

Vergaderjaar 2018–2019

35 026

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2019)

M

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIEN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 april 2019

In het regeerakkoord «Vertrouwen in de toekomst» heeft dit kabinet opgenomen dat in de vermogensrendementsheffing (box 3) sneller wordt aangesloten op het werkelijke rendement van spaartegoeden en dat het heffingvrije vermogen wordt verhoogd. Het kabinet heeft deze maatregelen met het Belastingplan 2018 gerealiseerd. Daarnaast is in het regeerakkoord opgenomen dat er een stelsel van vermogensrendementsheffing op basis van werkelijk rendement zal worden uitgewerkt. Met deze brief beschrijf ik het proces tot nu toe, de voorlopige conclusie, ga ik in op het vervolgtraject en schets ik enige conceptuele varianten.

Proces tot nu toe

In 2016, 2017 en 2018 zijn er wijzigingen doorgevoerd in de vermogensrendementsheffing die er met name op gericht waren om het forfaitaire rendement dichter te laten aansluiten bij het gemiddelde werkelijke rendement. Zo heeft dit kabinet het forfaitaire rendement op spaargeld sneller laten aansluiten op het werkelijke spaarrendement en het heffingvrije vermogen per 2018 verhoogd van € 25.000 naar € 30.000,¹ waardoor het aantal belastingplichtigen in box 3 is afgenomen met 360.000. Hierbij zijn de sterke elementen behouden, zoals de voorgevulde aangifte en de mede daardoor lage administratieve lasten voor de burger. Niettemin is het inherent aan een forfaitair rendement dat het vrijwel nooit exact zal aansluiten bij het rendement dat de individuele belastingplichtige maakt. Het kabinet realiseert zich dan ook dat er een maatschappelijke wens bestaat om bij de heffing over inkomen uit sparen en beleggen beter aan te sluiten bij het werkelijke rendement van de individuele belastingplichtige. De sterke daling van de obligatierente en de spaarrente in de afgelopen jaren, speelt een belangrijke rol in deze maatschappelijke wens.

¹ Voor het jaar 2019 bedraagt het heffingvrije vermogen € 30.360. Voor fiscaal partners geldt het dubbele bedrag.

Het vorige kabinet heeft reeds een verkenning in gang gezet die heeft geleid tot de uitwerking van de voortgangsrapportage «Heffing box 3 op basis van werkelijk rendement»² en van het «Keuzedocument box 3».³ Deze documenten bevatten uitgebreide analyses op belangrijke aspecten van een stelsel van vermogensrendementsheffing op basis van werkelijk rendement. Voor de belastingplichtige gaat het dan met name om de belastingdruk, de liquide positie en de administratieve lasten, waaronder het kunnen gebruiken van een zo volledig mogelijk voorgevulde aangifte. Voor de overheid zijn ook de uitvoering en de handhaving, risico's op belastinguitstel en -ontwijking en de budgettaire gevolgen van belang.

Het kabinet vindt het van belang dat de vermogensrendementsheffing zoveel mogelijk aan een aantal uitgangspunten voldoet. Het gaat daarbij om de aansluiting bij het gevoel van rechtvaardigheid en de draagkracht van de belastingbetaler, dat de belastingbetaler niet wordt opgezadeld met hoge administratieve lasten, dat het stelsel een brede heffingsgrondslag heeft die voldoende robuust is tegen belastingontwijking en dat het goed uitvoerbaar is.

Voorlopige conclusie

Op basis van de Voortgangsrapportage en het Keuzedocument box 3 komt het kabinet tot de conclusie dat een stelsel van vermogensrendementsheffing op basis van werkelijk rendement niet kan voldoen aan alle hiervoor genoemde uitgangspunten. Een overgang naar een stelsel op basis van werkelijk rendement is daarom op korte of middellange termijn alleen denkbaar als er concessies worden gedaan op een of meerdere van de uitgangspunten, namelijk het aantal belastingplichtigen (en daarmee de reikwijdte van de grondslag), de voorgevulde aangifte, de mogelijkheden tot het tegengaan van belastingontwijking of de stabiliteit en omvang van de belastinginkomsten. Op deze concessies en uitgangspunten ga ik verderop in deze brief nader in.

Vervolgtraject

Het kabinet is zich ervan bewust dat er een brede wens is tot een verdere uitwerking van een stelsel op basis van werkelijk rendement. In het onderzoek naar bouwstenen voor verbeteringen van het belastingstelsel zal dan ook aandacht zijn voor het belasten van vermogen in brede zin, waarbij naast het vermogen in box 3 ook vermogen in andere belastingen, zoals onroerende zaken en ondernemingsvermogen in box 1 en box 2 worden betrokken. Omdat het verder uitwerken van een stelsel op basis van werkelijk rendement concessies en daarmee fundamentele keuzes vergt, met potentieel verregaande gevolgen voor de begroting en mogelijk de boxen van de inkomstenbelasting overstijgt, wil ik daarom in het bouwstenentraject meer fundamentele beleidsopties laten uitwerken op dit terrein, mede in samenhang met ander vermogen en andere vermogensinkomsten.

Ook zal ik een versneld deelonderzoek laten uitvoeren naar opties om specifiek belastingplichtigen met vooral of uitsluitend spaargeld tegemoet te komen. In dit deelonderzoek komt bijvoorbeeld de op pagina 5 van deze brief opgenomen conceptuele variant «Belasten werkelijk spaarrendement» aan de orde. Ik verwacht dit deelonderzoek op Prinsjesdag aan uw Kamer te sturen.

² Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34 552, nr. 6.

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34 552, nr. 83.

Heffing op basis van werkelijk rendement: vermogensaanwas of vermogenswinst

Zoals in het Keuzedocument is toegelicht vergt een stelsel van vermogensrendementsheffing op basis van werkelijk rendement een initiële keuze tussen twee systemen: een vermogensaanwas- of een vermogenswinstbelasting. Deze keuze is van grote invloed op de uitwerking en de gevolgen van het stelsel.

Bij een *vermogensaanwasbelasting* wordt jaarlijks belasting geheven over de reguliere inkomsten (zoals rente, dividend en huur) en de waardeontwikkeling van vermogenstitels (zoals koerswinst of koersverlies over aandelen, waardestijging of waardedaling van onroerend goed). Een belangrijk gevolg is dat langdurig uitstel van belastingheffing wordt voorkomen. Het betekent echter ook dat wordt geheven over een waardeontwikkeling van een vermogensbestanddeel dat niet is verkocht. De belastingplichtige dient over voldoende liquide middelen te beschikken om de verschuldigde belasting over de ongerealiseerde waardeontwikkeling te kunnen voldoen.

Bij een *vermogenswinstbelasting* wordt naast de heffing over de reguliere inkomsten, een waardeontwikkeling belast op het moment van verkoop van het vermogensbestanddeel. Er wordt dus geheven over het verschil tussen de verkoop- en verkrijgingsprijs. Het gevolg van de keuze voor deze vorm van heffen over werkelijk rendement is dat langdurig uitstel wel mogelijk is. Het heeft ook tot gevolg dat latere wijzigingen na de invoering complex zijn, doordat er bij een eventuele systeemwijziging in de tijd opgebouwde belastingclaims bestaan waarover moet worden afgerekend of waarvoor langdurig overgangsrecht moet worden ingevoerd.

Om te illustreren waarom een stelsel op basis van werkelijk rendement concessies vergt op de eerdergenoemde uitgangspunten, noem ik de belangrijkste gevolgen. Voor een uitgebreidere beschrijving verwijs ik naar de eerdergenoemde Voortgangsrapportage en het Keuzedocument box 3.

Voor de in de Voortgangsrapportage en het Keuzedocument box 3 onderzochte varianten geldt, ongeacht of wordt gekozen voor vermogensaanwas- of vermogenswinstbelasting, het volgende:

- Voor burgers betekent het een flinke verzwaring van de administratieve lasten en toename in complexiteit. Zij moeten aanzienlijk meer gegevens zelf bijhouden en complexe berekeningen maken om aangifte te kunnen doen van hun box 3-inkomen. Dit betreft belastingplichtigen (of hun nabestaanden) die gedurende een jaar scheiden, overlijden, emigreren of immigreren. Daarnaast zullen de circa 1 miljoen belastingplichtigen met vermogenstitels waarover ketenpartners geen of onvoldoende gegevens hebben ten aanzien van de inkomsten en kosten, zoals onroerende zaken en onderlinge verdelingen, jaarlijks te maken krijgen met hogere administratieve lasten en toename in complexiteit. De reikwijdte van de vooringevulde aangifte neemt af.
- Het uitvoeren en handhaven van een heffing op basis van werkelijk rendement is structureel problematisch: Uit het Keuzedocument bleek dat geen van de onderzochte varianten van een vermogensrendementsheffing op basis van werkelijk rendement verenigbaar is met een brede reikwijdte van de grondslag en de vooringevulde aangifte. Sinds de publicatie van het Keuzedocument zijn er geen varianten aan het licht gekomen die hiermee wel verenigbaar zijn.

Specifiek voor de vermogenswinstbelasting komt daar nog een aantal belangrijke gevolgen bij, namelijk:

- Er zullen naar verwachting nieuwe producten ontstaan waarvan het rendement uitsluitend bestaat uit (langdurig uitgestelde) vermogenswinsten. Er is daarom meer risico op langdurig uitstel van belastingheffing en mogelijk zelfs belastingontwijking. Het tegengaan hiervan zal veel reparatiewetgeving vergen. En zelfs dan is mijn inschatting dat langdurig uitstel en risico's op ontwijking vrijwel niet te voorkomen zullen zijn. Deze verwachting is gebaseerd op de steeds verdergaande belastingontwijking die was ontstaan onder het stelsel van de Wet op de inkomstenbelasting 1964. Deze belastingontwijking leidde tot grondslaguitholling en vergde vrijwel jaarlijks reparatiewetgeving. Dit was destijds een van de belangrijkste redenen voor een overgang naar een forfaitair stelsel.
- Het «lock in-effect»: een vermogenswinstbelasting maakt het aantrekkelijk om winstrealisatie en daarmee belastingheffing uit te stellen. Dit uitstel leidt ertoe dat het bedrag aan winst waarover in de toekomst belasting moet worden betaald steeds groter wordt. Dit maakt het complex om van deze systematiek af te stappen.

Conceptuele varianten

Een deel van de hiervoor beschreven problematiek kan worden beperkt door concessies te doen op een of meerdere uitgangspunten, zoals andere landen ook doen. Hierna licht ik enkele conceptuele varianten toe.

Vermogensaanwasbelasting of vermogenswinstbelasting

Een vermogensaanwasbelasting is in internationaal perspectief over het algemeen niet gebruikelijk, maar geniet wel de voorkeur boven een vermogenswinstbelasting, omdat het in mindere mate leidt tot uit- en afstel mogelijkheden, risico op fraude en het eerder genoemde «lock in-effect». Voor minder of niet liquide vermogenstitels kan een vermogensaanwasbelasting wel eerder tot liquiditeitsproblemen leiden. Hieraan tegemoetkomen door middel van bijvoorbeeld betalingsregelingen is uitvoeringstechnisch ingewikkeld, zeker als de vermogensaanwas erg volatiel is.

Belasten werkelijk spaarrendement

Een stelsel waarin inkomen uit sparen (rente) tegen werkelijk rendement en het inkomen uit beleggen forfaitair wordt belast, ontziet belastingplichtigen met alleen spaargeld (boven het heffingvrije vermogen). Voor ongeveer de helft van de huidige box 3-grondslag wordt daarmee aangesloten bij het werkelijke rendement. Door het verschil in behandeling van inkomen uit spaargeld en inkomen uit beleggen ontstaan er echter afbakeningsproblemen en ontwijkingmogelijkheden rond de peildatum waarmee men vermogen onder de meest gunstige categorie kan laten vallen. Maatregelen om dit tegen te gaan zoals meerdere peildata of generieke antimisbruikmaatregelen maken het stelsel complexer en verhogen de administratieve lasten voor de burger en de uitvoeringskosten, terwijl de ontwijkingmogelijkheden naar verwachting groter zullen zijn dan in het huidige stelsel.

Heffingsgrondslag voorgaand jaar voor behoud kwaliteit vooringevulde aangifte

In Nederland neemt de vooringevulde aangifte een cruciale rol in bij de dienstverlening aan burgers en bij de handhaving door de Belastingdienst. Om de vooringevulde aangifte zoveel mogelijk in stand te houden

bij het belasten van werkelijk rendement, zal de vermogensrendementsheffing mogelijk een jaar achter moeten gaan lopen op de heffing in box 1 en box 2. Veel benodigde gegevens zullen anders namelijk niet of niet op tijd beschikbaar zijn voor tijdige verwerking in de voorgevulde aangifte. Gegevens die (nog) niet door ketenpartners (zoals financiële instellingen) aan de Belastingdienst worden geleverd, zullen door belastingplichtigen zelf moeten worden ingevuld. Het gaat hierbij onder andere om inkomsten en kosten ten aanzien van onroerende zaken en beleggingsrendementen op vermogen in het buitenland.

Verkleinen groep belastingplichtigen

Om een stelsel op basis van werkelijk rendement uitvoerbaar en handhaafbaar te houden voor de Belastingdienst zal de groep belastingplichtigen aanzienlijk kleiner moeten worden dan de huidige circa 2,8 miljoen. De meest voor de hand liggende manier om dit te bereiken is door middel van een verhoging van de heffingvrije voet. Andere manieren, die in andere landen gebruikelijk zijn, zijn specifieke vrijstellingen voor de verschillende vermogenstitels, zoals extra vrijstellingen voor vermogenswinsten bij onroerende zaken of aandelen als deze langere tijd in bezit zijn geweest. De belastingopbrengsten van de vermogensrendementsheffing zullen structureel dalen, gezien de smallere grondslag. De omvang van deze daling hangt vooral af van de keuzes die er bijvoorbeeld worden gemaakt ten aanzien van de hoogte van de heffingvrije voet en het tarief.

Vermogensrendementsheffing in het buitenland

De hiervoor geschetste concessies uiteten zich in buitenlandse stelsels van vermogensrendementsheffing op basis van werkelijk rendement. Om het systeem hanteerbaar te houden, maken landen gebruik van bijvoorbeeld hoge vrijstellingen, veel uitzonderingen en bijzondere regelingen voor verschillende vermogensbestanddelen. Hierdoor blijven de doelgroep voor de heffing en de vermogensbestanddelen die in de heffing worden betrokken beperkt in omvang. Daarbij geldt voor buitenlandse systemen die hebben gekozen voor een vermogenswinstbelasting, dat deze vooral historisch zijn gegroeid. Als er namelijk eenmaal een vermogenswinstbelasting is, is het door de opgebouwde belastingclaim moeilijk om de heffingssystematiek later te wijzigen (het eerdergenoemde «lock in-effect»). Voor concrete voorbeelden verwijs ik naar het «Internationaal onderzoek box 3»⁴ dat is uitgevoerd in verkenningen die hebben geleid tot de Voortgangsrapportage en het Keuzedocument.

Tot slot

Gezien de complexiteit en de verregaande gevolgen van een vermogensrendementsheffing op basis van werkelijk rendement voor burgers, financiële instellingen en de Belastingdienst, zou een stelsel op basis van werkelijk rendement ten koste gaan van elementen die het kabinet ook belangrijk vindt, zoals de voorgevulde aangifte, met de mede als gevolg daarvan lage administratieve lasten voor burgers, de eenvoud van het huidige stelsel en de reikwijdte van de grondslag.

Dit laat onverlet dat het kabinet de wens van een heffing op basis van werkelijk rendement begrijpt. Gezien de concessies die nodig zijn voor een heffing op basis van werkelijk rendement op het terrein van eenvoud, begrijpelijkheid, uitstel mogelijkheden, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, vindt het kabinet het van belang dat een overgang naar een

⁴ Bijlage bij Kamerstukken I 2016/17, 34 552, nr. A.

heffing op basis van werkelijk rendement kan rekenen op een zo groot mogelijk maatschappelijk en politiek draagvlak. Om die reden laat het kabinet in het onderzoek naar bouwstenen voor stelselverbeteringen meer fundamentele beleidsopties uitwerken op het terrein van de vermogensrendementsheffing, mede in samenhang met ander vermogen en andere vermogensinkomsten en gaat het kabinet op basis van deze beleidsopties graag met uw Kamer in gesprek.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel