

Vergaderjaar 2020–2021

35 577

Wijziging van enkele wetten houdende aanpassing van de belastingheffing over sparen en beleggen in de inkomstenbelasting (Wet aanpassing box 3)

Nr. 4

ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 7 september 2020 en het nader rapport d.d. 11 september 2020, aangeboden aan de Koning door de Staatssecretaris van Financiën. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 31 augustus 2020, no. 2020001671, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 september 2020, no. W06.20.0297/III, bied ik U hierbij aan.

Het kabinet is de Afdeling erkentelijk voor de voortvarendheid waarmee het advies over het bovenvermelde voorstel is uitgebracht.

Naar aanleiding van het advies, dat hieronder cursief is opgenomen, merk ik het volgende op.

Het voorstel is onderdeel van het fiscale pakket voor het jaar 2021 samen met de wetsvoorstellen: Belastingplan 2021, Overige fiscale maatregelen 2021, CO₂-heffing industrie, Verbetering uitvoerbaarheid toeslagen, Wijziging van de Wet opslag duurzame energie- en klimaattransitie in verband met de vaststelling van tarieven voor de jaren 2021 en 2022, Differentiatie overdrachtsbelasting en Eenmalige huurverlaging huurders met lager inkomen.

De wens bestaat al langer om de box 3-heffing beter te laten aansluiten op het werkelijk behaalde rendement. Omdat dit niet op korte termijn te realiseren is, wordt voorgesteld het heffingvrije vermogen voor box 3 per 1 januari 2021 te verhogen van momenteel € 30.846 naar € 50.000. Tevens

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

wordt voorgesteld het belastingtarief voor box 3 te verhogen van 30% naar 31%.

Het is niet de bedoeling dat de verhoging van het heffingvrije vermogen doorwerkt naar de vermogenstoets in inkomens- en vermogensafhankelijke regelingen. Daarom bevat het wetsvoorstel maatregelen om dit te voorkomen. De doorwerking van de verhoging van het heffingvrije vermogen naar het verzamelinkomen (lager) en daarmee op diverse toeslagen (hoger) wordt niet voorkomen, maar gefinancierd uit de tariefsverhoging in box 3.

De Afdeling advisering van de Raad van State maakt opmerkingen over het verder uitstellen van een structurele box 3-stelselwijziging en over de keuze voor en gevolgen van het niet doorwerken van de verhoging van het heffingvrije vermogen naar de vermogenstoets in inkomens- en vermogensafhankelijke regelingen. In verband daarmee dient het voorstel nader te worden overwogen.

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is de toelichting aangevuld en is de wettekst op enkele technische punten aangepast, onder meer conform het voorstel van de Afdeling. Het kabinet heeft op advies van de Afdeling het aangepaste voorstel nogmaals overwogen en heeft besloten het wetsvoorstel in deze aangepaste vorm in te dienen bij de Tweede Kamer. Het voorstel zorgt ervoor dat belastingplichtigen met een lager vermogen niet langer belasting betalen in box 3. Dit wordt gedeeltelijk gefinancierd door een beperkte tariefsverhoging in box 3 voor belastingplichtigen met een hoger vermogen.

1. Inhoud van het voorstel

De vermogensrendementsheffing (box 3-heffing) in de inkomstenbelasting is al langere tijd onderwerp van discussie. Al jaren bestaat de wens om de box 3-heffing beter te laten aansluiten bij het werkelijke rendement op het vermogen. Hiervoor is een stelselwijziging nodig, die op korte termijn niet is te realiseren.² Met dit wetsvoorstel wordt beoogd om door aanpassingen binnen de kaders van het huidige stelsel met name de belastingdruk op kleinere vermogens in box 3 te laten dalen.³

Zonder dit voorstel zou het heffingvrije vermogen in 2021 € 31.340 bedragen. Het voorstel verhoogt het heffingvrije vermogen naar € 50.000 en het belastingtarief voor box 3 van 30% naar 31%.

Het is niet de bedoeling dat de verhoging van het heffingvrije vermogen doorwerkt naar de vermogenstoets in diverse inkomens- en vermogensafhankelijke regelingen. Daarom bevat het wetsvoorstel onder meer formeelrechtelijke maatregelen om die doorwerking te voorkomen. De doorwerking naar de inkomensstoetsen voor inkomensafhankelijke regelingen wordt niet voorkomen, maar gefinancierd uit de tariefsverhoging in box 3.

² Memorie van toelichting, paragraaf 1, vijfde tekstblok.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 1, eerste en vijfde tekstblok. In het vijfde tekstblok staat onder meer: «Binnen de kaders van het huidige stelsel is het verhogen van het heffingvrije vermogen daarom de meest geëigende manier om zoveel mogelijk spaarders tegemoet te komen en tegelijkertijd de kleine (doorgaans defensieve) beleggers te ontzien.»

1. Inhoud van het voorstel

Een verhoging van het heffingvrije vermogen draagt inderdaad bij aan de verlaging van belastingdruk op kleinere vermogens. Doorwerking naar de vermogenstoetsen in inkomensafhankelijke regelingen wordt voorkomen. Wel is er een lichte doorwerking naar de inkomensstoetsen die zijn opgenomen in inkomensafhankelijke regelingen omdat een lager inkomen in box 3 ook effect heeft op de hoogte van het verzamelinkomen. Uit de tabellen in paragraaf 3 van de toelichting bij het wetsvoorstel volgt dat een deel van de tariefsverhoging de doorwerking naar de inkomensstoetsen voor inkomensafhankelijke regelingen dekt.

2. Structurele aanpassing box 3

Bij invoering van de box 3-heffing in 2001 werd uitgegaan van een forfaitair rendement van 4% van de grondslag sparen en beleggen. Naarmate de spaarrentes daalden, nam het maatschappelijk ongenoegen over de box 3-heffing steeds meer toe. Vooral kleine spaarders worden geconfronteerd met een belastingdruk op de inkomsten uit vermogen die ver uitstijgt boven hun werkelijke rendement.

De Hoge Raad heeft op 14 juni 2019 geoordeeld dat voor de jaren 2013 en 2014 de heffing van box 3 op stelselniveau een schending oplevert van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) indien het nominaal zonder (veel) risico's gemiddeld haalbare rendement voor de jaren 2013 en 2014 lager is dan 1,2 procent.⁴ De Hoge Raad oordeelt tevens dat in dit rechtstekort slechts kan worden voorzien door keuzes te maken op stelselniveau. Nu die keuzes niet voldoende duidelijk uit het stelsel van de wet volgen, is de wetgever aan zet.⁵

Op 6 september 2019 heeft de toenmalige Staatssecretaris van Financiën de contouren geschetst van een aangepaste box 3-heffing vanaf 1 januari 2022. De huidige Staatssecretaris van Financiën heeft in een brief aan de Tweede Kamer van 26 juni 2020 geschreven dat het voorstel van 6 september 2019 leidt tot onevenwichtigheden, en dat het kabinet zal onderzoeken welke mogelijkheden er op de langere termijn zijn voor een hervorming van het box 3-stelsel.⁶ Hij licht toe dat dit fundamentele wijzigingen in de structuur van het stelsel zijn die meer tijd kosten, omdat de Belastingdienst in de gelegenheid moet worden gesteld om deze wijzigingen door te voeren in de systemen en te implementeren. In een algemeen overleg van 23 juni 2020 heeft de huidige Staatssecretaris van Financiën aangegeven, dat hij denkt aan een termijn van tien jaar voordat de heffing in box 3 kan plaatsvinden op basis van het werkelijke rendement.⁷

⁴ De procedure ging over de jaren 2013 en 2014. Met ingang van 2017 is de box 3-heffing gewijzigd. Vanaf dat moment wordt uitgegaan twee rendementen: een (lager) forfaitair spaarrendement en een (hoger) forfaitair beleggingsrendement. Het vermogen van belastingplichtigen wordt forfaitair verdeeld tussen sparen en beleggen. Die verdeling is gebaseerd op de feitelijke vermogensmix van alle belastingplichtigen en afhankelijk van drie rendementsklassen. Met name spaarders ervaren deze gewijzigde heffing nog steeds als te hoog. Over de gewijzigde heffing wordt ook geprocedeerd. De bezwaren tegen de berekening van de box 3-heffing voor de jaren 2017, 2018 en 2019 zijn aangewezen als zogenoemd massaal bezwaar.

⁵ HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:816, r.o. 2.10.3.

⁶ Dat zou dan plaatsvinden op basis van de opties die in de bouwstenen zijn gepresenteerd, zoals een progressief tarief, een vermogensbelasting en het belasten van het reële rendement.

⁷ Zie verslag algemeen overleg Vaste Commissie voor Financiën, 23 juni 2020, p. 39.
<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z11643&did=2020D27897>.

Uit het voorgaande volgt dat de wetgever een structurele aanpassing voor de box 3-heffing dus (weer/verder) voor zich uitschuift. Dit tast het maatschappelijke draagvlak voor de box 3-heffing en de geloofwaardigheid van de wetgever ernstig aan en zal het maatschappelijke ongenoegen over de box 3-heffing niet wegnemen. Vooral ook omdat de Hoge Raad heeft beslist dat het op het pad van de wetgever ligt op stelselniveau in een rechtstekort te voorzien.

De Afdeling adviseert daarom inzicht te geven in wat op kortere termijn en binnen welk tijdsbestek wel mogelijk is en in hoe de op langere termijn te realiseren hervorming van het box 3-stelsel, dat op stelselniveau recht doet aan voornoemde bezwaren, eruit gaat zien.

2. Structurele aanpassing box 3

Het box 3-stelsel is reeds per 1 januari 2017 ingrijpend gewijzigd. Met deze wijziging is het vaste forfaitaire rendementspercentage van 4% losgelaten en zijn daar twee forfaitaire rendementsklassen voor in de plaats gekomen (sparen en beleggen). Deze percentages worden jaarlijks geactualiseerd aan de hand van werkelijke markttrendementen. Daarnaast zijn drie vermogensschijven met ieder een eigen verdeling tussen sparen en beleggen (vermogensmix) vastgesteld op basis van aangiftegegevens. De combinatie van de vermogensmix en de twee forfaitaire rendementsklassen zorgt ervoor dat het stelsel vanaf 2017 beter aansluit bij het werkelijke rendement. Inmiddels hebben verschillende rechtbanken en gerechtshoven geoordeeld dat het huidige stelsel niet in strijd is met het EVRM-recht.⁸ Het kabinet is derhalve al eerder tegemoet gekomen aan het maatschappelijk ongenoegen over de box 3-heffing.

Daarnaast hecht het kabinet eraan om op te merken dat de Hoge Raad in zijn arresten waar de Afdeling aan refereert, heeft aangegeven in welk geval sprake zou zijn van een schending op stelselniveau, maar niet heeft vastgesteld dat er voor de jaren 2013 en 2014 sprake is van een dergelijke schending. Het kabinet zal de Tweede Kamer per brief informeren ten aanzien van de gevolgen van deze arresten die betrekking hebben op de belastingjaren 2013 tot en met 2016.

Het kabinet is zich bewust van de maatschappelijke wens om de vermogensrendementsheffing beter te laten aansluiten bij het werkelijke rendement. De Afdeling adviseert inzicht te geven in wat op kortere termijn en binnen welk tijdsbestek mogelijk is om te komen tot een structurele aanpassing van de box 3-heffing. Door een verhoging van het heffingvrije vermogen betalen in 2021 900.000 mensen geen belasting meer in box 3. De box 3-populatie wordt daardoor kleiner, hetgeen kan helpen in het verwerklijken van een stelsel dat is gebaseerd op werkelijk rendement. Op dit moment wordt een extern onderzoek voorbereid naar praktische mogelijkheden voor een heffing die aansluit bij het werkelijke rendement van vermogensbestanddelen. Het kabinet streeft ernaar de resultaten van dit onderzoek in het voorjaar van 2021 naar de Tweede Kamer te kunnen sturen. Een van de aandachtspunten daarbij is hoe om te gaan met een toename van het vermogen.

3. Effectiviteit van het voorstel

Het niet doorwerken van de verhoging van het heffingvrije vermogen naar diverse inkomens- en vermogensafhankelijke regelingen noodzaakt tot formeelrechtelijke wijzigingen, aanpassing van een groot aantal wetten en

⁸ Zie ter illustratie: Gerechtshof 's-Hertogenbosch 2 juli 2020, nrs. 19/00781 en 19/00782, ECLI:NL:GHSHE:2020:2000.

het leidt tot complicaties bij de uitvoering. De Afdeling maakt hierover de volgende opmerkingen.

a. Geharmoniseerd begrippenkader

Vanaf de introductie van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) is voor inkomensafhankelijke regelingen waarvan de aanspraak op een tegemoetkoming mede afhankelijk is gesteld van het vermogen het volgende bepaald. Er bestaat geen aanspraak op een tegemoetkoming, indien – kort gezegd – over het berekeningsjaar voordeel uit sparen en beleggen als bedoeld in artikel 5.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) in aanmerking wordt genomen. Er werd belang gehecht aan harmonisatie van begrippen. Dit bevordert namelijk de transparantie van de inkomensafhankelijke regelingen voor burgers en beleidsmakers. Ook maakt transparantie van begrippen het eenvoudiger om de effecten van het gebruik van verschillende inkomensafhankelijke regelingen en het effect van inkomenspolitieke maatregelen te meten.⁹ Specifiek voor de vermogenstoets is opgemerkt dat volledige harmonisatie met uitsluitend het box-3-vermogen ertoe leidt dat de uitvoering effectiever en efficiënter kan plaatsvinden en een verzwaring van de uitvoeringslast voor alle betrokkenen voorkomt.¹⁰

De voorgestelde wijziging, die noopt tot het introduceren van een tweetal beschikkingen in de inkomstenbelasting, maakt dat de oorspronkelijke harmonisatie deels wordt losgelaten en dat het geheel complexer wordt. Daaraan wordt in de toelichting onvoldoende aandacht besteed.

De Afdeling adviseert om in de toelichting te motiveren waarom de argumenten die destijds werden gehanteerd om te komen tot een geharmoniseerd begrippenkader thans geen opgeld meer doen.

3.a. Geharmoniseerd begrippenkader

Dit wetsvoorstel brengt geen wijziging in de vermogensbestanddelen die tot het vermogen voor de vermogenstoets worden gerekend en heeft in de optiek van het kabinet dan ook geen noemenswaardig effect op de mate van harmonisatie van vermogensbegrippen die in de verschillende regelingen worden gehanteerd.

Geregeld is in dit wetsvoorstel dat de vermogenstoetsen in de verschillende inkomensafhankelijke regelingen voortaan gebaseerd worden op de rendementsgrondslag en niet meer aansluiten bij de grondslag sparen en beleggen. Met deze wijziging wordt voorkomen dat de hoogte van de vermogensgrenzen wordt beïnvloed door de ophoging van het heffing-vrije vermogen. De toelichting is naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling op dit punt verduidelijkt.

Met betrekking tot de introductie van de twee beschikkingen merkt het kabinet het volgende op.

Met het wetsvoorstel wordt een belangrijke stap gezet waardoor vermogens worden vastgesteld zodat de uitvoerders van de inkomensafhankelijke regelingen hun bedrijfsvoering kunnen voortzetten zoals zij nu gewend zijn. Het volgen van de ophoging van het heffingvrije vermogen voor de inkomensafhankelijke regelingen zou tot gevolg hebben dat relatief vermogende mensen recht houden op inkomensafhankelijke ondersteuning, terwijl zij vanuit het draagkrachtprincipe dat aan de Awir

⁹ Kamerstukken II 2004/05, 29 765, nr. 3, p. 8.

¹⁰ Kamerstukken II 2004/05, 29 765, nr. 3, p. 12 en 40.

ten grondslag ligt niet kwalificeren voor deze ondersteuning. Dit gevolg vindt het kabinet vanuit beleidsmatig en budgettair oogpunt niet wenselijk. De toelichting bij het wetsvoorstel is op advies van de Afdeling op dit punt uitgebreid.

b. Uitvoeringstoets Belastingdienst

Bij het voorstel is een kritische uitvoeringstoets van de Belastingdienst gevoegd. De Belastingdienst wijst onder meer op ingrijpende gevolgen bij de maakbaarheid van de informatievoorzieningssystemen, omdat in de systemen voor de inkomensheffing ingrijpende aanpassingen nodig zijn om voor de afnemers van de vermogensgegevens de juiste vermogens te kunnen blijven vaststellen. Dit heeft volgens de uitvoeringstoets vier consequenties. Ten eerste moeten de geplande werkzaamheden voor het Elektronisch Berichten Verkeer naar een later moment worden doorgeschoven. Ten tweede betekent dit dat er vanaf half 2021 tot en met het eerste kwartaal van 2022 (buiten parameteraanpassingen) geen ruimte is om nieuwe, aanvullende wijzigingen in de systemen voor de inkomensheffing door te voeren. Ten derde zijn de risico's op procesverstoringen groot. Ten vierde is een risico verbonden aan doorwerking van de maatregel in het portfolio voor de inkomensheffing.

De enkele constatering in de toelichting dat de Belastingdienst de maatregel uitvoerbaar acht per de voorgestelde datum van inwerking-treding, doet hieraan onvoldoende recht.¹¹

De Afdeling adviseert in de toelichting meer inhoudelijk in te gaan op de uitvoeringstoets van de Belastingdienst.

3.b. Uitvoeringstoets Belastingdienst

Het kabinet is van mening dat het tegemoetkomen van belastingplichtigen in box 3 opweegt tegen de geschetste uitvoeringsgevolgen. Het voorstel zorgt ervoor dat 900.000 mensen met relatief kleinere vermogens niet langer belasting betalen over de (forfaitaire) inkomsten uit hun vermogen. Daarnaast gaan door deze aanpassing belastingplichtigen met een vermogen van meer dan € 50.000 maar minder dan € 220.000 (voor partners € 440.000) erop vooruit. In totaal gaan 1,7 miljoen belastingplichtigen erop vooruit. De Belastingdienst heeft in de uitvoeringstoets het voorstel als uitvoerbaar beoordeeld. Daarbij zijn wel risico's geschetst. Het kabinet acht deze risico's beheersbaar.

c. Gegevensverwerking

Het voorstel regelt, ter voorkoming van ongewenste doorwerking van de verhoging van het heffingvrije vermogen naar de vermogenstoets voor diverse inkomens- en vermogensafhankelijke regelingen, dat belastingplichtigen aangifte inkomstenbelasting moeten doen en daarin informatie moeten geven over de waarde van hun box 3 bezittingen en schulden. Die verplichting geldt ook als zij geen belastbaar box 3-inkomen hebben en zelfs als zij waarschijnlijk geen inkomstenbelasting verschuldigd zijn.¹² In de aangifte worden fiscaal relevante persoonsgegevens opgevraagd. Deze gegevensverwerking dient enerzijds het (nieuwe) doel om inzicht te verkrijgen in het vermogen van belastingplichtigen, zodat de levering van een vermogensgegeven wordt gecontinueerd aan uitvoerders van inkomensafhankelijke regelingen.

¹¹ Voorstel, paragraaf 8.

¹² Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.2.

Anderzijds worden de gegevens gebruikt voor controledoeleinden in het kader van de belastingheffing en beoordeling van de vraag of toch nog inkomstenbelasting verschuldigd zal zijn.¹³ De toelichting toetst deze gegevensverwerking aan het EVRM en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG).¹⁴ Ten aanzien van de AVG wordt volstaan met de opmerking dat voor deze verwerking nu een wettelijke grondslag wordt geboden, en dat dit in combinatie met goede voorlichting ervoor zorgt dat het proces en de doelen ervan voor iedereen inzichtelijk, transparant en rechtmatig zijn¹⁵.

Uit de toelichting blijkt niet in hoeverre de gegevensverwerking verder voldoet aan de AVG. De Afdeling acht het daarom aangewezen de toelichting met betrekking tot de AVG aan te vullen. In het bijzonder wijst de Afdeling op het gemotiveerd toelichten van de juiste grondslag.¹⁶ Ook dient de toelichting in te gaan op de algemene beginselen van de AVG.¹⁷ Met name wijst de Afdeling op de beginselen van doelbinding en van minimale gegevensverwerking, nu in ieder geval een gedeelte van de belanghebbenden zonder de uitbreiding van de verplichting om aangifte te doen geen aangifte (meer) had hoeven doen en dus geen gegevens had hoeven verstrekken.¹⁸

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

3.c. Gegevensverwerking

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de toelichting op punten aangevuld. Het kabinet hecht er naar aanleiding van de opmerking over minimale gegevensverwerking aan om op te merken dat eenieder die wordt uitgenodigd tot het doen van aangifte in algemene zin belastingplichtig is. In het wetsvoorstel wordt daarnaast een bepaling voorgesteld die zeker stelt dat gegevens mogen worden opgevraagd die van belang kunnen zijn voor de vaststelling van de beschikking rendementsgrondslag of de beschikking groen beleggen. In die zin zijn de gegevens die via de aangifte worden ontvangen dan ook relevant.

d. Uitvragen gegevens via het aangiftebiljet inkomstenbelasting

Zoals hiervoor beschreven moeten belastingplichtigen aangifte inkomstenbelasting doen, als ze een vermogen hebben van meer dan € 31.340 (op 1 januari 2021) ook als dat leidt tot een nihil aanslag inkomstenbelasting en informatie die zij in de aangifte moeten opnemen over de waarde van hun box 3 bezittingen en schulden niet relevant is voor de vaststelling van de verschuldigde belasting.

Het doel van een belastingaangifte is om de belastingsschuld te kunnen vaststellen. Met dit wetsvoorstel worden aanpassingen voorgesteld in de Wet IB 2001 en in de Algemene wet inzake rijksbelastingen, voor doelen die liggen buiten de inkomstenbelastingheffing en zelfs niets van doen hebben met de rijksbelastingen. Het doel is om informatie op te halen voor partijen die nu ook al afnemer van een gegeven van de Belastingdienst zijn, maar met dien verstande dat het op dit moment gaat om een gegeven dat door de Belastingdienst al wordt vastgesteld ten behoeve

¹³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2.2 en 7.

¹⁴ Memorie van toelichting, paragraaf 7.

¹⁵ Memorie van toelichting, paragraaf 7.

¹⁶ Artikel 6, eerste lid, AVG. Ook artikel 6, derde lid, AVG dient hierbij te worden betrokken.

¹⁷ Artikel 5 AVG.

¹⁸ Artikel 5, eerste lid, onder c, AVG. Zie ook memorie van toelichting, Artikelsgewijze toelichting, Artikel II, Artikel 56a AWR.

van de aanslag inkomstenbelasting. Vanaf 2021 krijgt de Belastingdienst uitdrukkelijk een nieuwe taak. De dienst moet andere gegevens aan afnemers gaan leveren. Om dat te kunnen realiseren moet de Belastingdienst behoorlijke investeringen doen in de ICT-systemen en moet de Belastingdienst mensen gaan uitnodigen om aangifte inkomstenbelasting te doen of gegevens voor box 3 in te vullen, ook als daarover geen belasting is verschuldigd.

Volgens de toelichting is dit nodig, omdat er tot op heden geen andere vermogensuitvraag is waarop de uitvoeringsorganisaties zich kunnen baseren.¹⁹

Een nadere motivering en een afweging van de voor- en nadelen die samenhangen met de principiële vraag of in belastingaangiften zaken moeten kunnen worden uitgevraagd die niet noodzakelijk zijn voor de vaststelling van de verschuldigde belasting, ontbreekt echter. Dit is een discussie die breder zou moeten worden gevoerd dan voor specifiek deze situatie. Het speelt te meer daar waar in de aangifte verzamelde gegevens breder worden gedeeld en afnemers graag andere informatie zouden ontvangen dan nu kant en klaar uit de aangiften kan worden opgelepeld.²⁰

Het wetsvoorstel introduceert een verplichting om gegevens te overleggen waarvan de kennisneming voor de vaststelling van de beschikking bedrag rendementgrondslag en de beschikking bedrag groen beleggen van belang kunnen zijn.²¹ De toelichting besteedt echter geen aandacht aan de vraag hoe de inspecteur kan afdwingen dat de correcte gegevens in de aangifte staan en de informatie wordt overlegd, als dat niet van invloed is op de verschuldigde belasting.

De Afdeling adviseert de toelichting op deze punten aan te vullen en zo nodig het voorstel aan te passen.

3.d. Uitvragen gegevens via het aangiftebiljet inkomstenbelasting

De Afdeling merkt op dat een bredere discussie zou moeten worden gevoerd over de vraag welke gegevens met welk doel via de belastingaangifte zouden moeten kunnen worden uitgevraagd. Het kabinet merkt op dat het voorgestelde gebruik van belastinggegevens voor andere doeleinden dan belastingheffing, niet op zichzelf staat. Er is inmiddels behoorlijk wat wet- en regelgeving op grond waarvan de Belastingdienst verplicht is om aan andere overheidsorganisaties belastinggegevens te verstrekken voor andere doeleinden dan belastingheffing.

In reactie op de opmerking van de Afdeling dat afnemers mogelijk ook graag andere informatie zouden ontvangen, merkt het kabinet op dat dit een ander vraagstuk is. Het gaat er nu om dat gegevens die in beginsel fiscaal relevant kunnen zijn, ook worden gebruikt voor andere doeleinden indien hiervoor een grondslag bestaat.

Ter zake van de opmerking van de Afdeling dat in de toelichting niet is aangegeven hoe de inspecteur een correcte en juiste aangifte kan afdwingen, merkt het kabinet het volgende op. De verbreding van de groep belastingplichtigen die wordt uitgenodigd om aangifte te doen, noopt niet tot aanpassing van het boeteregime. Immers, ook in de huidige situatie zijn er belastingplichtigen die aangifte inkomstenbelasting doen,

¹⁹ Memorie van toelichting, paragraaf 7, derde tekstblok.

²⁰ In dit verband valt bijvoorbeeld te wijzen op de loonaangifteketen, waarin gegevens één keer worden opgevraagd en vervolgens aan diverse afnemers, zoals Belastingdienst, UWV, CBS, gemeenten, SVB, CAK, gerechtsdeurwaarders en DUO, ter beschikking worden gesteld.

²¹ Voorstel artikel II.

maar die uiteindelijk geen inkomstenbelasting zijn verschuldigd. Het bestaande boeteregime wordt daarom toereikend geacht.

e. Tot slot

Tot slot merkt de Afdeling nog het volgende op. Het voordeel in de inkomstenbelasting van deze wetswijziging voor belastingplichtigen bedraagt maximaal € 106 per belastingplichtige.²² Volgens de toelichting zou met de doorwerking van de verhoging van het heffingvrije vermogen naar diverse inkomens- en vermogensafhankelijke regelingen, zonder dat in die regelingen een aanpassing plaatsvindt, een budgettaire beslag van ongeveer € 400 miljoen gemoeid zijn. Ook met de doorwerking naar eigen bijdragen aan (bijvoorbeeld) een zorginstelling zou een budgettaire beslag gemoeid zijn. De regering ziet dit als ongewenste neveneffecten van de verhoging van het heffingvrije vermogen.²³

Om deze neveneffecten te voorkomen worden wijzigingen in een groot aantal wetten voorgesteld en aantal formeelrechtelijke wijzigingen die leiden tot complicaties bij de uitvoering door de Belastingdienst. De complicaties doen zich versterkt voor bij belastingplichtigen met een vermogen tussen de € 31.340 en € 50.000. Het beperkte maximale voordeel van € 106 en alle wijzigingen en complicaties die worden opgeroepen door de wens om vervolgens de neveneffecten van de verhoging van het heffingvrije vermogen te voorkomen, roept vragen op over de afwegingen die in het wetsvoorstel zijn gemaakt. Met name of er geen andere mogelijkheden zijn om de kleinere spaarders tegemoet te komen zonder dat dit leidt tot de hiervoor genoemde wijzigingen en complicaties.

De Afdeling adviseert in het licht van het voorgaande de gemaakte afwegingen te heroverwegen.

3.e. Tot slot

Door dit wetsvoorstel wordt een groot deel van de huidige box 3-populatie ontzien in de belastingheffing voor box 3. Belangrijker nog brengt het met zich mee dat 900.000 mensen met relatief kleinere vermogens niet langer belasting betalen over de inkomsten uit hun vermogen. Door deze aanpassing belastingplichtigen met een vermogen van meer dan € 50.000 maar minder dan € 220.000 (voor partners € 440.000) erop vooruit. In totaal gaan 1,7 miljoen belastingplichtigen erop vooruit. Het kabinet concludeert dat voornoemde voordelen ruimschoots opwegen tegen de door de Afdeling geschatte neveneffecten.

Ten overvloede merkt het kabinet op dat het budgettaire beslag van een doorwerking van de ophoging van het heffingvrije vermogen naar de inkomensafhankelijke regelingen in de toelichting abusievelijk op € 400 miljoen is gesteld. Dit bedrag is circa € 163 miljoen²⁴. Deze omissie is in de memorie aangepast.

²² Memorie van toelichting, paragraaf 4, onder tabel E1.

²³ Memorie van toelichting, paragraaf 2.2, derde tekstblok.

²⁴ Dit bedrag is exclusief het bedrag dat gemoeid zou zijn met een doorwerking naar de vermogenstoets die is opgenomen in de Wet langdurige zorg.

5. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W06.20.0297/III

- De wettekst van artikel I, onderdeel B, artikel 5.2, eerste lid, Wet IB 2001 en de memorie van toelichting, paragraaf 3, eerste tekstblok en de artikelsgewijze toelichting bij artikel VI en VII wat betreft de verdeling van de rendementsklassen en de schijfgrenzen met elkaar in overeenstemming brengen.
- De wettekst van artikel I, onderdeel D, artikel 9.4, eerste lid, onderdeel c, en artikel I, onderdeel E, artikel 9.4a, derde en vijfde lid, en de artikelsgewijze toelichtingen op die bepalingen wat betreft de beschikking bedrag aan groene beleggingen met elkaar in overeenstemming brengen.
- Artikel I, onderdeel E, artikel 9.4a, vierde lid, Wet IB 2001 aanvullen dan wel in de memorie van toelichting aanvullen waarom wordt afgeweken van de systematiek bij herziening zoals die elders wordt gehanteerd (zie artikel 3.54, zevende en achtste lid, artikel 3.119b, vierde lid, artikel 3.151, zesde lid, artikel 4.37, tweede en derde lid, artikel 4.50, zesde lid, en artikel 6.2a, vijfde lid, Wet IB 2001).
- Toelichten uit welke wettelijke bepaling volgt dat buitenlands belastingplichtigen niet standaard een beschikking rendementsgrondslag ontvangen (vgl. memorie van toelichting, paragraaf 2, negende tekstblok en artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onderdeel E, derde alinea).
- In artikel VIII, onderdeel A «de rendementsgrondslag, bedoeld in artikel 5.3 van de Wet op de inkomstenbelasting 2001;» vervangen door «de rendementsgrondslag, bedoeld in artikel 5.3 van de Wet inkomstenbelasting 2001;».
- In artikel IX, onderdeel A «bedoeld in artikel 5.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001» vervangen door «gemiddelde rendementsgrondslag, bedoeld in artikel 5.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001» en «bedoeld in artikel 5.3 van de Wet inkomstenbelasting 2001» vervangen door «rendementsgrondslag, bedoeld in artikel 5.3 van de Wet inkomstenbelasting 2001».

5. Redactionele wijzigingen

Aan de redactionele opmerking van de Afdeling is gevolg gegeven. Tevens is een aantal redactionele wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangebracht.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal bezwaren bij het voorstel en adviseert het voorstel niet bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal in te dienen, tenzij het is aangepast

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief