

Ministerie moet nu zijn box 3-huiswerk overdoen

Het boxenstelsel uit 2001 is de kostbaarste belastinghervorming ooit gebleken. Het ministerie moet nu opnieuw aan de slag en daarbij kijken naar voorbeelden uit andere landen, schrijft Sjibren Cnossen, emeritus hoogleraar belastingrecht aan Erasmus School of Economics.

Recentelijk beval de Raad van State (RvS) aan het wetsvoorstel werkelijk rendement box 3 nader te overwegen, gezien de fors toegenomen complexiteit, het grote beroep dat moet worden gedaan op het 'doenvermogen' van belastingplichtigen en het ontbreken van samenhang met de boxen 1 en 2.

De RvS adviseert eerst te komen tot een integrale visie op het belasten van vermogen, zonder vast te houden aan het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit. Dat belemmert namelijk een zorgvuldige afweging van belangen.

Het boxenstelsel dat - ondanks bedenkingen van de belastingwetenschap - met veel fanfare in 2001 werd geïntroduceerd, is de kostbaarste belastinghervorming aller tijden geworden. Hoewel een duurzame positieve opbrengst als één van de belangrijkste voordelen van de nieuwe heffing werd gepropageerd, heeft het tot een miljardenverlies voor de schatkist geleid.

Heet hangijzer

Pogingen om het stelsel te repareren hebben nog geen alternatief opgeleverd, voornamelijk omdat lang is geprobeerd forfaitaire in plaats van werkelijke opbrengsten te belasten - een streven dat de rechtspraak bij herhaling heeft belet, omdat het in strijd is met het gelijkheidsbeginsel en het recht op eigendom.

Het ministerie van Financiën heeft die boodschap eindelijk begrepen, door in het voorjaar het nieuwe wetsvoorstel te lanceren. Dat stelt voor reguliere vermogensinkomsten (rente, dividend, huur) maar ook vermogensmutaties jaarlijks te belasten.

Het belasten van vermogenswinsten en de verrekening van vermogensverliezen is het hete hangijzer in het ontwerp. Het is de bedoeling een onderscheid te maken tussen liquide (zoals aandelen en obligaties) en illiquide (waaronder onroerende zaken) privé-vermogensbestanddelen, waarbij de eerste op 'aanwasbasis' en de tweede op 'realisatiebasis' wordt belast.

Schat aan ervaring

Een pluspunt van de hele discussie is dat er eindelijk overeenstemming is dat draagkracht impliceert dat werkelijke vermogensopbrengsten dienen te worden belast. Bijna alle lidstaten in de Europese Unie doen dat. Nederland is een grote uitzondering, samen met Bulgarije, Cyprus, Luxemburg en Malta - een bont gezelschap.

In andere EU-lidstaten worden gerealiseerde winsten op aandelen, obligaties (met enkele uitzonderingen) en onroerende zaken belast. Een uitzondering wordt gemaakt voor woningen die als hoofdverblijf dienst doen - zij het dat sommige landen die winst wél belasten, maar toestaan dat deze wordt afgeboekt op de aankoopprijs van een vervangende woning. De winst op tweede woningen, juwelen, antiek, kunstvoorwerpen en vreemde valuta worden doorgaans ook belast. Winst op auto's, huishoudelijke apparatuur en levensverzekeringen wordt vrijgesteld.

Er is dus een schat aan ervaring met een vermogenswinstbelasting in de landen om ons heen. Het wekt dan ook verbazing dat de Nederlandse ambtelijke rapporten hier weinig aandacht aan besteden.

Principiële aspecten

Dat gebrek aan aandacht geldt ook voor drie andere - principiële - aspecten. In de eerste plaats is er de rechtsongelijkheid. Het voorstel moedigt onnodig belastingarbitrage aan, omdat een deel van de privé-vermogenswinsten op aanwasbasis wordt belast, en een ander deel op realiteitsbasis. Een overheveling van box 3 naar box 2 zal het gevolg zijn - en doet zich nu al voor. Het is beter alle privé-vermogenswinsten daarom op realisatiebasis te belasten; dat doen we ook in de ondernemings sfeer en is ook het geval in andere landen.

Als tweede besteedt het voorstel noch de RvS aandacht aan de dubbele belasting van ingehouden én uitgedeelde vennootschapswinst, die optreedt als vermogenswinsten en dividenden op aandelen bij aandeelhouders worden belast.

Ten derde is er onvoldoende aandacht voor het 'blokkerings-effect' dat optreedt bij een vermogenswinstbelasting. Belasting op realisatiebasis heeft tot gevolg dat vermogensbezitters de verkoop uitstellen, en daarmee de belasting van de winst. Het voordeel dat vermogensbezitters hiermee kunnen behalen kan worden afgezwakt door het erven, schenken of migreren van vermogen te veronderstellen als vervreemding. Zo kunnen latente vermogenswinsten niet doorgeschoven worden naar volgende generaties en daardoor permanent onbelast blijven. Scandinavische landen doen dit bijvoorbeeld al, maar Financiën noch de RvS besteedt hier aandacht aan.

Belangrijke maatregel

Het belasten van privé-vermogensmutaties op realisatiebasis verdient de voorkeur: het is eenvoudiger en bevordert de rechtsgelijkheid. Randvoorwaarden zijn wel dat vermogensverliezen alleen met winsten verrekend moeten kunnen worden, en dat kosten aftrekbaar moeten zijn als zij - zoals elders gebruikelijk is - binnen een bepaalde periode voor de verkoop zijn gemaakt en niet minder dan een specifiek percentage van de verkoopwaarde bedragen. Het veronderstellen van vervreemding bij beëindiging van de belastingplicht kan een belangrijke maatregel zijn om het doorschuiven van winsten te voorkomen.

Het ministerie van Financiën moet het huiswerk nu overdoen. Onderzoek naar wat andere landen doen kan helpen.