

## FISCAAL VERMOGENSBELEID

PROF DR PETER KAVELAARS

HOGLERAAR FISCAAL RECHT ERASMUS UNIVERSITEIT | OF COUNCEL DELOITTE

JULI 2020



**Peter Kavelaars, Hoogleraar fiscaal recht en economie Erasmus Universiteit, Buitengewoon Hoogleraar fiscaal recht en economie Universiteit van Curaçao en of counsel Deloitte**

Peter Kavelaars is sinds 1996 hoogleraar Fiscale economie aan de Erasmus School of Economics, Erasmus Universiteit Rotterdam. Sinds 2016 is hij tevens buitengewoon hoogleraar Fiscaal recht en economie aan de rechtenfaculteit van de University of Curaçao. Vanaf 1989 was hij werkzaam bij Deloitte Belastingadviseurs; sinds 1997 was hij daar tevens venoot. Per 1 juni 2019 is hij uitgetreden. Sindsdien is hij of counsel bij Deloitte. Tevens is hij buitengewoon hoogleraar Belastingrecht geweest aan de Universiteit Leiden in de periode 1997-2002.

## FISCAAL VERMOGENSBELEID

---

### 1. Inleiding

In het voorjaar van 2020 is de zogenoemde Bouwstenennotitie verschenen. Deze notitie is opgesteld door een aantal groepen ambtenaren met name werkzaam bij het ministerie van Financiën. Het moet de basis worden voor het fiscale pakket in het regeerakkoord voor het komende kabinet. De Bouwstenennotitie is gebaseerd op tien rapporten en is uitgemond in een lijst van maar liefst 169 bouwstenen. Sommige van die bouwstenen zijn ingrijpend, sommige hebben slechts een zeer beperkte reikwijdte. Bovendien sluiten sommige bouwstenen elkaar uit of overlappen ze elkaar. Hoe dan ook gaat het hier om een interessante analyse en ook een zeer relevante analyse. De kans dat met diverse bouwstenen wat gaat gebeuren, is redelijk groot. Maar welke kant het opgaat is uiteraard onzeker, vooral ook omdat dit afhangt van de samenstelling van het nieuwe kabinet en de keuzes die in het regeerakkoord van het nieuwe kabinet worden gemaakt. De bouwstenen zullen dan ook zeker deel uitmaken van de diverse verkiezingsprogramma's.

Het is gelet op deze ontwikkeling interessant er een aantal bouwstenen uit te lichten die betrekking hebben op de belastingheffing ter zake van vermogen. Deze beschouwing gaat daarover. Niettemin benoem ik hier ook wat andere in het oog springende punten die ik verder niet behandel. Zo wordt in een van de bouwstenen een verdere verhoging van het lage btw-tarief van 9% naar 12% genoemd. Dat lijkt opvallend, omdat nog niet heel lang geleden dit tarief van 6% naar 9% is opgetrokken. Toch zou dit best aan de orde kunnen komen, omdat de algemene tendens in veel landen is de indirecte belastingen te verhogen onder een overeenkomstige verlaging van de belastingen op arbeid. Een tweede in het oog springend punt betreft de belastingen die worden geheven door de lagere overheid, zoals de onroerende zaakbelastingen.

Enkele jaren geleden is al eens voorgesteld deze belastingen te verhogen maar daar is niets van terecht gekomen. In de Bouwstenennotitie wordt dit voorstel opnieuw naar voren geschoven. Het zou kunnen leiden tot een verzwaring van de heffing op onroerend goed, de eigen woning, maar ook tot de

invoering van een zogenoemde ingezeteneheffing ook wel aangeduid als koppelgeld: een vaste bijdrage per inwoner van een gemeente. Een hogere heffing op onroerend goed is voor een overheid aantrekkelijk. Belastingen op onroerend goed zijn namelijk hoegenaamd niet te ontwijken. Andere belastingen die de aandacht trekken zijn de energie- en milieubelastingen. Deze belastingen zijn al jaren aan het toenemen. Er is een vliegbelasting in aantocht en er komen CO<sub>2</sub>-belastingen – inderdaad twee stuks – maar er zou volgens de Bouwstenennotitie nog meer kunnen gebeuren en bovendien kunnen tarieven omhoog. Bijzondere belastingen waaraan in dit verband wordt gedacht zijn bijvoorbeeld belastingen op vlees (onder andere gericht op beperking van uitstoot van stikstof), een belasting op restwarmte, niet-duurzaam hout en een heffing op kunstmest. Of dit soort belastingen er daadwerkelijk komt, is overigens zeer twijfelachtig.

Ten slotte worden ook diverse aanbevelingen gedaan op het terrein van het internationaal belastingrecht. Deze aanbevelingen hangen met name samen met het internationale vestigingsklimaat. Het is mooi als dat kan worden verbeterd door allerlei fiscale faciliteiten maar in het kader van het tegengaan van het ontwijken van belastingen dat momenteel een 'hot issue' is op grond van het door de OESO in gang gezette BEPS-traject – de strijd tegen Base Erosion en Profit Shifting – is dat nog niet zo eenvoudig. Zeker omdat Nederland hier niet een heel goede naam heeft. Bovendien moeten eventuele faciliteiten budgettair uiteraard worden gefinancierd en de vraag is waar dat geld vandaan moet komen.

Historisch blijkt fiscale facilitering in de vennootschapsbelasting eigenlijk altijd gefinancierd te worden door maatregelen binnen die heffing zelf. Dat leidt dan echter niet tot een verlaging van de belastingdruk. Overigens heeft de huidige staatssecretaris aangegeven de renteaftrek in de vennootschapsbelasting verder te willen beperken. In huidige tijden waar veel bedrijven het toch al niet al te ruim hebben, is dat niet heel handig. Veel bedrijven zullen dit jaar overigens al forse last krijgen van de juist dit jaar op basis van het EU-recht ingevoerde zogenoemde earningsstripping regel: rente is tot € 1 mln. weliswaar steeds aftrekbaar, maar daarboven geldt de regel dat maximaal 30% van de (fiscale) ebitda aftrekbaar is. Voor veel bedrijven zal de ebitda in 2020 niet positief zijn en kan dus in zoverre de renteaftrek niet worden geëffectueerd. Het niet afgetrokken deel schuift overigens wel door naar een volgend jaar, maar ook dan zal er wel genoeg winst moeten zijn.

## **2. Box 3 ontwikkelingen**

Voor particulieren met (enig) vermogen is stellig de discussie rondom box 3 relevant. Eerst maar de huidige stand van zaken. Nadat de wetgever in 2001 de box 3 heffing heeft ingevoerd en die uitging van het alom bekende forfaitaire rendement van 4% is de regeling enkele jaren geleden enigszins aangepast. Deze aanpassing is vooral een gevolg geweest van de maatschappelijke druk nu zeer vele jaren dit rendement in de regel niet bleek te worden gehaald, met name ten aanzien van spaartegoeden. Dit laatste heeft geleid tot procedures bij de Hoge Raad die uiteindelijk heeft geoordeeld dat de box 3 heffing in strijd is met het eerste Protocol bij art. 1 EVRM ofwel: er is sprake van ontneming van eigendom door de overheid. Maar vervolgens heeft de Hoge Raad ook aangegeven dat dit niet betekent dat belastingplichtigen nu feitelijk niet of lager belast worden, maar dat de wetgever aan zet is om de heffing aan te passen. En dat was inmiddels gebeurd: de wetgever heeft het forfaitaire rendement gedifferentieerd door het te verlagen voor kleine vermogens en te verhogen voor grotere vermogens, eendachtig dat grotere vermogens risicovoller worden belegd en daarmee

een hoger rendement haalbaar is. Ook over deze huidige tariefstructuur wordt momenteel geprocedeerd, wederom of die in strijd is met het EVRM. Een belastingplichtige met een groot vermogen dat geheel is belegd in spaargeld, kent momenteel immers geen rendement maar wel een zwaardere heffing (circa 5,5%). Hoe deze procedures gaan uitpakken is uiteraard onzeker. De vorige staatssecretaris van Financiën, Snel, heeft daarom verder onderzoek gedaan naar weer een nieuwe variant. Wat voor hem in elk geval duidelijk was, is dat een heffing over reële inkomsten niet uitvoerbaar is voor de Belastingdienst. Daar wilde hij dus niet aan. Zeer tot mijn en veler spijt. Het lijkt ook geen terecht argument want overal in de wereld worden reële vermogensinkomsten belast dus waarom niet in Nederland?

Hoe dan ook heeft hij een alternatief gepresenteerd dat er, kort gezegd, op neer komt dat er drie vermogenstypen worden onderkend: spaartegoeden, overige beleggingen en schulden. De spaartegoeden worden belast voor een forfaitair rendement met een vrijstelling van € 400 rente, overige beleggingen kennen een afzonderlijk (hoger) rendement en daarnaast kennen schulden weer een ander rendement dat lager is dan op beleggingen. Alle drie de rendementen sluiten aan bij de gemiddelde rendementen over het laatste jaar en zijn dus actueel. Voor 2019 zouden de percentages respectievelijk zijn: 0,09% voor spaartegoeden, 5,33% op beleggingen en 3,03% op schulden. Het tarief zou worden opgetrokken van 30% naar 33%. Opvallend in dit voorstel is dat de schulden tegen een lagere rente in aanmerking worden genomen dan de beleggingen. Dit heeft met name gevolgen voor onroerend goed.

Het voorstel van Snel stuitte eveneens op veel weerstand en inmiddels is het ook weer van tafel. De huidige staatssecretaris Vijlbrief heeft het voorstel terzijde geschoven en aangegeven dat, kort gezegd, de huidige regeling wordt gecontinueerd, met dien verstande dat kleine vermogens lager worden belast. Vermoedelijk wordt dit geëffectueerd door de vrijstelling in box 3 te verhogen. Of dit dan voor alle vermogens geldt of alleen voor spaartegoeden, is niet geheel duidelijk maar ik neem aan het eerste. De andere variant zou in de uitvoering aanzienlijk ingewikkelder zijn. Op Prinsjesdag 2020 moet hierin meer duidelijkheid komen en inwerkingtreding is voorzien ingaande 2021. Overigens geeft Vijlbrief aan dat op termijn heffing ter zake van reële vermogensinkomsten moet worden gerealiseerd. Het ziet er echter naar uit dat dit nog wel heel lang kan duren.

Wat doet de Bouwstenennotitie nu ten aanzien van box 3? Eigenlijk vrij weinig. Er zijn maar twee Bouwstenen die zich uitdrukkelijk op de vermogensrendementsheffing richten. Wel wordt daarnaast in breder verband aan de heffing op vermogen aandacht besteed en met name ook met betrekking tot de eigen woning. Eerst box 3. Het valt op dat geen fundamentele herziening wordt voorgesteld in de zin dat zou moeten worden overgestapt naar een reële heffing ter zake van vermogen. Ook andere grote alternatieven zijn niet opgenomen. Dat hangt vermoedelijk samen met de hiervoor geschetste ontwikkelingen. In bouwsteen 88 wordt alleen voorgesteld een progressief tarief in te voeren eendachtig dat de meer vermogenden ook meer belasting zouden kunnen betalen. Dit hogere tarief zou dan moeten gelden bij vermogens boven € 1 mln. Dit lijkt een niet erg haalbaar alternatief. Het andere alternatief – bouwsteen 89 – is een zuivere vermogensbelasting in te voeren of eigenlijk beter te herinvoeren. We hebben immers een dergelijke belasting tot 2000 gekend. Ook deze belasting zou echter alleen gelden bij vermogens boven € 1 mln. maar omdat dit een algemene vermogensbelasting betreft, zou ook bijvoorbeeld het vermogen in box 2 daarin mee moeten worden genomen. Gelet op

de omvang van het vermogen in box 2 – naar schatting € 400 mrd. – zou dat tot een forse belastingopbrengst kunnen leiden, uiteraard afhankelijk van het tarief en eventuele vrijstellingen. Daar wordt echter niets over gezegd. Deze beide voorstellen zijn mede gebaseerd op de gedachten van de econoom Piketty die heeft aangegeven dat vermogen ongelijk is verdeeld en belast en dat grotere vermogens zwaarder moeten worden belast. Die ongelijkheid lijkt in Nederland overigens allemaal erg mee te vallen. Vooralsnog lijken beide bouwstenen niet erg kansrijk; ik acht ze ook niet wenselijk. Waar we echt naar toe moeten is een heffing op reële inkomsten inclusief vermogensmutaties. Duidelijk is echter dat ambtelijk en politiek Den Haag dat anders zien. Box 3 zal dus naar verwachting nog aardig wat jaren overleven.

Zoals hiervoor is aangegeven bevat de Bouwstenennotitie ook nog enkele andere punten ten aanzien van vermogen. Buiten box 2 – zie par. 3 – is dat met name de eigen woning. De eigen woning is fiscaal ondergebracht in box 1 waar hij uiteraard eigenlijk niet in thuis hoort: het is immers vermogen en dus hoort de woning in box 3. Reden om hem in 2001 in box 1 onder te brengen is dat op die manier de renteaftrek gehandhaafd kon blijven. Het was te gevoelig deze af te schaffen. Weliswaar is dat anno 2020 in zekere zin nog steeds zo maar enerzijds is er maatschappelijk de laatste jaren veel over gesproken de woning in box 3 onder te brengen en anderzijds – en veel belangrijker – is de rente zo laag dat de renteaftrek in financieel opzicht veel minder relevant is. Het is dus eigenlijk een uitgelezen moment om aan de overheveling van de eigen woning van box 1 naar box 3 – of wat daarvoor in de plaats komt – inhoud te geven. Het is dan ook niet verwonderlijk dat dit in een van de bouwstenen (81) is opgenomen. Het spreekt voor zich dat dit niet in een keer kan; er moet een overgangstraject komen. Bovendien moet een vrijstelling worden ingevoerd; hier wordt een bedrag van € 300 000 gesuggereerd.

Andere varianten zijn een defiscalisering van de eigen woning (bouwsteen 82). De eigen woning wordt in die benadering geheel uit het fiscale stelsel gehaald. Velen zullen dat logisch vinden want wat is er nu aan inkomen te ontdekken aan een eigen woning? De gedachte daarachter is dat een eigen woning zowel een consumptiegoed als een belegging is. Voor dat laatste deel moet daarom belastingheffing plaatsvinden. Maar velen zien de eigen woning net als een huurwoning alleen maar als consumptie. In die benadering is defiscalisering logisch. Ik ben een voorstander van de huidige gemengde benadering. Een overheveling naar box 3 geniet dus mijn voorkeur.

Daarnaast zijn uiteraard nog varianten denkbaar op deze richtingen en kan bovendien nog gewezen worden op het in bouwsteen 85 genoemde idee van de maximering van hypotheekschuld: boven een bepaald bedrag is dan geen renteaftrek toegestaan. Hier wordt een schuld van € 300 000 genoemd als maximum. Tot slot worden ook nog andere voorstellen gedaan met betrekking tot de eigen woning die echter buiten de inkomstenbelasting liggen. Zo zou de overdrachtsbelasting verder kunnen worden verlaagd van 2% naar 0% (bouwsteen 86) en wordt de mogelijkheid genoemd de hoge vrijstelling voor de schenking van woningen – ruim € 100 000 – af te schaffen. De eerste maatregel is uiteraard sympathiek maar lijkt geen prioriteit te hebben; bovendien is de 2%-heffing wel te overkomen. De afschaffing van de schenkvrijstelling is geen goed idee. Nu de huizenprijzen hoog blijven en nog steeds stijgen, wordt het steeds moeilijker voor kinderen om een redelijke eigen woning aan te schaffen. Een schenkvrijstelling zoals we die nu kennen, vervult daarbij een goede rol.

## Box 2

De positie van de aanmerkelijkbelanghouder in box 2 staat steeds meer onder druk (hierna: ab). De Bouwstenennotitie draagt daar een verder steentje aan bij. Heel verwonderlijk is dat allemaal niet. Er blijkt, zoals hiervoor is weergegeven, circa € 400 mrd. aan vermogen in ab-vennootschappen te zitten. Dit vermogen is als zodanig geheel vrijgesteld want het wordt niet belast in box 3. Bovendien kan de heffing ten aanzien van inkomsten uit ab vergaand worden uitgesteld door geen dividend uit te keren. Zolang de aandelen ook niet worden vervreemd valt er geen box 2 heffing te effectueren. Bovendien is er de bedrijfsopvolgingsfaciliteit of regeling (BOF of BOR) die ertoe leidt dat onder omstandigheden de fiscale claim ook nog eens verder naar de toekomst kan worden doorgeschoven.

Daarnaast staat de BOR onder druk, omdat voor de toepassing van de schenk- en erfbelasting een bijna volledige vrijstelling geldt. Dit is opmerkelijk, omdat deze faciliteit in feite alleen is bedoeld om bedrijfsopvolgingen niet te belemmeren doordat bij schenking en vererving geen liquiditeiten ter beschikking komen om de fiscale claim van de Successiewet te voldoen. De BOR zou dus wel wat beperkt mogen worden, vooral ook omdat voor overig vermogen vrijwel geen vrijstellingen gelden. Bij hoge vermogens bestaat dus een belangrijk verschil tussen de fiscale behandeling van bedrijfsvermogen en overig vermogen.

Voordat ik naar de Bouwstenennotie ga, eerst een korte terugblik van de ontwikkelingen van de afgelopen jaren. In de eerste plaats is reeds lang geleden de fictief loonregeling ingevoerd die bewerkstelligt dat de ab-houder die tevens werknemer – in de regel directeur – is van zijn vennootschap een minimaal salaris in aanmerking neemt. De commissie Van Dijkhuizen heeft in 2013 voorgesteld een in essentie vergelijkbare regeling te treffen voor de vergoeding op het aandelenkapitaal ofwel een fictief dividendregeling. Uitstel van dividend kan daarmee minder ruim worden toegepast. Deze regeling heeft in elk geval tot op heden geen navolging gevonden. Belangrijkste bezwaar is vermoedelijk de complexiteit ervan. Ik denk dat dit wel meevalt maar laat dat hier verder onbesproken.

Een derde punt is dat het tarief van box 2 aan het stijgen is. Dat was al sinds 1997 25% maar is nu gestegen naar 26,25% (2020) en stijgt in 2021 nog door naar 26,9%. Deze stijging heeft uitsluitend te maken met de verlaging van de tarieven van de vennootschapsbelasting. De wetgever wilde niet dat de effectieve belastingdruk op vermogensinkomsten van de ab-houder per saldo verlaagd zou worden, omdat dit allerlei complicaties zou opleveren ten opzichte van de belastingdruk van andere belastingplichtigen zoals zelfstandige ondernemers.

Tot slot is de laatste wijziging aangekondigd in de vorm van een ingediend wetsvoorstel dat het lenen bij de eigen vennootschap zwaarder moet belasten. Dit voorstel moet in 2023 effectief worden. De achtergrond ervan is eenvoudig: ab-houders kunnen vermogen lenen bij hun vennootschap en aldus in hun levensonderhoud te voorzien; opname van een dergelijke lening is niet belast en de schuld kan worden afgelost als de aandelen te zijner tijd worden verkocht. De leningen bij de eigen vennootschap zijn dan ook fors opgelopen. De fiscus kan daar onder omstandigheden wel wat aan doen, namelijk door te stellen dat in feite sprake is van dividend. De bewijslast daarvoor is echter vrij zwaar. Het wetsvoorstel regelt nu, kort gezegd, dat de lening van de ab-houder bij de eigen vennootschap niet meer mag bedragen dan € 500 000 verhoogd met de eventuele lening op de eigen woning. Het surplus

wordt aangemerkt als een fictief dividend. Deze maatregel zal stellig tot enige problemen leiden, met name indien het geleende geld in onroerend goed is belegd of als de geleende gelden geconsumeerd zijn. Zoals gezegd hebben ab-houders tot 2023 de tijd om hier een oplossing voor te vinden.

Dan de Bouwstenennotitie. Het zal niet verbazen dat diverse punten die daarin zijn opgenomen aansluiten bij de bovenstaande problematiek. Er zijn veel bouwstenen die box 2 raken. Ze zijn opgenomen in bouwstenen 18 tot en met 33. Het is ondoenlijk die alle hier te bespreken. Maar zoals gezegd sluiten diverse bouwstenen aan bij de bovenstaande uiteenzetting. Zo wordt het voorstel van de commissie Van Dijkhuizen vermeld (bouwsteen 25), wordt het voorstel gedaan het tarief sterk te verhogen en wel tot 30% of 35% (bouwsteen 19). Een alternatief is om het lage tarief in de vennootschapsbelasting – momenteel 15% – af te schaffen (bouwsteen 18) of een tariefopstapje in box 2 waarbij lage inkomsten tot € 50 000 belast worden tegen 27% en de meerinkomsten tegen 31% (bouwsteen 24). Verder worden modificaties voorgesteld met betrekking tot het voorstel voor leningen bij de eigen vennootschap. Deze alternatieven houden met name in dat minder schulden worden aanvaard ofwel een lager maximum en/of het verlagen of schrappen van de eigenwoningsschuld (bouwstenen 21 tot en met 23).

Uiteraard worden ook voorstellen gedaan de doorschuifregeling in de inkomstenbelasting (zie hiervoor) en de BOR aan te passen. De meest vergaande variant is de algehele afschaffing van de doorschuifregeling en verder is de gedachte dat de BOR zou kunnen worden gemaximeerd wat betreft de hoogte van de vrijstelling. Dit kan ofwel in de vorm van een absoluut bedrag (genoemd wordt een waarde van € 5 mln.) ofwel door de goingconcernwaarde niet langer (volledig) vrij te stellen (bouwstenen 29 en 30). Wat mij betreft is er veel voor te zeggen beide om te bouwen naar een invorderingsfaciliteit. Uiteindelijk moet onbeperkt uitstel worden voorkomen wat betreft de inkomstenbelastingclaim en is de BOR ten onrechte vormgegeven als een vrijstelling. Ook hier gaat het immers alleen om een liquiditeitsprobleem. Daarmee kan ook de sterk ongelijke behandeling tussen geschonken en vererfd ondernemingsvermogen enerzijds en overig vermogen anderzijds zoveel mogelijk worden weggenomen.

Of, en zo ja, wat er met deze voorstellen gaat gebeuren, is nog bepaald onzeker. Ik durf daar op dit moment geen inschatting van te maken. Alleen de inperking van de BOR – linksom of rechtsom – is zeer waarschijnlijk en wat mij betreft ook wenselijk.

### **3. Afronding**

Het gaat allemaal nog wel even duren voordat we weten welke bouwstenen over worden genomen en op welk termijn. Ze gaan onderdeel van de verkiezingsprogramma's worden en daarna zal het regeerakkoord duidelijkheid moeten brengen. Belangrijkste wat betreft box 3 is een reële heffing, de eigen woning met een vrijstelling naar box 3 en een omvorming en beperking van de BOR zijn mijns inziens de belangrijkste maatregelen die doorgevoerd zouden moeten worden.

Prof. dr. Peter Kavelaars

## DISCLAIMER

Providence Capital NV heeft een vergunning als beleggingsonderneming en staat onder toezicht van de Autoriteit Financiële Markten (AFM). Providence Capital NV staat geregistreerd in het Handelsregister onder nummer 32108496. Providence Capital Family Office BV is geregistreerd in het Handelsregister onder nummer 32142197. De informatie in dit rapport is voor een deel verkregen van derden. Hoewel wij van mening zijn dat de informatie betrouwbaar is kunnen we de juistheid of volledigheid ervan niet garanderen. We kunnen geen enkele aansprakelijkheid aanvaarden voor onjuiste of onvolledige informatie verkregen van derden.

© 2020 Providence Capital. Alle rechten zijn voorbehouden.