

De toekomst van box 3

Verslag van de algemene ledenvergadering van de Vereniging voor Belastingwetenschap over het thema 'De toekomst van box 3', gehouden op 25 januari 2018 te Den Haag.

Mr. M.M. de Reus¹

1. Opening

Op 25 januari 2018 vond te Den Haag onder de titel 'De toekomst van box 3' een algemene ledenvergadering plaats van de Vereniging voor Belastingwetenschap. Voordat aan de inhoudelijke behandeling van het thema werd begonnen, stelde voorzitter Peter Essers² de zaal op de hoogte van de laatste ontwikkelingen binnen de Vereniging. Als eerste wees hij erop dat op 9 maart 2018 aan de Vrije Universiteit te Amsterdam de jaarlijkse promovendibijeenkomst zal plaatsvinden. Voorts merkte Essers op dat er twee rapporten zijn waarvan de verwachting is dat zij op korte termijn zullen worden afgerond. Zij hebben betrekking op transfer pricing in de BTW (voorzitter: Herman van Kesteren)³ en de invloed van het EU Handvest op belastingheffing (voorzitter: Eric Poelmann).⁴ Een andere commissie die onlangs is ingesteld doet onderzoek naar de fiscale aspecten van personenvennootschappen (voorzitter: Ton Stevens).⁵ Daarnaast zal een commissie worden ingesteld die onderzoek gaat doen naar de invloed van *big data* op de grondslag van belastingheffing (voorbereiding door Theo Poolen).⁶

Vervolgens was het woord aan Kavelaars,⁷ die de inleiding verzorgde van het inhoudelijke gedeelte van de vergadering. Hij merkte op dat box 3 momenteel volop in de belangstelling staat. Daartoe bracht hij onder de aandacht dat het kabinet in 2016⁸ en 2017⁹ rapporten heeft uitgebracht waarin onderzoek is gedaan naar de mogelijkheid om in box 3 belasting te heffen over het werkelijke, individueel behaalde rendement. Zij strekten ertoe in kaart te brengen of en op welke wijze tegemoet kan worden

¹ Werkzaam bij het Wetenschappelijk Bureau van de Hoge Raad der Nederlanden. Dit verslag is op persoonlijke titel geschreven.

² P.H.J. Essers is hoogleraar Belastingrecht aan Tilburg University.

³ H. van Kesteren is partner bij PwC, hoogleraar Belastingrecht aan Tilburg University, raadsheer-plaatsvervanger bij het gerechtshof Den Bosch en rechter-plaatsvervanger bij de rechtbank Den Haag.

⁴ E. Poelmann is werkzaam voor de Belastingdienst en is verbonden aan de Universiteit van Amsterdam en de Rijksuniversiteit Groningen.

⁵ T. Stevens is hoogleraar Vennootschapsbelasting aan Tilburg University en of counsel verbonden aan Loyens & Loeff.

⁶ T. Poolen is werkzaam als directeur Kwaliteit Fiscaliteit en Accountancy bij de Belastingdienst.

⁷ P. Kavelaars is hoogleraar Fiscale economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, buitengewoon hoogleraar aan de University of Curaçao en verbonden aan het Wetenschappelijk Bureau van Deloitte Belastingadviseurs.

⁸ Heffing box 3 op basis van werkelijk rendement. Een voortgangsreportage van het onderzoek naar het belasten van het werkelijke rendement in box 3, brief Staatssecretaris van Financiën van 20 september 2016.

⁹ Keuzedocument box 3 (aanvulling op de voortgangsreportage van 20 september 2016), brief Staatssecretaris van Financiën van 9 juni 2017.

gekomen aan de door burgers gepercipieerde onrechtvaardigheid die ter zake van box 3 wordt ervaren. In dat verband zijn in de rapporten vier varianten op box 3 gepresenteerd. Die varianten zijn:

- A. een vermogensaanwasbelasting (een belasting waarin de gerealiseerde waardeinstijgingen worden belast);
- B. een vermogenswinstbelasting (een belasting waarbij zowel de gerealiseerde waardeinstijgingen als de niet-gerealiseerde waardeinstijgingen worden belast);
- C. een vermogensrendementsheffing op basis van een individuele vermogensmix, en
- D. een vermogensrendementsheffing met aanpassing van een aantal huidige parameters.

De verschillende varianten zijn vervolgens uitvoerig besproken door de sprekers Edwin Heithuis¹⁰ (varianten C en D; zie onderdeel 2), Arie Rijkers¹¹ (varianten A en B; zie onderdeel 3) en Ruud van den Dool¹² (beoordeeld vanuit het oogpunt van de economie; zie onderdeel 4). De vergadering werd afgesloten met een levendige discussie, waarvan een beknopte weergave is opgenomen onderdeel 5 van dit verslag.

2. Heithuis: vermogensrendementsheffing

De bijdrage van Heithuis strekte ertoe dat de forfaitaire rendementsheffing van box 3 niet veel verandering behoeft. Hij stelde voorop dat box 3 een typisch onderwerp is waar economen en juristen lijnrecht tegenover elkaar staan. Dat komt doordat economen voorstanders zijn van doelmatigheid, terwijl juristen gericht zijn op rechtvaardigheid. Het verenigen van deze uitgangspunten in wettelijke regelingen gaat steevast gepaard met compromissen. Onder de Wet IB 1964 – waarbij juristen de overhand hadden – werden alleen vermogensinkomsten in de heffing betrokken en vermogenswinsten niet. De systematiek werkte constructies in de hand die tot gevolg hadden dat inkomsten werden omgezet in vermogenswinsten en zo belastingvrij konden worden ontvangen. Aan box 3 ligt thans een sterk economische gedachte ten grondslag die veronderstelt dat vermogen nauwelijks belastbaar is, omdat het belasten daarvan tot gevolg heeft dat het wordt ondergebracht in het buitenland. Daarom, zo was destijds de gedachte, kon box 3 slechts een gematigde heffing zijn. Inmiddels weten wij beter, en is de huidige box 3-heffing bron van discussie, getuige de vele procedures hierover. Gesteld wordt dat, onder meer vanwege de in box 3 neergelegde ficties, de daaruit voortvloeiende belastingheffing niet (meer) rechtvaardig zou zijn. Om tegemoet te komen aan de gepercipieerde onrechtvaardigheid heeft de wetgever box 3 op een aantal punten gewijzigd. Zo is vanaf 1 januari 2018 het heffingvrij vermogen verhoogd naar € 30.000 en wordt voor de vaststelling van het forfaitaire rendement meer dan voorheen aansluiting gezocht bij de actualiteit. Door critici is deze aanpassing gemengd ontvangen. Deze wijzigingen zijn in zekere zin een uitvoering van de hierboven vermelde variant D. Andere wijzigingen waaraan binnen deze variant kan worden gedacht, zijn een andere verdeling van belastingheffing over spaarvermogen en beleggingsvermogen (bijvoorbeeld: bij een vermogen tot € 100.000 alleen heffen volgens het forfaitaire rendement voor spaarvermogen), het laten oplopen van het tarief en het invoeren van meerdere schijven. Bij variant D verandert er aan het fundament van box 3 niets en worden alleen de samenstellende delen wat gewijzigd, aldus Heithuis.

Bij variant C, een vermogensrendementsheffing op basis van een individuele vermogensmix, wordt per afzonderlijk vermogensbestanddeel gekeken naar het daadwerkelijke rendement dat daarmee is behaald. De vermogensbestanddelen worden in genoemd rapport onderverdeeld in zes beleggingscategorieën: (i) bank- en spaartegoeden, (ii) aandelen, obligaties en derivaten, (iii) verzekeringsproducten, (iv) onroerende zaken, (v) overige vermogenstitels en (vi) schulden. Op elk

¹⁰ E.W.J. Heithuis is hoogleraar Fiscale economie aan de Universiteit van Amsterdam en als wetenschappelijk adviseur verbonden aan BDO Belastingadviseurs.

¹¹ A.C. Rijkers is emeritus hoogleraar Belastingrecht aan Tilburg University.

¹² R.P. van den Dool is zelfstandig gevestigd belastingadviseur en o.a. ook verbonden aan de Universiteit Leiden.

vermogensbestanddeel wordt vervolgens een afzonderlijk rendementspercentage toegepast. De rendementspercentages worden (actueel) berekend over een periode van een of twee jaar voorgaande aan het voorliggende belastingjaar. Daarbij wordt voor het vaststellen van het vermogen uitgegaan van één peildatum.

Een belangrijk voordeel van een stelsel waarin het rendement op vermogen op forfaitaire wijze wordt belast, is dat uitstel van belastingheffing lastig of zelfs onmogelijk is. Dat is anders bij vermogenswinstbelastingen, waarin belastingheffing niet eerder plaatsvindt dan op het moment waarop een voordeel is gerealiseerd. Dat heeft tot gevolg dat belastingplichtigen ertoe worden aangezet realisatie zo lang als mogelijk uit te stellen. Bij de huidige box 3 ontbreekt deze verstoring, omdat het niet ter zake doet of spaargeld wordt ingewisseld voor een onroerende zaak. Een bijkomend voordeel van de heffing is daardoor dat de budgettaire opbrengst zich goed laat voorspellen voor de overheid en eenvoudig in de uitvoering is, aldus Heithuis. Daarbij heeft de wetgever de taak een middenweg te vinden tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid. Een kanttekening is volgens Heithuis dat verbetering van box 3 niet kan plaatsvinden zonder het systeem meer ingewikkeld te maken dan de huidige box 3. Als je die ingewikkeldheid niet wilt, dan kan bij behoud van de huidige box 3 dus niks veranderen.

Een nadeel van een vermogensrendementsheffing is volgens Heithuis dat het zich kan voordoen dat meer belasting is verschuldigd dan aan rendement wordt genoten. Voorts zal invoering van een vermogensrendementsheffing met een individuele vermogensmix (variant C) leiden tot arbitragemogelijkheden met betrekking tot de verschillende vermogenstitels. Een belastingplichtige kan er immers voor kiezen om zijn (hoogbelaste) aandelen tijdelijk in te wisselen voor (laagbelast) spaarvermogen, om dit na de peildatum weer ongedaan te maken. Om deze arbitrage te voorkomen bepleitte Heithuis handhaving van de antimisbruikbepalingen van artikel 2.14 Wet IB 2001, eventueel met een uitbreiding van het aantal peildata.

Een ander nadeel van variant C heeft te maken met de afbakening van de verschillende beleggingscategorieën. Een voorbeeld is de situatie waarin een belastingplichtige belegt in een fonds dat in onroerende zaken belegt. Belegt die belastingplichtige dan in een onroerende zaak of in een aandeel? Deze problematiek kan volgens Heithuis worden ondervangen door de categorieën vermogensbestanddelen niet te fijnmazig te maken en te beperken tot bijvoorbeeld twee.

Tot slot wijst Heithuis erop dat zich bij variant C uitvoeringsproblemen kunnen voordoen, bijvoorbeeld bij emigratie van belastingplichtigen en ter zake van belastingplichtigen die beleggen in het buitenland. Daarbij is van belang dat informatie over in Nederland aangehouden bankrekeningen aan de Belastingdienst wordt gerenseigneerd. Bij buitenlandse tegoeden gebeurt dat niet. Heithuis onderstreepte evenwel dat deze problematiek ook voorkomt onder het huidige systeem, dat op dit punt nodeloos ingewikkeld is gemaakt. Bij een zuivere toepassing van het peildatumsysteem leveren deze kwesties geen bijzondere problemen op.

Vervolgens stelde Heithuis zijn visie op de toekomst van box 3 aan de orde. Zijn voorstel, een aangepaste uitvoering van variant C, omvatte de volgende elementen:

- (i) invoering van een individuele vermogensmix,
- (ii) werken met twee peildata (1 januari en 1 juli) en
- (iii) uitgaan van actuele gemiddelde rendementen, gebaseerd op het jaar ervóór.

Volgens Heithuis bestaat er geen aanleiding voor een veronderstelde vermogensmix, omdat geïnventariseerd kan worden wat iemand daadwerkelijk aan vermogenstitels heeft. Daarbij stelde hij voor om uit te gaan van twee categorieën, zoals ook in variant C wordt bepleit, te weten tegoeden die onder het depositogarantiestelsel vallen, en overige bezittingen. Het hanteren van twee peildata vermindert de mogelijkheden tot arbitrage, omdat het tweemaal moeten omzetten van vermogen gemoeid gaat met hoge kosten en tijd. De huidige antimisbruikmogelijkheden behoeven dan ook niet ingrijpend te worden gewijzigd, aldus Heithuis.

Er is dan nog wel een aantal open vragen die beantwoording behoeven, benadrukte Heithuis. De eerste is de behandeling van de *eigen woning*. Om politieke redenen is de eigen woning (nog) niet overgeheveld naar box 3. Heithuis stelde dat hij zelf niet direct antwoord heeft op de vraag of dat wenselijk is. Een ander vraagpunt gaat over de behandeling van *onroerende zaken* in het algemeen, eventueel samen met de eigen woning. De Belastingdienst is voor informatie over onroerende zaken afhankelijk van de belastingplichtigen. Het gevolg daarvan is dat heffing over onroerende zaken in belangrijke mate wordt bepaald door ficties. Heithuis opperde daarop het voorstel om onroerende zaken uit box 3 te halen en, samen met de eigen woning, onder te brengen in een aparte box of een afzonderlijke categorie in box 1. Dat zou leiden tot een gelijke behandeling van onroerende zaken die tot een onderneming behoren, panden waarop de tbs-regeling van toepassing is, en overige onroerende zaken. Een andere kwestie heeft betrekking op de te hanteren *tarieven*. Een voordeel van het invoeren van een progressieve heffing als in box 1, is dat box 3 als afzonderlijke box kan verdwijnen en ondergebracht kan worden in box 1. De verliesverrekeningsmogelijkheden zouden daardoor sterk worden verbeterd. Tot slot besprak Heithuis het probleem van boxarbitrage. Hij benadrukte dat dit niet alleen kan worden tegengegaan door wijzigingen in box 3, maar ook box 2 daarin een rol kan spelen, bijvoorbeeld door ook daarbij uit te gaan van een fictief systeem, zoals ook door de Commissie Van Dijkhuizen¹³ is voorgesteld. De toepasselijke box doet dan minder ter zake.

Heithuis sloot zijn bijdrage af met de opmerkingen dat 'het goede niet het slachtoffer moet worden van het betere' en 'de mens het meest lijdt onder het lijden dat hij vreest'. Dat betekent, aldus Heithuis, dat men zich niet moet laten verlammen door angst voor aanpassingen.

2. Rijkers: vermogenswinst- en vermogensaanwasbelasting

De door Heithuis geuite vrees of de andere sprekers (ook) nog aan de beurt zouden komen, is vanwege de oplettendheid van de middagvoorzitter onterecht gebleken, want het woord werd vervolgens overgedragen aan Arie Rijkers. Volgens Rijkers is de problematiek van box 3 vooral een probleem van *rechtsongelijkheid*. Die ongelijkheid schuilt hem daarin dat wanneer de draagkracht van mensen in gelijke mate toeneemt, de behandeling daarvan in de Wet IB 2001 niet gelijk is. Dat was zijns inziens ook al het geval onder de Wet IB 1964. Het onbelast toucheren van vermogenswinsten via constructies is onder de Wet IB 2001 omgezet in constructieloze onbelastbaarheid van particuliere vermogenswinsten. Deze ongelijke behandeling van substantieel gelijke voordelen is volgens Rijkers het voornaamste bezwaar tegen de huidige vormgeving van box 3. Om deze ongelijkheid weg te nemen zou, naast aanpassing van de huidige regeling, kunnen worden gedacht aan de invoering van een vermogenswinstbelasting.

Rijkers zette vervolgens kort het theoretisch fundament van de vermogenswinstbelasting uiteen. Hij stelde voorop dat in de fiscale theorie voor het bepalen van het inkomen in de regel wordt uitgegaan van het zogenoemde Schanz-Haig-Simons-inkomensbegrip, dat het theoretische inkomen van een jaar stelt op het eindvermogen minus het beginvermogen, vermeerderd met de consumptie. Deze benchmark blijkt in de praktijk lastig uitvoerbaar te zijn. Dat houdt vooral verband met de omstandigheid dat het lastig is om consumptie van een belastingplichtige in een bepaald jaar te meten. Het gevolg is dat in het fiscale recht voor de invulling van het inkomensbegrip wordt uitgeweken naar vermogenswinst- en vermogensaanwasbelastingen. Rijkers verwees in dit verband naar de dissertatie van Kevin Holmes.¹⁴ Eén van diens conclusies was dat het inkomensbegrip in theorie weliswaar iedere vermogensaanwas omvat, maar fiscalisten vanwege praktische onuitvoerbaarheid daarvan in de

¹³ *Naar een activerender belastingstelsel*. Eindrapport Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 18 juni 2013.

¹⁴ K. Holmes, *The Concept of Income: A Multidisciplinary Analysis*, Academic Council, Doctoral Series 1, Amsterdam: IBFD Publications 2001.

praktijk neigen naar de praktische mogelijkheden van het invoeren van het invoeren van een vermogenswinstbelasting. Aldus schreef Holmes: “The comprehensive embrace of the foundation concept of income clearly encompasses capital gains as they accrue. To date, tax experts have generally concluded that it is not practical to treat unrealised capital gains as income”.

Naast de vermogenswinstbelasting is in de fiscaliteit ook de voorkeur uitgesproken voor een vermogensaanwasbelasting, benadrukte Rijkers. Een vermogensaanwasbelasting onderscheidt zich van een vermogenswinstbelasting doordat bij de eerstgenoemde heffing niet alleen gerealiseerde waardeinstijgingen, maar ook niet-gerealiseerde waardeinstijgingen in de heffing worden betrokken. Een argument tegen een vermogensaanwasbelasting is dat belastingplichtigen niet kunnen beschikken over de ongerealiseerde waardeinstijgingen om de belasting mee te kunnen voldoen. Rijkers benadrukte daarop dat dit nadeel moet worden afgewogen tegen de nadelen van een vermogenswinstbelasting, waarvan een belangrijke het zogenoemde “lock-in”-effect is. Dat houdt in dat belastingplichtigen worden gestimuleerd om verliezen te realiseren en belastingheffing over winsten uit te stellen.

Rijkers ging vervolgens in op het onder zijn voorzitterschap opgestelde rapport ‘Inkomstenbelasting over vermogensmutaties’.¹⁵ De commissie schreef daarin dat een vermogensaanwasbelasting geschikt zou zijn voor belastingheffing over courante aandelen, maar dat in algemene zin heffing van een vermogenswinstbelasting de voorkeur zou verdienen. Rijkers merkte op dat het rapport destijds door de regering is weggeschreven. Het perfectionistisch geheel dat in het rapport was neergelegd werd door de regering aangevallen met de argumenten dat het uitvoeringstechnisch te lastig zou zijn. Daarnaast lag de keuze voor de heffingssystematiek over de verschillende boxen reeds vast, aldus Rijkers.

Vervolgens besteedde Rijkers aandacht aan de vraag hoe economen tegenwoordig aankijken tegen een vermogenswinstbelasting. Hij verwees naar twee in het Verenigd Koninkrijk gepubliceerde rapporten uit 2011 en 2012 waarin onderzoek is gedaan naar de hervorming van het belastingstelsel in de 21^e eeuw.¹⁶ De onderzoekers staan een neutraal belastingsysteem voor, aldus Rijkers.¹⁷ Daarvan is sprake indien geen onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende typen inkomen, waaronder dividenden en vermogenswinsten. Rijkers citeerde: “A tax system that treats similar economic activities in similar ways for tax purposes will tend to be simpler, avoid unjustifiable discrimination between people and economic activities, and help to minimize economic distortions”.¹⁸ Rijkers leidde hieruit af dat economen tegenwoordig geen bezwaar hebben tegen (en zelfs een voorkeur hebben voor) een vermogenswinstbelasting. De in het rapport gedeelde conclusie dat bij voordelen op aandelen rekening moet worden gehouden met het tarief van de vennootschapsbelasting, onderschreef Rijkers. Hij memoreerde dat in ons huidige belastingsysteem dat al gedeeltelijk gebeurt, namelijk wat betreft de heffing over aanmerkelijkbelangaandelen. Volgens Rijkers zou men, om alle aandelen neutraal te behandelen, ervoor kunnen kiezen om het 5%-criterium af te schaffen en alle aandelen onder het regime van de aanmerkelijkbelangregeling te brengen.

Vervolgens maakte Rijkers vanuit het oogpunt van eenvoud een vergelijking tussen een vermogenswinstbelasting en box 3. Hij vroeg zich daarbij af of het terecht is dat box 3 als eenvoudig wordt ervaren. Rijkers betoogde dat de werkelijkheid zoals wij die ervaren altijd eenvoudiger is dan

¹⁵ *Inkomstenbelasting over vermogensmutaties*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, no. 208, Deventer: Kluwer 1998.

¹⁶ Het onderzoek is neergelegd in twee boeken: *The Mirrlees Review, Dimensions of Tax Design*, Oxford University Press 2010, en *The Mirrlees Review, Tax by Design*, Oxford University Press 2011, beide te raadplegen op de website van het ‘Institute for Fiscal Studies’ (www.ifs.org.uk/publications/mirrleesreview/).

¹⁷ Zij schreven: “The core of our proposal is for a progressive, neutral tax system”. Malcom Gammie c.s., *Tax by Design*, Oxford University Press 2011, blz. 471.

¹⁸ *The Mirrlees Review, Tax by Design*, Oxford University Press 2011, blz. 471.

bijvoorbeeld het hanteren van een fictie. Uitgaande van die werkelijkheid kunnen simpele regels worden opgesteld in de vorm van een vermogenswinstbelasting, die immers niets anders zegt dan dat de verkoopprijs minus de inkooprijs belastbaar is. Daarmee is overigens niet gezegd dat een samenstel van eenvoudige regels op den duur niet gecompliceerd kan worden. Het huidige aanmerkelijkbelangregime is een voorbeeld van een eenvoudige heffing die is terug te voeren op de werkelijkheid, aldus Rijkers. Dat systeem is weliswaar een ogenschijnlijk gecompliceerd geheel indien men het in zijn totaliteit probeert te bevatten, maar is van regel tot regel terug te voeren naar een simpele redenering die aansluit bij onze belevingswereld. Dat is anders daar waar ficties worden gehanteerd. Rijkers wees in dit verband op de dissertatie van Sonja Dusarduijn, waarin is beschreven dat een belastingplichtige de reguliere fiscale werkelijkheid accepteert, maar de toepassing van een fictie op deze werkelijkheid niet als rechtvaardig ervaart.¹⁹

Het invoeren van een vermogenswinstbelasting voor alle particulieren is echter geen sinecure, aldus Rijkers. Zijn voorstel kwam daarom neer op de invoering van een combinatie tussen een (verfijnde) vermogensrendementsheffing voor kleine(re) vermogens (de huidige box 3) en een vermogenswinstbelasting voor grotere vermogens (onder te brengen in een nieuwe 'box 4'). Tot de grotere vermogens rekende Rijkers de 19.000 huishoudens die beschikken over een vermogen met een waarde van € 1 miljoen of meer (exclusief de waarde van de eigen woning).²⁰ Voor de overige belastingplichtigen (een aantal van ongeveer 3 miljoen) blijft de vermogensrendementsheffing bestaan. Naar aanleiding van een vraag uit de zaal verduidelijkte Rijkers dat daarbij het *gehele* vermogen in box 4 wordt betrokken, en dus niet alleen het meerdere boven de € 1 miljoen. Rijkers sloot af met de opmerking dat met zijn voorstel een kleine stap wordt gezet in de richting van een vermogenswinstbelasting, maar een enorme stap in de richting van een rechtvaardige inkomstenbelasting.

4. Van den Dool: box 3 beoordeeld vanuit het perspectief van de economische wetenschap

De bijdrage van Rijkers vormde een opmaat naar de derde spreker, Ruud van den Dool, die de onderhavige problematiek behandelde vanuit het perspectief van de economische wetenschap. Van den Dool stelde daarbij voorop dat economen zich baseren op modellen waar allerlei veronderstellingen aan ten grondslag liggen. Zo wordt daarbij uitgegaan van een efficiënte en toegankelijke kapitaalmarkt waarin onbeperkt kan worden in- en uitgeleend, tegen de gunstigste voorwaarden, etc. Om die reden dient men enige reserve te betrachten bij de toepassing van economische criteria, temeer ook omdat die soms opkomen uit onderzoek dat niet zonder meer projecteerbaar is op Nederland. Van den Dool gaf aan dat voor de beoordeling van een heffingssysteem diverse economische criteria bestaan, welke in de kern toetsen of een belasting al dan niet tot een verstoring leidt. Verstoringen zijn, als uitgangspunt, onwenselijk. Het eerste criterium dat Van den Dool noemde is dat sprake moet zijn van neutraliteit in fiscale behandeling van beleggingsobjecten. Dat houdt in dat het niet zou moeten uitmaken over welke bezittingen een belastingplichtige beschikt: vermogenstitels moeten allemaal op dezelfde manier in de heffing worden betrokken. Als dat niet zo is, zullen belastingplichtigen geneigd zijn om hun vermogen onder een laagbelaste vermogenstitel aan te houden. Deze arbitrage is een onwenselijke verstoring. Een tweede criterium is dat ook de wijze waarop iets wordt gefinancierd, voor de belastingheffing niet ter zake zou

¹⁹ S.M.H. Dusarduijn, *De rechtsfictie in de inkomstenbelasting. De fiscale kleur van het alsof*, Enschede: S.M.H. Dusarduijn 2015.

²⁰ Hij baseerde zijn voorstel onder meer op de volgende statistische gegevens: (i) 10% van de huishoudens beschikt over 66% van het totale vermogen, (ii) 10% van de huishoudens bezit 100% van de obligaties, 98% van de aandelen en 100% van de onroerende zaken, en (iii) 1% van de huishoudens beschikt over 100% van het aanmerkelijk belang. Ontleend aan T. Kooiman en A. Lejour, 'Vermogensongelijkheid in Nederland, 2006-2013', CPB Achtergronddocument 19 januari 2016 (te raadplegen op de website van het CPB).

moeten doen. Is dat wel het geval, dan is wederom sprake van een verstoring. Een huidig voorbeeld daarvan is de financiering van een eigen woning. Renteaftrek op de eigen woning is alleen mogelijk als wordt voldaan aan de zogenoemde aflossingsverplichting. De belastingwet dwingt particuliere belastingplichtigen aldus in wezen ertoe om jaarlijks af te lossen. Deze aflossingsverplichting geldt niet voor onroerende zaken en de woning die tot het ondernemingsvermogen behoort. Andere criteria die volgens Van den Dool als verstoring van het stelsel worden aangemerkt zijn het belemmeren van vervreemdingsmogelijkheden, het in de heffing betrekken van inflatoire resultaten en het beperken van mogelijkheden om verliezen te verrekenen. Vanuit economisch perspectief dient verliesverrekening onbeperkt mogelijk te zijn. De gedachte daarachter is dat belastingplichtigen in dat geval eerder bereid zouden zijn om risico's te nemen, aldus Van den Dool. Onder het huidige regime van box 3 zijn de mogelijkheden tot verliesverrekening beperkt.

Van den Dool legde vervolgens uit dat belastingen over kapitaalinkomen verstorend zijn; de intertemporele consumptiebeslissing wordt verstoord. Hij illustreerde dit uitgangspunt aan de hand van het volgende rekenmodel:

X verdient in jaar 1 en jaar 2 € 1.000 per jaar aan arbeidsinkomen, en consumeert alles. Y verdient eveneens € 1.000 in jaar 1, maar consumeert € 600 en spaart (risicoloos) € 400, tegen een discontovoet van 2%. In jaar 2 verdient hij wederom € 1.000, en consumeert hij alles. De netto consumptiewaarde is voor X en Y gelijk (€ 1980,39).

Het voorbeeld verduidelijkt dat in de genoemde gevallen het tijdstip van consumeren geen invloed heeft op de netto consumptiewaarde. Vanuit het perspectief van een econoom is hier sprake van een gelijke situatie: de netto contante waarde van de levenslange consumptie is gelijk. Juristen benaderen gelijkheid veelal slechts op jaarbasis. Aan de hand van een ander voorbeeld illustreerde Van den Dool vervolgens de invloed op de genoemde situatie van een belastingheffing van 30% over het kapitaalinkomen:

De netto consumptiewaarde van X blijft gelijk aan € 1980,39. Y heeft in jaar 1 € 400 gespaard. Het rendement is € 8 (2%), de belasting daarover € 2,40 (30%). In jaar 2 verdient Y € 1.000 en consumeert hij zijn vermogen (€ 1.405,60). De netto consumptiewaarde van Y is € 1.978,03.

De belastingheffing leidt ertoe dat Y slechter af is indien hij niet direct consumeert, maar het inkomen op zijn spaarrekening laat bijschrijven. Om deze reden achten economen het heffen van belasting over kapitaalinkomen in strijd met de welvaartstheorie. Aan de hand van een derde voorbeeld verduidelijkte Van den Dool vervolgens dat het uitgangspunt dat het belasten van kapitaalinkomen onwenselijk is, genuanceerd kan worden. Het voorbeeld gaat uit van een belasting over kapitaalinkomen van 80%.

De netto consumptiewaarde van X blijft gelijk aan € 1980,39. Y heeft in jaar 1 € 400 gespaard. Het rendement is € 40 (10%), de belasting daarover € 32 (80%). In jaar 2 verdient Y € 1000 en consumeert hij zijn vermogen (€ 1.408). De netto consumptiewaarde van Y is € 1.980,39.

Ondanks de heffing van 80% over het spaargeld van Y, zijn de netto consumptiewaarden van X en Y gelijk. In dit voorbeeld vormt de vermogensheffing derhalve geen verstoring. De verklaring hiervoor is dat van het behaalde rendement van € 40, het risicovrije rendement (2%) niet wordt belast, en alleen de 'ondernemersrent' (in het voorbeeld 8%) volledig in de heffing wordt betrokken. Heffing over kapitaalinkomen is derhalve niet bezwaarlijk als daarin niet het risicovrije rendement wordt betrokken.

Van den Dool benoemde vervolgens verschillende argumenten die, ondanks de eerdergenoemde verstoring, voor een heffing op kapitaalinkomen pleiten. Het voornaamste argument is kort samengevat dat de heffing over *arbeidsinkomen* dan kan worden beperkt. Belastingheffing over

inkomsten uit arbeid heeft als nadeel dat een belastingplichtige minder overhoudt om in de economie te investeren, wat ten koste gaat van de totale welvaart. Daarnaast leidt heffing over arbeidsinkomen ertoe dat belastingplichtigen worden ontmoedigd om arbeid te verrichten, aldus Van den Dool. Hij plaatste hierbij wel de kanttekening dat als iemand zich ervan bewust is dat op een later moment belasting zal worden geheven over zijn spaargeld, hij geneigd zal zijn de middelen al op een eerder moment te consumeren. Uiteindelijk kwalificeren derhalve zowel de heffing over arbeidsinkomen als de heffing over kapitaalinkomen als verstoringen. Het komt dan aan op de vraag welke verstoring zwaarder weegt. Uit een veelheid aan onderzoeken volgt dat belasting op kapitaalinkomen verstorender zijn dan die op arbeidsinkomen. De reden daarvoor is, wederom in de kern samengevat, dat kapitaalinkomen de hele wereld over vloeit, en belastingen van dat inkomen daardoor tot veel verstoringen leidt.

Vervolgens besteedde de spreker enkele woorden aan het forfaitaire rendement van 4%, dat onder box 3 gedurende lange tijd het inkomen op vermogen vertegenwoordigde. Hij merkte op dat in de wetgever ervan uitging dat door het lage niveau van dit percentage, belastingplichtigen zouden worden gestimuleerd om te investeren in beter renderende vermogensbestanddelen.²¹ Die benadering is al onjuist omdat de economische theorie juist leert dat ondernemersrent volledig kan worden belast, en juist het lage risicoloze rendement vrijgesteld zou moeten worden. Het forfait fungeerde (en fungeert) daarom als een enorme verstoring op de consumptiekeuze van de belastingplichtigen. Box 3 wordt daarom gezien als een inbreuk op de door de economen voorgestane neutraliteit. Van den Dool vatte tot slot in een overzicht de houdbaarheid van box 3 beoordeeld vanuit het perspectief van de economie, als volgt samen:

Aspect	Score
Neutraliteit consumptiekeuze (tijd)	-/-/-
Neutraliteit beleggingsobject	-/-/-
Financieringswijze	-
Vervreemdingsmogelijkheid	0
Inflatieresultaat belast	-/-/-
Neutraliteit ten opzichte van andere boxen	-/-/-
Budgettaire en stabiele opbrengst	+ / + / +
Eenvoud	+ / + / +
Draagkracht (zowel juridisch als economisch)	-/-/-

Box 3 voldoet niet aan de vereisten van neutraliteit ter zake van de consumptiekeuze en het beleggingsobject, aldus Van den Dool. Zo is hij van oordeel dat hoogrenderende aandelen onder box 3 te laag worden belast. De financieringswijze wordt onder box 3 wel neutraal behandeld. De spreker concludeert dat alles in aanmerking nemende, box 3 vanuit een economisch perspectief negatief beoordeeld dient te worden. Om dit resultaat te repareren, zou volgens Van den Dool gedacht kunnen of zelfs moeten worden aan het belastingen van de reële rendementen, bij voorkeur onder toepassing van een vermogensaftrek in box 3 die ertoe dient het risicoloze rendement vrij te stellen. Ook pleitte hij voor een gelijke fiscale behandeling van het kapitaalinkomen van ondernemers, aanmerkelijkbelanghouders en particulieren.

5. Plenaire discussie/debat

Aan Rijkers werd de vraag gesteld of ook zou kunnen worden gedacht aan een combinatie van een vermogensaanwasbelasting en een vermogenswinstbelasting. De vermogensaanwasbelasting zou bijvoorbeeld jaarlijks kunnen worden toegepast, en als zodanig als voorheffing kunnen fungeren op

²¹ Minister Zalm van Financiën riep bij de invoering van box 3 in 2001 zelfs: 'Elke sukkel haalt meer dan 4% rendement. Wie dat niet lukt kan bij mij staatsobligaties krijgen, met een procent of 6 rendement'.

een vermogenswinstbelasting. Dit zou mogelijk de nadelen van de genoemde systemen kunnen wegnemen. Rijkers merkte daarover op dat hij daar niet direct principiële bezwaren in ziet, maar hij zich wel afvraagt of er draagvlak voor is. Als voorbeeld kan worden genoemd de belastingheffing over onroerende zaken. Als de huuropbrengst van een pand moet worden aangegeven in – de door hem voorgestelde – box 4, en daarnaast ook de waardeinstijging in de heffing wordt betrokken, kan dat door de bevolking als onredelijk worden ervaren. Hij meende daarom dat zolang we nog geen vermogensaanwasbelasting hebben, het voorzichtiger is om te beginnen met een vermogenswinstbelasting.

Ook werd gediscussieerd over de vraag of het een oogmerk van belastingheffing zou moeten zijn om vermogensverschillen tussen belastingplichtigen te beperken. Gesteld wordt dat vanuit een economisch perspectief die herverdeling beoogd is. Rijkers stelde dat belastingheffing daarvoor niet is bedoeld, maar dat de vermogensverhoudingen in Nederland nu wel scheef zijn, omdat vermogensaanwas niet adequaat wordt belast. Heithuis voegde hieraan toe dat belastingheffing er zijns inziens niet toe dient om inkomen te herverdelen.

Als laatste werd een vraag opgeworpen over de wijze waarop het reële rendement op een vermogensbestanddeel kan worden vastgesteld. Als het gaat om spaartegoed, dan zou dat nu betekenen dat je belast wordt naar een rendement van nul. Maar, hoe zit het met de situatie waarin je voor een bedrag van € 200.000 hebt belegd in aandelen en de wetgever heeft bepaald dat het gemiddelde te behalen rendement op aandelen 8% is? Dan moet je als belastingplichtige er zeer van bewust zijn dat het rendement op de aandelen waarin je belegt, 2,5% hoger moet zijn dan de rente op je spaartegoed. Is deze uitwerking in overeenstemming met de neutraliteit? Volgens Heithuis heeft een zuivere toepassing van het door hem voorgestelde systeem inderdaad deze uitwerking. Maar, vervolgde hij zijn antwoord, hij vraagt zich wel af of je voor aandelen – vanwege de volatiliteit – uit zou moeten gaan van meerderjarige gemiddelden in plaats van een jaarlijks gemiddelde. Hij zag daar overigens geen bezwaren in, omdat daarbij nog steeds wordt uitgegaan van het gemiddelde *reële* rendement.