviespraktijk en de academische wereld bijeengekomen voor een rondetafelgesprek over de problematiek van de inkomstenbelasting.² Naast de auteurs van deze bijdrage namen aan het rondetafelgesprek deel drs. P.D. van Agthoven,³ prof. mr. dr. P.G.H. Albert,⁴ drs. S.J. van Amerongen,⁵ prof. dr. J.P. Boer,⁶ mr. C.L.M. Brouwers,⁷ H. Bout,⁸ drs. P.H.J. Dijkman,⁹ dr. R. van den Dool,¹⁰ mr. dr. J.J.M. Jansen,¹¹ drs. H.J. Meijer,¹² mr. A.J. van

Lint,¹³ S. Veldhuizen MCS,¹⁴ mr. E.A. Visser¹⁵ en dr. F. Weyzig.¹⁶

Startpunt en aanleiding voor het rondetafelgesprek is de situatie van het Nederlandse inkomstenbelastingstelsel. Het is een complex stelsel, met name vanwege belastingkortingen, toeslagen en aftrekposten. Het stelsel is ook nog eens onderhevig aan snelle verandering en politieke sturing wat leidt tot wat wel wordt genoemd 'wegwerpwetgeving' en een groot aantal overgangsregelingen. Overgangsregelingen hebben de eigenwoningregeling praktisch onuitvoerbaar gemaakt, het toeslagensysteem staat onder grote druk, box 2 geeft volgens velen grote mogelijkheden tot belastinguitstel of zelfs -afstel en box 3 is onrechtmatig gebleken. Het is, kortom, zeer de vraag of het stelsel van inkomstenbelasting leidt tot een rechtvaardige verdeling van collectieve lasten. In de tussentijd is duidelijk geworden dat de Belastingdienst beperkt is in de uitvoering die hij kan geven aan nieuwe wetgeving. IT-systemen zijn verouderd en er is zoveel aandacht nodig voor onderhoud dat alleen het uiterst noodzakelijke gedaan kan worden. Bij elk voorstel voor verandering zal hier rekening mee moeten worden gehouden. Of er zijn voorstellen nodig die de complexiteit van de uitvoering drastisch verminderen.

¹ Mr. dr. Jan Gooijer is verbonden aan de afdeling belastingrecht van de Vrije Universiteit en rechter-plaatsvervanger in de Rechtbank Noord-Holland. Prof. dr. Arjen Siegmann is hoogleraar Waardenvol Werk en Christelijk Sociaal Denken aan de Vrije Universiteit en medewerker van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA. Met dank aan Hannah Bout voor het opstellen van het verslag.

² De bijeenkomst werd mogelijk gemaakt door financiële bijdragen van de Vrije Universiteit en het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

³ Ministerie van Financiën / Directoraat-Generaal voor Fiscale Zaken / Directie Directe Belastingen & Toeslagen / Afdeling Arbeid en Vermogen.

⁴ Hoogleraar internationaal belastingrecht Nyenrode Business University, Baker Tilly Berk.

⁵ Secretaris-directeur van het Adviescollege ICT-toetsing.

⁶ Hoogleraar belastingrecht Universiteit Leiden, partner bij Lubbers Boer & Douma.

⁷ Strategisch coördinator van het Landelijk team Zeer Vermoegende Personen bij Belastingdienst / Grote ondernemingen.

⁸ Stagiair bij het Wetenschappelijk Instituut CDA.

⁹ Directeur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA.

¹⁰ Belastingadviseur, docent, publicist.

¹¹ Tot 1 mei 2022 Staatsraad bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

¹² MFAS/Meijer Fiscale Adviesystemen.

¹³ Fiscaal docent, publicist, raadsheer-plaatsvervanger in het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden.

¹⁴ Hoofd Beleid bij het directoraat-generaal voor Fiscale Zaken bij het ministerie van Financiën.

¹⁵ Tax Policy leader EMEA bij PwC.

¹⁶ Programmaleider belastingen bij het CPB.

In diverse rapporten worden aanbevelingen gedaan tot wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 (hierna: Wet IB 2001).¹⁷ Het huidige kabinet is echter niet voornemens een integrale herziening van het stelsel te agenderen. Wel wordt, naar aanleiding van het 24 december-arrest van de Hoge Raad,¹⁸ de introductie van een vermogensaanwasbelasting overwogen.¹⁹

Veel van de hiervoor genoemde problemen en ontwikkelingen komen aan de orde tijdens één van de drie rondes van het rondetafelgesprek. In ronde 1 ligt de focus op de algemene kenmerken van het inkomstenbelastingstelsel, ronde 2 zoomt in op box 2 en in ronde 3 komt box 3 aan de orde. Iedere ronde vangt aan met een korte inleiding, gevolgd door een reactie daarop. Vervolgens vindt discussie plaats.

Deze bijdrage bevat het verslag van het rondetafelgesprek waarin de deelnemers op persoonlijke titel hebben geparticipeerd. Het is geen letterlijke weergave maar probeert de teneur en de belangrijkste argumenten voor de lezer weer te geven. Niet alles is uitgebreid besproken. Niet alles wat besproken is, wordt hier weergegeven. De onderdelen 2 tot en met 4 hierna bevatten een weergave van de discussie. In onderdeel 5 volgen enkele, door de auteurs van deze bijdrage op basis van de discussie geformuleerde reflecties, conclusies en aanbevelingen.

2 Algemene kenmerken van het inkomstenbelastingstelsel

2.1 Inleiding – Sjaak Jansen

Jansen trapt af met enkele reflecties op de Wet IB 2001 en de omgang met de inkomstenbelasting door de wetgever. Hij geeft vier observaties en vervolgt met twee stellingen en drie concrete aanbevelingen. Vooraf geeft hij een winstwaarschuwing: het beeld dat hij zal schetsen, is niet rooskleurig.

Ten eerste signaleert Jansen dat er bij de wetgever geen of nauwelijks aandacht is voor de langere termijn. Om ieder jaar politieke overeenstemming te bereiken over het fiscale beleid voor het komende begrotingsjaar, moeten allerlei compromissen worden gesloten. De fiscale kabinetsformatie is nooit afgerond en duurt de gehele regeerperiode. Dat leidt tot ad hoc beleid dat al de wetgevende capaciteit opslokt die nodig is voor een broodnodige stelselherziening. De waan van de dag legt een hypotheek op de toekomst.

Ten tweede maakt steeds meer wetgeving inbreuk op de bestaande wettelijke systematiek. Die systematiek is weliswaar niet heilig, maar de inbreuken zijn fundamenteel en de keuze daarvoor moet weloverwogen worden gemaakt. Zo werden met de startersvrijstelling in de overdrachtsbelasting subjectieve elementen in een objectieve heffing geïntroduceerd. De inrichting en (on)mogelijkheden van het systeem, waarover bij de totstandkoming fundamenteel is nagedacht, lijken geen rol te spelen bij de uitvoering van politieke wensen.

Ten derde wijst Jansen op de instrumentalisering van het belastingrecht.²⁰ Die instrumentalisering is kostbaar en fiscale instrumenten compliceren het systeem aanzienlijk. De fiscaliteit is verworden tot Haarlemmerolie voor elk maatschappelijk probleem. Uitvoeringstechnisch leveren dergelijke maatregelen heel veel problemen op. En de politieke realiteit is dat afschaffing van een eenmaal ingevoerde regeling bijna onmogelijk is. Welke politicus durft het aan te pleiten voor afschaffing van de vrijstelling voor motorrijtuigenbelasting van dierenambulances? Daar win je de verkiezingen niet mee.

De vierde observatie betreft de uitvoeringspraktijk. Het gebruik van uitvoeringstoetsen is een goede ontwikkeling, maar het lijkt erop dat dat de Belastingdienst pas laat bij het wetgevingsproces wordt betrokken. En er

¹⁷ Zie bijvoorbeeld het rapport van de Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag 2010, het rapport van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, *Naar een activerender belastingstelsel. Eindrapport*, Den Haag 2013, en de zogenoemde bouwstenennotities uit 2020 ('Bouwstenen voor een beter belastingstelsel', <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/05/18/bouwstenen-voor-een-beter-belastingstelsel-tweede-kamer>). Het rondetafelgesprek waarvan deze bijdrage een verslag is, is een vervolg op het rapport van Arjen Siegmans, *Betrouwbaar belastingen. Herstel van vertrouwen in het belasting- en toeslagenbeleid*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA, 2020.

¹⁸ HR 24 december 2021, 21/01243, ECLI:NL:HR:2021:1963, BNB 2022/27.

¹⁹ Zie de Contourennota, brief Staatssecretaris van Financiën 15 april 2022, ongenummerd, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2022/04/15/kamerbrief-over-contourennota-voor-box-3-heffing-op-basis-van-werkelijk-rendement>.

²⁰ Jansen is eerder ingegaan op het probleem van instrumentalisering van het belastingrecht. Zie J.J.M. Jansen, *Het is uit de hand gelopen. Over te ver doorgeschooten instrumentalisering van het belastingrecht, afscheidsrede Erasmus Universiteit Rotterdam*, 15 maart 2012, Deventer: Kluwer.

zou binnen het begrip 'uitvoerbaarheid' ook meer aandacht moeten komen voor het perspectief van de burger die geconfronteerd wordt met formaliteiten en regels.²¹

Vanuit bovenstaande observaties komt Jansen tot twee stellingen en drie mogelijke verbeteringen voor de korte termijn.

Stelling I. De huidige Wet IB maakt het voeren van inkomenspolitiek onmogelijk

Het huidige systeem wordt gekenmerkt door een smalle heffingsgrondslag (vanwege de vele fiscale faciliteiten; lees: politieke ambities) en een steile progressie. Het marginale tarief verschilt enorm van persoon tot persoon. Verder zijn heffingskortingen bij onvoldoende inkomen niet verzilverbaar. Dit betekent dat mensen met een inkomen tot ongeveer € 20.000 fiscaal onbereikbaar zijn. Het zwaartepunt van de inkomenspolitiek ligt daarmee bij gemeenten in de vorm van de WMO en de bijzondere bijstand.

Stelling II. De problemen bij de Belastingdienst worden een steeds groter maatschappelijk probleem

De Belastingdienst voert meer dan 1100 taken uit, waarvan een kwart niet fiscaal is.²² Het is dan ook te begrijpen dat niet alles even soepel verloopt. Aan de omgang met de burgers schort van alles en er vinden nauwelijks nog fiscale controles plaats.²³ Dat is slecht voor de belastingmoraal. Er zijn problemen met de ICT: elke verandering van fiscale wetgeving stuit op problemen. De overbelasting van de Belastingdienst werkt verlamdend op het wetgevingsproces.

Verbeteringen op korte termijn

Jansen doet een drietal concrete aanbevelingen. Ter leidende merkt hij op van mening te zijn dat het systeem niet radicaal op de schop hoeft. Niemand weet hoe dat moet en met een verdeeld politiek landschap is dat ook lastig, zo niet onmogelijk.

1. Vereenvoudig de eigenwoningregeling. In gevallen waarin bijvoorbeeld verhuizing of echtscheiding plaatsvindt, is er sprake van een summum aan onduidelijkheid.
2. De doorwerking van de instrumentele aftrekposten (zelfstandigenaftrek; investeringsaftrek; hypotheekrenteaftrek) via het verzamelinkomen naar de toeslagen moet worden herijkt.
3. Het globale evenwicht tussen werknemers en ondernemers moet worden hersteld. De verschillen in belas-

tingdruk tussen mensen die grofweg hetzelfde werk doen, maar in een verschillende arbeidsrechtelijke constructie, zijn veel te groot.

2.2 Reacties – Francis Weyzig

In zijn reactie stelt Weyzig dat de observaties van Jansen in zekere zin samenhangen. Zolang er niet vanuit het systeem van een wet of een regeling wordt gedacht, ontstaat een onsamenhangende combinatie van wetten en regels. En ook al zijn er de afgelopen jaren veel voorstellen gedaan die het systeem van het stelsel als uitgangspunt nemen, de realiteit is dat die plannen geen meerderheid halen in het parlement. Het prijskaartje dat daaraan hangt, is een complex en daarmee moeilijk uitvoerbaar fiscaal stelsel.

Vervolgens wijst Weyzig op het belang van stabiliteit en voorspelbaarheid van wet- en regelgeving. Bij snel op-eenvolgende tegengestelde wijzigingen is daarvan geen sprake meer. Weyzig geeft het voorbeeld van de wijzigingen van het tarief in de vennootschapsbelasting. Op-eenvolgende tariefswijzigingen leiden tot onzekerheid bij ondernemers, die hun investeringsbeslissingen voor de lange termijn moeten nemen.

Wat betreft de signalering van mogelijke knelpunten wijst Weyzig op de reactie van de Tweede en Eerste Kamer op het wetsvoorstel afschaffing overdrachtsbelasting voor starters. De problemen van het voorstel waren bij de beide Kamers bekend: de maatregel drijft woningprijzen verder op en de uitvoeringstoets bevatte een 'rode vlag'. Aan waarschuwingen ontbrak het dus niet. Toch is het voorstel aangenomen. De politieke wens de maatregel in te voeren, was blijkbaar sterker dan de noodzaak van effectieve en goed uitvoerbare wetgeving.

Tot slot gaat Weyzig in op het gebruik van de fiscaliteit als sturingsinstrument. Het kan een effectief middel zijn om externe effecten te beprijzen, ondanks alle kritiek. Maar bijsturing van gedrag werkt vaak beter als fiscaliteit onderdeel is van een breder pakket aan maatregelen. Zo wijst men vaak op de ontmoedigende werking van accijns op tabak op het rookgedrag. Maar de werking moet gezien worden in samenhang met voorlichting, regulering van verkoop en een verbod op reclames, die elkaar aanvullen en versterken. Fiscale maatregelen hebben een functie in het totaalpakket.

2.3 Discussie

Veel van de door Jansen en Weyzig gesignaleerde problemen en ontwikkelingen worden door de overige deelnemers herkend. Een aantal deelnemers wijst op oppor-

²¹ Zie het tweeluik van Rex Arendsen, 'Een theoretisch perspectief op de uitvoerbaarheid van het belastingrecht', en 'Een praktisch perspectief op de uitvoerbaarheid van het belastingrecht', WFR 2020/235 en WFR 2021/3.

²² J.A. Vijlbrief, 'Belastingbeleid zonder grenzen', WFR 2021/327, p. 1704.

²³ De Wet DBA wordt zelfs niet gehandhaafd.

tunisme van de politiek als belangrijke oorzaak van de gesignaleerde problemen. Een voorbeeld van de opportunistische omgang met het belastingstelsel ziet een aantal deelnemers in de omgang met het jaarlijkse belastingplan. Wijzigingen die in jaar 1 worden ingevoerd en die effect hebben in jaar 2, worden in jaar 2 soms geheel of gedeeltelijk teruggedraaid. Dat maakt de wetgever in de ogen van de belastingplichtige onbetrouwbaar en onvoorspelbaar. De Tweede en Eerste Kamer zouden meer oog moeten hebben voor dergelijke negatieve effecten van kortetermijndenken. Er moet fundamenteel worden nagedacht over de gewenste richting op de lange termijn en daar moet stapsgewijs naartoe worden gewerkt, zo vindt een meerderheid van de deelnemers. Sommige deelnemers zien het concept van een duale inkomstenbelasting als een goede richting.

Naast een meer systematische benadering verdienen in de visie van de deelnemers de uitvoeringsaspecten van maatregelen meer aandacht. Bij de vormgeving van de regeling moet al rekening worden gehouden met de noodzaak tot codering. Alleen goed codeerbare wetgeving kan goed worden ingevoerd en uitgevoerd. In de ontwerpfase moet daarom meer rekening worden gehouden met automatiseringsvraagstukken. Verder moet de uitvoeringstoets eerder in het wetgevingsproces worden gestart, met betrokkenheid van de Belastingdienst. Maatregelen die op basis daarvan een 'rode vlag' krijgen mogen niet zondermeer worden aangenomen. In zo'n geval zal een serieuze poging moeten worden gedaan de maatregel zo aan te passen dat van een rode, een groene vlag wordt gemaakt. Ook de doenvermogenstoets, waarmee de uitvoerbaarheid voor de belastingplichtige wordt getoetst, moet volgens de deelnemers meer gewicht krijgen: eerder in het wetgevingsproces toepassen, wetsontwerpen evalueren als de uitkomsten van de toets negatief zijn en het voorstel in zo'n geval zeker niet zomaar aannemen.

Tot slot komt aan de orde de stelling van Jansen dat de problemen bij de Belastingdienst leiden tot een steeds groter maatschappelijk probleem. Het gevoel bij de deelnemers is dat er wel eerst geconstateerd mag worden dat de Belastingdienst op veel vlakken heel goed functioneert. Zo verloopt het doen van aangifte inkomstenbelasting voor veel mensen makkelijker en sneller dan ooit, bijvoorbeeld door de voorgevulde aangifte. Niettegenstaande de problemen moeten we deze verwoevheden wel blijven benoemen.

Als het gaat om de problemen lijkt het woord 'overbelast' de lading goed te dekken: de Belastingdienst heeft te veel taken, te weinig mensen en krijgt nog te vaak ad hoc fiscale maatregelen te verwerken. Vanwege de ICT-problemen kan nieuwe, gewenste wetgeving niet worden ingevoerd. Op basis van wat we weten over softwareont-

wikkeling is de idee van een 'wendbaar' IT-systeem dat alle mogelijke wetswijzigingen aan kan, een utopie. Software is organisch en groeit mee met de organisatie.

3 Box 2

3.1 Inleiding – Koos Boer

Boer stelt dat er geen probleem is met de regeling van box 2 als zodanig, die functioneert goed vanuit fiscaal-technisch perspectief. Vanuit die optiek is een 'quick fix' van box 2 niet nodig.

Het voorgaande wil niet zeggen dat er niets aan de hand is. Het fundamentele probleem van box 2 is dat die tussen box 1 en box 3 in zit, tussen inkomsten uit arbeid en inkomsten uit kapitaal, tussen twee soorten van heffing die zich tot elkaar moeten verhouden. Box 2 herbergt ondernemers én beleggers die beiden om een eigen aanpak vragen. Aan die behoefte kan box 2 maar beperkt tegemoet komen: of het globale evenwicht tussen box 1 en box 2 wordt verstoord, of de afstand met het regime van box 3 wordt te groot. Daarvoor is een systeemwijziging nodig: de introductie van een ondernemingswinstbelasting of integrale vermogenswinstbelasting. De relatie met de vennootschapsbelasting zal in het kader van zo'n systeemwijziging zeer nauwgezet moeten worden gevolgd.

Box 2 wordt wel gepercipieerd als een 'pretbox', voornamelijk omdat uitstel van winstuitdeling mogelijk is voor de dga. Dga's kunnen zelf bepalen wanneer dividend wordt uitgekeerd en deze mogelijkheid heeft een grote waarde in termen van effectieve belastingdruk. Boer schat het effectief tarief beduidend lager dan het statutaire tarief van 26,9%, waarschijnlijk zelfs lager dan 20%. Voor de discussie is nader onderzoek noodzakelijk. Het probleem hangt samen met het hierboven benoemde fundamentele probleem, in het bijzonder de relatie met box 3. Oplossingen hiervoor zijn mogelijk, maar bestaan volgens Boer uit symptoombestrijding: een aanpassing van de gebruikelijkloonregeling door het verlagen van de doelmatigheidsmarge, het tegengaan van excessief lenen, versoering van doorschuiffaciliteiten of tariefingrepen. De beste vereenvoudiging die we ons kunnen voorstellen is het niet-invoeren van het wetsvoorstel Wet excessief lenen bij eigen vennootschap.

Het probleem van uitstel van winstuitdeling zou volgens Boer beter opgelost kunnen worden door een bewijsficte voor leningen, in combinatie met meer capaciteit voor de Belastingdienst voor de behandeling van zeer vermogende particulieren. En omdat dga's zeer gevoelig lijken te zijn voor belastingtarieven zou een tariefmaatregel ook kunnen werken: verlaag tijdelijk het tarief waartegen reguliere voordelen uit aanmerkelijk belang worden belast, zodat dga's worden gestimuleerd om di-

videnduitkeringen te doen. Als de ab-grondslag zoveel groter is dan verwacht,²⁴ is dit budgettair interessant.

3.2 Reactie – Arend Jan van Lint

Van Lint is het met Boer eens dat box 2 een goede, gebalanceerde regeling bevat. Hij snapt de recente maatschappelijke en politieke ophef over box 2 als een vermeende ‘pretbox’ ook niet goed. Een heffing over werkelijk behaald rendement op vermogen lijkt politiek en maatschappelijk gewenst en dat is nu juist wat box 2 in samenhang met de vennootschapsbelasting bewerkstelligt. Het enige probleem is dat het gecombineerde ab/vpb-tarief laag is vanwege het tariefopstapje in de vennootschapsbelasting. Het is aan de wetgever hier iets tegen te doen door het opstaptarief simpelweg af te schaffen.

De complementaire ab-heffing dient natuurlijk wel plaats te vinden. Het kan volgens Van Lint niet de bedoeling zijn dat een dga feitelijk over het vermogen kan beschikken voor consumptieve doeleinden, zonder over dat vermogen ab-heffing te hebben betaald. Om dat tegen te gaan, is een wettelijk bewijsvermoeden – dat zo’n lening geldt als een dividenduitkering – voldoende, in combinatie wellicht met een doelmatigheidsgrens zoals voor rekening-courantverhoudingen in de TBS-regeling²⁵ en een tegenbewijsregeling voor de situatie dat de belastingplichtige het vermogen gebruikt voor de financiering van een bron van inkomen. De introductie van twee verschillende ab-tarieven kan ook helpen om langdurig uitstel van winstuitdelingen tegen te gaan. In de Voorjaarsnota is aangekondigd dat die twee tarieven er komen, maar in plaats van een verlaagd tarief tot een ab-inkomen van € 67.000, lijkt het Van Lint effectiever het verlaagde tarief toe te passen op reguliere voordelen en het hogere tarief op vervreemdingsvoordelen. Groot voordeel hiervan is dat het problematische wetsvoorstel Wet excessief lenen bij eigen vennootschap dan naar de prullenbak kan worden verwezen.

²⁴ Dit volgt uit onderzoek door het CBS dat gedaan is in het kader van de Bouwstenennotities. De vondst dat er € 400 miljard onder box 2 valt, in plaats van de eerder veronderstelde € 200 miljard, was opmerkelijk. “Deze exercitie resulteert in een schatting van de waarde van het ab-vermogen in de orde van grootte van € 400 miljard in 2017. Dit is aanzienlijk meer dan de schatting in de vermogensstatistiek van het CBS21 (€ 190 miljard in 2017) of de optelling van alle vermogens van ondernemingen met tenminste één natuurlijk persoon als ab-houder (€ 263 miljard in 2017).” Uit: Ministerie van Financiën, ‘Belasten van (inkomen uit) aanmerkelijk belang’, Bouwstenen voor een beter belastingstelsel, 1 mei 2020, p. 13.

²⁵ Zie onderdeel 8.4 van het Besluit van 29 november 2021, 2021-15229, Stcrt. 2021, 48048.

De mogelijkheden tot afstel van ab-heffing in situaties van emigratie dient eveneens te worden tegengegaan, zo betoogt Van Lint. De wetgever zou gebruik kunnen maken van de mogelijkheden die het arrest van het Hof van Justitie van de EU in de zaak Commissie/Portugal biedt.²⁶ Op grond van dat arrest kan van een emigrerende ab-houder een zekerheidstelling worden verlangd.

3.3 Discussie

De discussie over box 2 spitst zich toe op twee, met elkaar samenhangende onderwerpen: het globale evenwicht (de relatie met box 1) en het grensverkeer met box 3. Over de box 2-regeling in technische zin zijn de aanwezigen het eens: die zit goed in elkaar.

Allereerst de relatie met box 3. De mogelijkheden tot uitstel van heffing over inkomsten uit beleggingsvermogen dat in de BV is ondergebracht (of is achtergebleven) wordt problematisch gevonden. Wel wordt benadrukt dat in de coronacrisis is gebleken hoe veerkrachtig familiebedrijven met een groot vermogen zijn. Dat is maatschappelijk relevant en noopt volgens sommigen tot terughoudendheid in het willen belasten van (ondernemings)vermogen.

Er wordt een aantal suggesties gedaan om uitstel van heffing over beleggingsinkomsten tegen te gaan. Zoals hiervoor al vermeld, oppert Boer het ab-tarief voor reguliere voordelen tijdelijk te verlagen, zodat ab-houders worden gestimuleerd dividenduitkeringen te doen (bijvoorbeeld om uitstaande leningen af te lossen). Ab-houders blijken ‘tariefsensitief’ en de omvang van ab-vermogens van € 400 miljard die er naar verluidt zou zijn, maakt het budgettair voor de staat ook aantrekkelijk (waarbij wel moet worden aangetekend dat een ab-vermogen van € 400 miljard niet hetzelfde is als vrij-uitkeerbaar vermogen²⁷). Zo’n verlaagd tarief voor ab-dividend zou ook permanent kunnen gelden. Reguliere voordelen zouden tegen een lager tarief dan vervreemdingsvoordelen kunnen worden belast. Het lijkt interessant de gedragseffecten van zo’n benadering te onderzoeken.

²⁶ HvJ EU 21 december 2016, C-503/14, V-N 2017/4.9 (Commissie/Portugal).

²⁷ Het CBS heeft de omvang van het ab-vermogen voor het jaar 2019 berekend op een totaal van € 373 miljard. In dit bedrag zijn bijvoorbeeld stille reserves in bedrijfsmiddelen begrepen. Het berekende ab-vermogen is dus niet zondermeer vrij uitkeerbaar. Zie voor een toelichting bij de cijfers: <https://www.cbs.nl/nl-nl/longread/diversen/2021/herziening-statistieken-aanmerkelijk-belang-vanaf-2006?onepage=true>.

Hoewel een aantal aanwezigen gecharmeerd lijkt van een (tijdelijke) tariefverlaging voor reguliere ab-voorwaarden, lijken andere maatregelen vooralsnog meer voor de hand te liggen. Uiteraard hangt alles af van hoe de nieuwe box 3-regeling eruit komt te zien. Als die wordt vormgegeven als een vermogenswinstbelasting tegen eenzelfde tarief als het huidige gecombineerde ab/vpb-tarief, zal de verleiding om vermogen over te brengen naar de BV wellicht (veel) minder groot zijn.

Qua maatregelen die op korte termijn uitvoerbaar zijn, voelt de meerderheid van de deelnemers wel voor een regeling conform art. 4:13/4:14 Wet IB 2001: een jaarlijks fictief rendement op het beleggingsvermogen van een ab-vennootschap. Uiteraard dient voor toepassing van een dergelijke regeling vermogensetikettering bij de BV plaats te vinden. Dat is wellicht arbeidsintensief, maar met toepassing van een ruime doelmatigheidsmarge²⁸ en de ervaring met vermogensetikettering in de inkomstenbelasting wordt dit niet als een onoverkomelijk probleem gezien.

Vervolgens wordt ingegaan op de relatie met box 1 en het globale evenwicht. Dit evenwicht is verstoord door opeenvolgende, soms tegengestelde wijzigingen van tarieven in de vennootschapsbelasting (opstaptarief) en de MKB-winstvrijstelling. Volgens de meerderheid van de aanwezigen moet het tariefopstapje in de vpb worden afgeschaft. Dat is een eenvoudige maatregel om het globale evenwicht te herstellen.

Tot slot wordt door een aantal aanwezigen nog kort gefilosofeerd over een geleidelijke omvorming van het stelsel naar een duaal inkomstenbelastingstelsel met een strikt onderscheid tussen inkomen uit arbeid en inkomen uit kapitaal. Het zou de voorkeur verdienen voor wat betreft heffing over inkomen uit arbeid geen enkel onderscheid te maken tussen de vorm van arbeid waarmee het inkomen wordt gegenereerd. Er ontstaan wel afbakeningsproblemen die moeten worden opgelost. Men ziet dit als een van de meest interessante richtingen voor de langere termijn.

4 Box 3

4.1 Inleiding – Philippe Albert

Albert is een groot voorstander van een vermogensbelasting in combinatie met een heffing op inkomsten uit vermogen. Vermogen op zich, los van inkomen, heeft een element van draagkracht. Van twee mensen die elk € 30.000 per jaar verdienen is de draagkracht van hem

of haar die € 1 miljoen op de bank heeft staan, groter. Dat daar enige heffing tegenover staat, ook als er niets verdiend wordt op dat ene miljoen, is voor Albert het argument om een vermogensbelasting in te voeren, met een brede grondslag (geen vrijstelling voor ondernemingsvermogen, ab-aandelen en de eigen woning), een relatief laag tarief (zeg: 0,5%) en een ruime vrijstelling (bijvoorbeeld € 500.000).²⁹

Naast het vermogen zouden inkomsten uit vermogen moeten worden belast: voor beleggingen in financiële instrumenten op basis van vermogensaanwas, voor de overige bezittingen op basis van het gerealiseerd rendement. Qua tarief kan worden aangesloten bij het huidige box 3-tarief van 31%, maar Albert ziet geen fundamentele reden om inkomsten uit arbeid hoger te belasten dan inkomsten uit vermogen. Als de invoering van een nieuwe box 3-regeling onderdeel uit zou maken van een integrale herziening van de Wet IB 2001, zou het progressieve tarief van box 1 ook voor box 3 moeten gelden. In dat geval (progressief tarief) zou er aanzienlijk minder reden zijn een vermogensbelasting in te voeren.

4.2 Reflectie – Ruud van den Dool

In zijn reflectie gaat Van den Dool eerst in op de economische aspecten van belastingheffing over vermogensinkomsten. Er treedt een vanuit economisch perspectief onwenselijke verstoring op als de zogenoemde intertemporele consumptieneurality wordt verstoord. Dat is aan de orde als de inkomsten uit sparen en beleggen zodanig worden belast dat het beter zou zijn geweest om inkomsten direct te besteden in plaats van te sparen of te investeren. Door het risicovrije rendement niet te belasten, wordt deze verstoring voorkomen. Dit kan door het risicovrije rendement vrij te stellen, maar vaak wordt in die context ook een lager tarief voor vermogensinkomsten bepleit. Voor een per saldo lagere heffing bestaan derhalve economische argumenten. Dilemma is evenwel dat ook belastingen op arbeid verstoren en de vraag is vervolgens hoe de afweging tussen een belasting op arbeid en een belasting op vermogensinkomsten moet worden gemaakt. Naar zijn oordeel is een lagere heffing te bepleiten, maar de huidige heffing acht hij te laag. Dit pleit voor een verhoging van de huidige inkomstenbelasting, maar niet voor een vermogensbelasting. Vermogen is de contante waarde van de toekomstige inkomsten en een vermogensbelasting is materieel een degressieve inkomstenbelasting. Voer één goede progressieve belasting over vermogensinkomsten

²⁸ Zie bijvoorbeeld de doelmatigheidsmarge van 5% in art. 4:17a lid 6 onderdeel b Wet IB 2001.

²⁹ Zie voor verdere details de opinie van Albert, 'Een vermogensbelasting en box 3-nieuwe stijl met ingang van 1 januari 2023', NLF Opinie 2022/1.

in. Een vermogensbelasting kan hooguit tot aan 2025 een tijdelijke tussenoplossing zijn voorafgaande aan de invoering van een nieuwe goede inkomstenbelasting. Een vermogensbelasting zou hooguit en als ultimum remedium aanvaardbaar zijn als het niet mogelijk blijkt een heffing op vermogensinkomsten en eventueel op schenkingen en erfenissen zodanig vorm te geven dat die tegemoetkomt aan eisen van draagkracht en vermogensverdeling.

Van den Dool schetst, uitgaande van een op economische gronden te bepleiten lagere heffing over vermogensinkomsten, een belasting op het werkelijke rendement. Wat hem betreft mag zo'n belasting hoger en progressief zijn. Daarbij kan de hoogte van het tarief worden beperkt tot bijvoorbeeld circa 30-40%. Als er een politieke wens is om vermogensongelijkheid tegen te gaan, zou een hogere erf- en schenkbelasting moeten worden overwogen.

Ten slotte is van belang dat slechts het reële inkomen wordt belast. De reële koopkracht van zowel vermogen als rendement wordt aangetast door de stijging van prijzen, zoals die nu aan de gang is in Nederland. In de afgelopen dertig jaar hebben we relatieve lage inflatie gehad, maar mocht inflatie hoog blijven, dan zal de urgentie toenemen om hier bij heffingen op kapitaal(inkomsten) rekening mee te houden.

4.3 Discussie

De discussie over een alternatief voor box 3 concentreert zich rond de twee varianten: een inkomstenbelasting op gerealiseerd rendement en een vermogensbelasting.

Inkomstenbelasting

Een heffing op gerealiseerd rendement benadert het meest de realiteit van *ervaren inkomen*, dat wat in de maatschappij als zodanig als inkomen wordt ervaren. Dat is een belangrijk pluspunt voor de maatschappelijke aanvaardbaarheid. Zo'n heffing lijkt uitvoerbaar voor liquide activa. Dit zou in de vorm kunnen van een "bevrijdende voorheffing": inhouding van een bronheffing op de inkomsten door banken c.q. beleggingsplatforms.³⁰ Systemen van intermediairs zijn al zodanig in-

gericht dat een actueel overzicht van rendementen, inclusief gerealiseerde waardeveranderingen, beschikbaar is.

Een schaduwzijde van zo'n heffing is dat men iedere Nederlander met enig vermogen dwingt om een boekhouder te worden. Winsten moeten exact worden bijgehouden. Het toestaan van verliescompensatie (wat noodzakelijk lijkt) maakt dat de 'boekhouding' jarenlang moet worden bewaard. Bovendien heeft de Belastingdienst onvoldoende capaciteit om de 'boekhouding' van vermogensbezitters te controleren.

Als deze bezwaren van administratieve lasten en (te) beperkte controlecapaciteit gegrond zijn – meerdere aanwezigen denken dat het in de praktijk meevalt – moet de oplossing wellicht toch worden gezocht in een andere richting. Gerealiseerd rendement is mooi, maar het leidt enigszins aan de Nirvana-afwijking: de neiging om de realiteit te spiegelen aan geïdealiseerde alternatieven die onrealistisch zijn.³¹ Een heffing volledig gebaseerd op vermogensaanwas zou wel eens zo'n Nirvana kunnen zijn dat nooit te bereiken is.

Vermogensbelasting

Een vermogensbelasting is een ingrijpend alternatief maar heeft geen Nirvana-afwijking. Het leidt tot directe belasting op vermogen, ongeacht de opbrengsten die men daarvan heeft genoten. Er is weliswaar potentieel sprake van een liquiditeitsprobleem, maar dit is deels op te lossen door middel van een relatief laag tarief, gecombineerd met een substantiële vrijstelling. Voor grensoverschrijdende situaties moeten wel oplossingen worden gevonden.

Net als de Landsadvocaat ziet een aantal van de aanwezigen dat er juridische risico's kleven aan de overgang van de huidige forfaitaire vermogensrendementsheffing naar een vermogensbelasting, maar die lijken bij een daadwerkelijke stelselwijziging niet majeur.³² Er zijn zes andere landen in de EU die een vermogensbelasting kennen. Het lijkt dan ook meer een vraag van politieke richting: bestaat echt de wens vermogen als een element van draagkracht te zien?

³⁰ Als voorbeeld wordt het Duitse stelsel van bevrijdende bronheffing, de zogenoemde "Abgeltungsteuer" aangehaald. Uit: Internationaal onderzoek box 3, Een overzicht van de fiscale behandeling van inkomsten uit vermogen in Denemarken, Duitsland, Italië, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Oostenrijk, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Zweden, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-783313.pdf>.

³¹ Harold Demsetz, 'Information and efficiency: another viewpoint', *The journal of law and economics* 12(1), 1969, p. 1-22.

³² Zie voor de opinie van de Landsadvocaat de bijlage bij de brief van de Staatssecretaris van Financiën – fiscaliteit en Belastingdienst van 15 april 2022 (2022-0000122084).

Economische effecten van de verschillende typen heffingen zijn ingeschat door het CPB in de doorrekening van de verkiezingsprogramma's 2021.³³ Bijna elke variant is daar wel ingebracht. Het CPB houdt rekening met gedrags- of wegleffecten van circa 20% van de grondslag, zolang de heffing niet te hoog is. Bij een hoge vermogensbelasting van, zeg, 2% of meer, ontstaan op lange termijn grotere gedragseffecten, zoals het interen op vermogen.

Box 3 in 2023 en 2024

Tot slot wordt ingegaan op de overgangperiode, de jaren 2023 en 2024 waarvoor een nieuw, 'definitief' systeem nog niet zal gelden. Sommige deelnemers zien risico's in de voorgestelde forfaitaire spaarvariant.³⁴ Het lijkt dezelfde kwetsbaarheid te hebben als de box 3-regeling van 2017³⁵ die door de Hoge Raad in strijd met het EVRM is verklaard.³⁶ Een aantal aanwezigen preferert daarom een tijdelijke vermogensbelasting. Het huidige aangiftebiljet IB dat betrekking heeft op box 3, kan worden gebruikt voor het opleggen van een aanslag vermogensbelasting (zodat de aanpassingen in het automatiseringssysteem van de Belastingdienst beperkt zijn). Deze vermogensbelasting heeft een grotere kans juridisch houdbaar te blijken dan de forfaitaire spaarvariant.

Om voorafgaand aan de invoering van de tussenoplossing zekerheid te krijgen over de juridische houdbaarheid van de voorgenomen forfaitaire spaarvariant en het mogelijke alternatief van de vermogensbelasting, wijzen enkele aanwezigen op de mogelijkheid om de Hoge Raad advies te vragen bij het invullen van de box 3-heffing. Dit is vrij zeldzaam, maar het zou zeer behulpzaam kunnen zijn in deze situatie die zelf ook vrij zeldzaam is in de fiscale geschiedenis van ons land.

³³ Zie voor de doorrekening: <http://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/Keuzes-in-Kaart-2022-2025-Bijlage-per-partij.pdf> (bijlage bij Keuzes in Kaart 2022-2025 met alle maatregelen per partij).

³⁴ In de brief van de Staatssecretaris van Financiën – fiscaliteit en Belastingdienst van 15 april 2022 (2022-0000122084), worden twee varianten geschetst voor het stelsel dat voor de jaren 2023 en 2024 van toepassing moet zijn: ten eerste een forfaitaire spaarvariant, waarin wordt gewerkt met drie verschillende forfaits (spaargeld, schulden en overige bezittingen), ten tweede een forfaitaire variant voor alle vermogenscategorieën, waarin de forfaits jaarlijks worden aangepast aan de gemiddelde rendementen voor de vermogenscategorieën in het betreffende belastingjaar.

³⁵ Wet van 30 december 2015, Stb. 538 (Belastingplan 2016).

³⁶ HR 24 december 2021, 21/01243, ECLI:NL:HR:2021:1963, BNB 2022/27.

5 Conclusies en aanbevelingen

Het rondetafelgesprek geeft aanleiding tot een aantal conclusies en aanbevelingen die wij hierna puntsgewijs weergeven. Ze zijn voor rekening van de auteurs, niet van de deelnemers.

Fiscale wildgroei is een politiek fenomeen

"Maak mij fiscaal terughoudend, maar nu nog niet."³⁷

Dat lijkt het uitgangspunt geweest te zijn, gezien de ontwikkeling sinds 2001 van het inkomstenbelasting- en toeslagenstelsel. Dat de inkomensverdeling extreem stabiel is gebleken gedurende 30 jaar is het resultaat van het gebruik van het fiscale stelsel voor meetbare resultaten van inkomens(on)gelijkheid,³⁸ met als bijwerking enorme verschillen in belastingdruk op basis van huishoudsamenstelling.³⁹

Systeemdenken terugbrengen

De manier waarop wetten tot stand komen vraagt om vernieuwing. Systeemdenken moet worden gestimuleerd. Wetswijzigingen moeten worden getoetst aan fundamentele uitgangspunten van het belastingstelsel (zoals het draagkrachtbeginsel), maar ook aan het (oorspronkelijke) karakter van de maatregel die wordt aangepast. De politiek zou zichzelf beperkingen moeten opleggen wat betreft het gebruik van het fiscale instrumentarium. Het zou alleen toegestaan moeten zijn als het onderdeel is van een breder pakket met hetzelfde doel. Een fiscale regeling die op zichzelf staat, doet vaak meer kwaad dan goed.

Het tempo van fiscale wetswijzigingen zou zich aan moeten passen aan het natuurlijke tempo van hoe het IT-systeem van de Belastingdienst, een organisch systeem, kan meegroeien. Dat levert een positieve bijkomstigheid op in de vorm van meer voorspelbare belastingheffing omdat regels minder snel wijzigen. Belastingmoraal, investeringsklimaat en zelfredzaamheid van burgers zijn hier enorm bij gebaat. Daarbij past ook meer aandacht voor de uitvoerings- en doenvermogenstoetsen: die moeten eerder worden uitgevoerd, de uitkomsten moeten beter worden geëvalueerd en indien mogelijk leiden tot verbeteringstrajecten en aan de uitkomsten moet meer gewicht worden toegekend door de Tweede en Eerste Kamer. Overigens moet niet alleen de uitvoering door de

³⁷ Naar analogie Aurelius Augustines: "Geef me kuisheid en zelfbeheersing, maar nog niet nu", *Confessiones VIII*, 8:17.

³⁸ K. Caminada, E. Jongen, W. Bos, M. van den Brakel & F. Otten, *Inkomen verdeeld, trends 1977-2019*, UnivLeiden/CBS 2021.

³⁹ K. Caminada & K. Goudswaard, *Fiscaal beleid leidt tot grote verschillen in lastendruk*, in: S. Cnossen & B. Jacobs (red.), *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Amsterdam: ESB 2019, p. 215-224.

Belastingdienst centraal staan, maar ook de uitvoerbaarheid door de burger. Het is de burger die geconfronteerd wordt met de fiscale regels.

Het voorgaande laat zich wellicht samenvatten met toepassing van de aloude wijsheid dat voor iedereen rust, reinheid en regelmaat een recept is voor goed functioneren. Dat geldt ook voor de inkomstenbelasting:

Rust: geen wijzigingen veroorzaakt door de waan van de politieke dag en politiek opportunisme;

Reinheid: denk vanuit het systeem, schaf instrumentale maatregelen af en voeg geen nieuwe toe;

Regelmaat: toets het stelsel regelmatig, rekening houdend met de fundamentele uitgangspunten, aan de economische actualiteit en de organische ontwikkeling van de uitvoeringsorganisatie (IT-systemen) en pas het stelsel waar nodig tijdig en weloverwogen aan.

Een alternatief voor excessief lenen in box 2

Box 2 is geen 'pretbox'. Het probleem van het uitstel van belastingheffing over inkomsten uit beleggingsvermogen van de BV wordt met name veroorzaakt door het verschil tussen box 2 en box 3. Eventuele wijzigingen in box 2 zijn afhankelijk van de vormgeving van de nieuwe box 3-regeling. Een regeling naar analogie van art. 4.13/4.14 Wet IB 2001 verdient de grote voorkeur boven de benadering in het wetvoorstel Wet excessief lenen bij de eigen vennootschap.

Hoe verder met box 3: vermogen als element van draagkracht

Een ideaal alternatief voor box 3 is er niet. Een combinatie van een vermogenswinst- en vermogensaanwasbelasting waarmee de voor- en nadelen van beide systemen worden gecombineerd, is aan te bevelen. De invoering van een bevrijdende voorheffing over inkomsten uit vermogen naar het Duitse voorbeeld verdient nader onderzoek. De voorheffing kan worden ingehouden door banken en andere financiële instellingen. Daarmee zou de uitvoeringsorganisatie van de Belastingdienst worden ontlast en excessieve toename van administratieverplichtingen voor belastingplichtigen voorkomen. De organisaties die optreden als inhoudingsplichtigen moeten wel worden gecompenseerd voor de kosten die dit meebrengt.

De introductie van een tijdelijke vermogensbelasting in 2023 en 2024 (met de huidige box 3-grondslag als basis) verdient de voorkeur boven de voorgenoemde forfaitaire spaarvariant.

Politieke richtingen voor inkomensbeleid

Het Nederlandse inkomensbeleid heeft een sterk sturend karakter. We kunnen wel aannemen dat deze behoefte zal blijven bestaan. Maar de Wet IB 2001 is daarvoor ongeschikt geworden. We moeten daarom toe naar een andere benadering.

Ten eerste zou fiscaal beleid zich moeten beperken tot het tot stand brengen van een belastingstelsel primair gebaseerd op het draagkrachtbeginsel. Of het nu gaat om arbeidsmarktparticipatie of de kosten van een die-ren ambulance: financiële stimulering door de overheid zou plaats moeten vinden via subsidies, niet via fiscale uitgaven. Dit brengt overzicht in het stelsel van uitgaven en inkomsten.

Ten tweede zou inkomenspolitiek gericht op de inkomensverdeling en groepen huishoudens zich moeten afkeren van de éénjaartermijn. Trendmatig koopkrachtbeleid, op de horizon van een kabinetsperiode, zou in de plaats moeten komen van het sturen op jaarlijkse koopkrachtplaatjes. Dit haalt één oorzaak weg van jaarlijkse veranderingen in fiscale regels.

Ten derde zou men de toeslagen moeten ontwikkelen tot een meer individueel instrument met uitkeringen netto-basis. Het zou eigen keuzes voor huishoudvorming minder verstoren, zoals nu in sterke mate het geval is, met een prikkel voor het 'solo-bestaan'.⁴⁰ Toeslagen die meer lijken op subsidies geven ook meer voorspelbaarheid in de maandelijkse staat van inkomsten en uitgaven. Het vernieuwen van het toeslagensysteem zou op organische wijze, met kleine stappen kunnen plaatsvinden en maakt armoedebeleid mogelijk met minder bijwerkingen.

⁴⁰ M. van den Anker & K. van Beek, 'Stop met bevorderen van het solo-bestaan', *Trouw*, 12 februari 2021.