Herbezinning op het fiscale regime voor inkomsten uit aandelen

Prof. Dr. L.G.M. Stevens

COLUMN

De binnen de economische theorie gewenste fiscaal neutrale behandeling van kapitaalstromen wordt door het Nederlandse belastingheffingstelsel verstoord zonder dat daarvoor overtuigende argumenten kunnen worden aangedragen. Zo worden eigen-vermogensverschaffers fiscaal gediscrimineerd ten opzichte van de vreemd-vermogensverschaffers. Maar ook binnen de kring van de eigen-vermogensverschaffers treden onder invloed van de in de fiscale rechtspraak benutbare taxplanningsmogelijkheden belangrijke verstoringen op. Zo bepaalt de keuze van de rechtsvorm of de ondernemingswinst wordt belast naar het progressieve tarief van de inkomstenbelasting (0 tot 60%) dan wel naar het proportionele tarief van de vennootschapsbelasting (35% met een tariefdrempel van 40% over de winst tot f 100.000,-). Ook blijkt de juridische vormgeving van de winstuitdeling een bepalende factor voor de lastendruk op het ter beschikking gestelde risicodragende vermogen. Naast de reeds op vennootschapsniveau geheven winstbelasting wordt de particuliere aandeelhouder immers geconfronteerd met de heffing van inkomstenbelasting. Afhankelijk van de juridische vormgeving is op deze winstuitdeling het progressieve tarief van toepassing dan wel een proportioneel tarief van 45%, 20% of 10%. In sommige gevallen kan zelfs worden bereikt dat de gerealiseerde winstreserve geheel onbelast blijft.

De door de diversiteit van tarieven uitgelokte transformatieprocessen leiden niet alleen tot onnodig ingewikkelde fiscale wetgeving, maar

verstoren bovendien de optimale allocatie van kapitaal. Voorts ontstaat binnen het fiscale stelsel vanwege de belastingarbitragemogelijkheden toenemende spanning tussen de geldende fiscale regimes voor kapitaal en arbeid. Enerzijds is de hoge kapitaalmobiliteit een belangrijke rem op de mogelijkheden van een staat eenzijdig een hoge belastingdruk op kapitaal (inkomsten) te handhaven, maar anderzijds vereist het aan de draagkrachtgedachte ten grondslag liggende gelijkheidsbeginsel dat arbeidsinkomsten en kapitaalinkomsten gelijk worden belast.

Gebrekkig fiscaal winstbegrip

Een in het oog springende tekortkoming van ons belastingstelsel is het gebrekkige karakter van het geldende inkomensbegrip. Na meer dan honderd jaar blijft het op dit punt nog steeds tobben geblazen. Het meest in overeenstemming met het principe van een draagkrachtheffing is een inkomensbegrip gebaseerd op de vermogensvergelijkingstheorie. Binnen deze theorie worden alle vermogensvermeerderingen en -verminderingen tot het inkomen gerekend, ongeacht hun herkomst. In Nederland wordt een dergelijk breed inkomensbegrip evenwel niet toegepast, zelfs niet in afgezwakte vorm door toepassing van een vermogenswinstbelasting. De uitvoeringstechnische complicaties bleken tot op heden daarvoor een beslissend obstakel.

Met name bij de inkomsten uit vermogen wordt op grond van het geldende bronnenstelsel een scherp onderscheid gemaakt tussen de belaste inkomensfeer en de onbelaste vermogensfeer. Voor zover de belastingbetaler het in

Prof. Dr. L.G.M. Stevens is verbonden aan het Fiscaal Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

zijn macht heeft het afsplitsen van progressief belaste inkomsten te voorkomen, in ruil voor onbelaste waardeinstijging van de bron, zal hij dit nastreven. Vele beleggingsvormen zijn op deze beleggersvoorkeur afgestemd. Er is dan ook een keur van beleggingsprodukten ontwikkeld waarin wordt gepoogd de belaste interestopbrengst te transformeren in onbelaste vermogensgroei. Zo heeft momenteel bijna elke financiële instelling haar eigen rentegroefonds waarin belaste rente-opbrengsten worden getransformeerd in onbelaste koerswaardeinstijging van aandelen.

Het uit het bronnenstelsel voortvloeiende gebrekkige inkomensbegrip en de in de uitvoeringspraktijk daarmee samenhangende problemen zijn in feite alleen maar via wetgevende maatregelen te repareren. De oplossingsrichtingen zijn tweërlei. De eerste oplossingsrichting is de introductie van forfaitaire-rendementsbepalingen die - weliswaar gebrekkig in hun vormgeving - een alternatief vormen voor de vermogensaanwasbelasting. De tweede oplossingsrichting is de subjectivering van de objectieve-bronstructuur, waarmee een soort partiële vermogenswinstbelasting wordt ingevoerd.

Mijn herzieningsvoorstel is gericht op de inkomsten uit aandelen. De buiten deze sfeer spelende tekortkomingen van het fiscale inkomensbegrip blijven daarmee weliswaar onopgelost, maar soms is het beste de vijand van het haalbare. Ik heb er daarom voor gekozen althans voor de inkomsten uit aandelen te komen tot een meer evenwichtig stelsel. Resultaten op dat terrein kunnen vervolgens een verdergaande sanering van het fiscale stelsel stimuleren.

Belastingbesparende aandelenconstructies

Het bronnenstelsel en het daaruit voortvloeiende gebrekkige fiscale inkomensbegrip heeft ook zijn sporen nagelaten in het geldende fiscale regime voor de inkomsten uit aandelen. Kort gezegd behoort thans alles wat een aandeelhouder van de aandelenvennootschap terugontvangt hoven hetgeen er als kapitaal is ingebracht tot de belaste inkomsten. In het fiscale jargon staat dit principe bekend als de 'gemiddelde-kapitaalregel'. In de huidige wetssystematiek wordt dit begrip op objectieve wijze ingevuld. Dat wil zeggen dat het kapitaalbegrip wordt

bezien vanuit de collectiviteit van aandeelhouders. Wat de individuele aandeelhouder heeft gestort en terugontvangen is daarbij niet van belang. Zo blijft de liquidatie-uitkering ad 300% van een BV, die destijds gelijke nominale bedragen aan aandelen uitgaf tegen respectievelijk 100% en bij latere emissie tegen 500%, voor alle aandeelhouders belastingvrij, hoewel de oude aandeelhouders 200% meer terugkrijgen dan zij storten, en de nieuwe aandeelhouders een gelijk bedrag als niet-afrekbaar vermogensverlies moeten incasseren. Dit betekent ook dat belastingvrije agiobonussen kunnen worden uitgegeven ten koste van de nieuwe aandeelhouders die het agio inbrachten.

Op basis van deze collectieve benadering zijn diverse belastingbesparende constructies bedacht. Ze worden onder benamingen als 'oppompconstructie', 'agioconstructie' of 'turboconstructie' aan de man gebracht. Kerndoelstelling van al deze constructies is te bereiken dat via inbreng van nieuw kapitaal belastingvrije vermogensoverheveling kan plaatsvinden naar oude aandeelhouders/natuurlijke personen die onder het genoemde collectieve regime vallen. Dit geschiedt door nieuwe aandeelhouders/rechtspersonen te interesseren voor een emissie, waarbij een groot bedrag aan agio moet worden ingebracht. Deze aandeelhouders/rechtspersonen zullen meestal op grond van de deelnemingsvrijstelling dan wel op grond van het geldende fiscale (subjectieve) winstbegrip over de winstuitdelingen geen belasting hoeven te betalen. Deze tweeslachtigheid in het systeem vormt de oorsprong van de belastingbesparende constructies. De oude aandeelhouders krijgen door het ophogen van het kapitaal een voordeel; de nieuwe hebben geen nadeel. De schatkist, dus de gehele gemeenschap, is echter het kind van de rekening.

Slechts door invoering van een gestort-kapitaaltoets per individuele aandeelhouder of door de invoering van een vermogenswinstbelasting zou een theoretisch afdoende oplossing kunnen worden bereikt. De uitvoeringstechnische problemen en een onvoldoende maatschappelijk draagvlak blokkeren echter deze oplossingsrichting. Daarom heb ik binnen de aandelensfeer gekozen voor een meer beperkte en vereenvoudigende reparatie. Ze voorziet in een subjectivering van het aanmerkelijk-belangregime.

Herzieningsvoorstel

Kern van mijn herzieningsvoorstel is de invoering van één vast tarief voor alle inkomsten uit aandelen van 20% en een gelijk tarief voor winst uit aanmerkelijk belang. De thans bestaande verschillen in tarieftoepassing en diversiteit van vrijstellingen worden in dat kader afgeschaft. De daardoor optredende distorsies binnen het regime voor inkomsten uit aandelen, veroorzaakt door verschillende substantieel van elkaar afwijkende tarieven voor economisch gelijke of nagenoeg gelijke opbrengsten, alsmede door de voor de uitvoeringspraktijk onbevredigende jurisprudentie van de Hoge Raad, kunnen slechts door invoering van een vast tarief worden opgelost. Het voorstel impliceert niet alleen een vereenvoudiging, maar beoogt eveneens een verlichting van de schadelijk werkende economische dubbele heffing op uitgedeelde vennootschapswinsten te realiseren. Voorts versterkt het de werking van de kapitaalmarkt omdat winstinhouding niet langer fiscaal wordt begunstigd. Door afzwakking van de dubbele druk zal zelffinanciering door winstinhouding zich minder impliciet kunnen voltrekken dan thans veelal nog het geval is.

Een voorstel tot tariefaanpassing van de inkomsten uit aandelen kan uiteraard niet los worden gezien van het achterliggende stelsel van vennootschapsbelasting. Nederland neemt met zijn stelsel van vennootschapsbelasting, samen met Luxemburg, een nogal bijzondere positie in binnen Europa. Ons zogenoemde klassieke stelsel van vennootschapsbelasting gaat uit van een volstrekt zelfstandige belastingheffing over de winst van de aandelenvennootschap, onafhankelijk van de vraag of de winst wordt ingehouden of aan de aandeelhouders uitgekeerd. Op het moment van dividenduitdeling wordt de aandeelhouder die onder de inkomstenbelasting valt op zijn beurt aan belastingheffing onderworpen zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met de eerder bij de vennootschap geheven vennootschapsbelasting. Deze huidige economische dubbele heffing kan oplopen tot 76%. Zij vormt zodoende een zware last voor alle aandeelhouders die onder de inkomstenbelasting vallen.

In de ons omringende landen wordt het verrekeningsstelsel toegepast. Toepassing van

het verrekeningsstelsel houdt in dat de vennootschapsbelasting betreffende de uitgedeelde vennootschapswinst door de aandeelhouder met het door hem over het bruto dividend verschuldigde inkomstenbelasting verrekend kan worden. Er is derhalve geen dubbele druk. Uit het oogpunt van draagkracht heeft het verrekeningsstelsel daarom de voorkeur boven het klassieke stelsel. De dubbele heffing ingevolge het klassieke stelsel leidt niet alleen tot discriminatie van de eigen-vermogensverschaffer, maar legt ook een relatief te hoge dubbele druk op aandeelhouders met een relatief laag inkomen. Dit was ook voor de Europese Commissie destijds reden om te kiezen voor een gedeeltelijk verrekeningssysteem, waardoor de economische dubbele heffing op uitgedeelde winsten in belangrijke mate wordt gemitigeerd. Andere in het verleden ter beperking van deze dubbele druk aangedragen compromisplossingen waren de invoering van een gesplitst tarief voor ingehouden en uitgedeelde winst en de aftrek van primair dividend.

In internationaal verband geplaatst heeft de stelselkeuze trouwens een bijzondere dimensie. De afbakening van de heffingsbevoegdheid tussen het bronland en het woonland vormt een belangrijk politiek probleem. Een geharmoniseerde stelselkeuze voor de vennootschapsbelasting geldend voor de gehele EU zal naar mag worden verwacht - zo deze al ooit wordt gerealiseerd - evenwel nog vele jaren op zich laten wachten. In de tussentijd kan het Nederlandse beleid bij toepassing van mijn voorstel gericht blijven op handhaving van het klassieke stelsel van vennootschapsbelasting, waarbij de aandeelhouders ter mitigering van de economische dubbele heffing voor het uitgekeerde dividend in hun woonland worden belast tegen een gematigd tarief.

De overstap naar een analytische behandeling van de inkomsten uit aandelen tegen een vast en relatief laag tarief zoals in mijn herzieningsvoorstel wordt bepleit, betekent in dat geval niet alleen een vereenvoudiging, maar is ook dienstbaar aan de gewenste beperking van de economische dubbele heffing. In combinatie met de vennootschapsbelasting wordt gestreefd naar een globale druk van ruim 50%, verdeeld over de vennootschapsbelasting en de inkomstenbelasting. De precieze invulling van de tarieven acht ik een aangelegenheid van de beleidsma-

kers. Ik beperk mij tot de weergave van een tabel waarin de diverse combinatiemogelijkheden zijn opgenomen met de bijbehorende gecombineerde belastingdruk. Slechts ter toelichting van mijn voorstel heb ik gekozen voor de 38/20-optie die leidt tot een gecombineerde druk van 50,4%.

Tabel: Gecombineerde IB/Vpb druk

IB-tarief:	20 %	25 %	30 %
Vpb-tarief:			
40%	52 %	55 %	58 %
38%	50,4%	53,5 %	56,6%
35%	48 %	51,25%	54,5%

Invoering van een relatief laag uniform tarief voor de inkomsten uit aandelen mag uiteraard niet het gewenste 'globale evenwicht' in fiscale behandeling tussen de geldstromen verstoren. Bij fiscale regelgeving dient men zich bewust te zijn van het feit dat door het tussenvoegen van een BV als transformator winsten, inkomsten uit arbeid, rente-opbrengsten, beleggingsrendementen van onroerende zaken fiscaalrechtelijk gemakkelijk kunnen worden getransformeerd in dividenden. Zou de belastingheffing op dividend door een te lage tariefstelling worden gefaciliteerd, dan zou een run op de transformator-BV ontstaan. De beoogde beleidsdoelstelling om te komen tot een herstructurering van het huidige regime voor inkomsten uit aandelen zou dan door dergelijke opbrengst-eroderende uitwijkmanoeuvres budgettair vastlopen. Om dat te vermijden zijn twee beleidsalternatieven beschikbaar. De eerste optie is het huidige toptarief van de inkomstenbelasting te verlagen van 60% naar 55%. Het drukverschil is dan zodanig afgezwakt dat de doorstroomfondsen naar mijn mening nog nauwelijks levensvatbaarheid zullen hebben. De tweede optie is het 38/20%-regime aan te passen door daarvoor een 38/25%-optie in de plaats te stellen. Dan stijgt de gecombineerde lastendruk tot 53,5%, waardoor de gesignaleerde tariefspanning beduidend is verkleind. Uiteraard zijn voorts combinaties van beide aanpassingen mogelijk.

Subjectivering van de aanmerkelijk-belangheffing

Voor de vormgeving van de aanmerkelijk-belangregeling is essentieel hoe de aanmerke-

lijk-belanghouder moet worden getypeerd: als een ondernemer of als een aandeelhouder. Materieel kan het 100%-aandelenbezit in een BV hetzelfde karakter hebben als het bezit van een eigen onderneming. Juridisch is de aanmerkelijk-belanghouder evenwel een aandeelhouder. De wetgever heeft voor de vormgeving van het aanmerkelijk-belangregime de juridische kwalificatie doorslaggevend geacht en deze voor de uitwerking van de aanmerkelijk-belangregeling als aanknopingspunt gekozen.

De grootaandeelhouders verkeren ten opzichte van aandeelhouders/beleggers echter in een bijzondere positie. Zij kunnen immers op doorslaggevende wijze invloed uitoefenen op het uitdelingsbeleid van de vennootschap. Zodoende ligt het in hun macht de uitdeling van winstreserves van de aandelenvennootschap te transformeren in koerswinst op de aandelen en deze te gelegener tijd te realiseren door verkoop van de aandelen. Daarom is voor hen een aanmerkelijk-belangheffing in het leven geroepen. De bij verkoop gerealiseerde winstreserves worden belast tegen een vast tarief van 20%. De aanmerkelijk-belangregeling geldt als het ware als een soort 'tussenregime' voor die belastingplichtigen, wier subjectieve belang bij de aandelenvennootschap zowel kenmerken van ondernemen als van beleggen vertoont. De aanmerkelijk-belangheffing moet compensatie bieden voor een eventueel anti-fiscaal oppottingsgedrag.

Het wettelijke aanmerkelijk-belangregime is daarvoor echter niet adequaat uitgewerkt. De vormgeving van het heffingsobject is ten onrechte gebaseerd op het objectieve-bronregime. De aanmerkelijk-belanghouder wordt primair als aandeelhouder gezien en de aanmerkelijk-belangheffing wordt beschouwd als een voorschotheffing op de inkomsten uit vermogen. Om die reden is in de geldende aanmerkelijk-belangregeling de collectieve benadering van de inkomsten uit aandelen overgenomen. Dit is gebeurd door de verkrijgingsprijs en overdrachtsprijs van de aanmerkelijk-belangaandelen ten minste te stellen op het gemiddeld op de desbetreffende aandelen gestorte kapitaal. Deze regel staat bekend als de minimumwaarderingsregel. Door toepassing van deze regel wordt een koppeling gelegd met het kapitaalbegrip van de broninkomsten uit vermogen. Daardoor zullen de

ongewenste effecten van de eerder genoemde oppomp- en agio-constructies ook doorwerken naar de aanmerkelijk-belangheffing en daar door ophoging van het gemiddeld gestort kapitaal de claim van de fiscus op de aanmerkelijk-belangwinst uithollen.

Het is begrijpelijk dat door houders van aanmerkelijk-belangpakketten op grote schaal van de gebrekkigheid van dit systeem is geprofi-teerd. Bij belangeloze beoordeling van dit systeem kan men zich slechts afvragen hoe het mogelijk is dat de wetgever zo lang zo'n volstrekt krakkemikkig systeem in stand heeft willen houden. Mijn voorstel is daaraan thans om redenen van rechtvaardigheid een einde te maken. Dit is gemakkelijk mogelijk door binnen de aanmerkelijk-belangheffing de minimumwaar-deringsregel af te schaffen. Dit betekent dat de feitelijk door de belastingplichtige gerealiseerde vermogensmutatie ook daadwerkelijk in de belastingheffing wordt betrokken.

Uitbreiding van de reikwijdte van het aanmerkelijk-belangregime

Volgens het geldende aanmerkelijk-belangre-gime is een aanmerkelijk belang aanwezig ten aanzien van de belastingplichtige die onmiddel-lijk of middellijk deelgerechtigd is in het nomi-naal gestorte aandelenkapitaal van de - binnen-landse of buitenlandse - vennootschap, voor meer dan 7% alleen of te zamen met zijn echtge-noot, en tevens voor ten minste een derde gedeel-te alleen of te zamen met zijn echtgenoot en de in de wet genoemde bloed- en aanverwanten.

Mijn herzieningsvoorstel voorziet in een drastische vereenvoudiging van dit criterium. Van een aanmerkelijk belang is in het herzie-ningsvoorstel slechts sprake indien de belasting-plichtige al dan niet samen met zijn echtgenoot of ongehuwde partner en zijn bloedverwanten in de rechte lijn ((groot)ouders, (klein)kinderen) ten minste 10% bezit van het nominaal geplaats-te kapitaal. Dit nieuwe criterium bevat ten opzichte van het thans geldende een drietal wijzigingen: ten eerste wordt het percentage aangepast, ten tweede wordt de relevante fami-liegroep drastisch beperkt en ten derde wordt het nominaal geplaatste kapitaal als referentiegroo-theid gekozen.

De tweede wijziging betreft het beperken van de relevante familiegroep. Daardoor zal een groot aantal complexiteiten door wisselende familierelaties tot het verleden gaan behoren, hetgeen een belangrijke bijdrage levert aan de vereenvoudiging van de regeling. Door het elimineren van de aanverwanten en van de bloedverwanten in de tweede graad van de zijlijn wordt een meer overzichtelijke groep gecreëerd.

De derde aanpassing betreft de vervanging van het nominale gestorte kapitaal door de nieuwe referentiegrootheid 'nominaal geplaatste kapitaal'. Het nominaal geplaatste kapitaal is een betere maatstaf dan het daadwerkelijk op de aandelen gestorte kapitaal, aangezien het nominale geplaatste kapitaal de stemverhoudin-gen bepaalt en aan duidelijke vormvoorschriften is gebonden.

Aanpassing van het heffingsobject

De aanmerkelijk-belangwinst wordt volgens de thans geldende wettelijke regeling gesteld op het verschil tussen de overdrachtprijs en de verkrijgingsprijs. Aan- en verkoopkosten vermin-deren het belaste voordeel. Onder verkrijgings-prijs wordt verstaan de historische verkrijgings-prijs. De verkrijgingsprijs en overdrachtprijs worden, zoals gezegd, ten minste gesteld op het gemiddeld op de desbetreffende aandelen gestor-te kapitaal.

In mijn herzieningsvoorstel zal het heffings-object op een aantal essentiële punten wijziging ondergaan. De meest belangwekkende aanpas-sing is het laten vervallen van de minimumwaar-deringsregel. Dit betekent dat de feitelijk door de belastingplichtige gerealiseerde vermogensmuta-tie in de belastingheffing wordt betrokken. Voorts is niet langer bepalend de historische verkrij-gings- en vervreemdingsprijs, maar wordt aansluiting gezocht bij de waarde in het econo-mische verkeer op het moment waarop de belastingplichtige gaat voldoen aan de aanmer-kelijk-belangkwalificatie. In vele gevallen zal die waarde tevens de historische verkrijgingsprijs zijn, maar dit is niet noodzakelijkerwijze het geval (bijvoorbeeld bij immigratie).

Dezelfde benadering wordt gekozen bij de vervreemdingsprijs. Bepalend is de waarde in het

economische verkeer van de aandelen op het moment waarop het aandelenpakket niet langer voldoet aan het aanmerkelijk-belangcriterium. Zodra dat het geval is moet in mijn voorstel in beginsel worden afgerekend. Wel wordt de mogelijkheid geboden de afrekening uit te stellen door te opteren voor de regeling van het fictief aanmerkelijk-belanghouderschap. Dit betekent dat de huidige regeling voor het aflopend aanmerkelijk belang wordt afgeschaft. Ook houdt dit in dat de aanmerkelijk-belangclaim niet, zoals in de huidige regeling het geval is, door tijdsverloop geruisloos verdwijnt.

Conclusie

Het herzieningsvoorstel impliceert een verbetering van het fiscale inkomensbegrip en

een belangrijke tariefvereenvoudiging die de thans werkzame spanningen in de heffingsstructuur oplost. De analytische vormgeving doet geen afbreuk aan de aan de inkomstenbelasting ten grondslag liggende draagkrachtgedachte. Integendeel, omdat de winst uit aanmerkelijk belang evenwichtiger is uitgewerkt, voldoet het nieuwe inkomensbegrip beter als maatstaf van draagkracht dan in de thans geldende regeling het geval is. Mijn herzieningsvoorstel verlaagt de populariteitsgraad van de rentegroefondsen ten opzichte van aandelenbezit en dat betekent een versterking van de rechtvaardigheidsdimensie van de heffing.