

Vergaderjaar 2022–2023

32 545

Wet- en regelgeving financiële markten

Nr. 184

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 december 2022

In opdracht van het Ministerie van Financiën heeft SEO Economisch Onderzoek (SEO) de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de regelingen voor de fiscale beleggingsinstelling (fbi) en de vrijgestelde beleggingsinstelling (vbi) in de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 geëvalueerd. Het evaluatierapport van SEO is op 7 juli 2022 aan uw Kamer aangeboden.¹ Daarbij is aangegeven dat het kabinet het rapport nader zal bestuderen en dat op een later moment een inhoudelijke reactie en beleidsvoornemens met betrekking tot de fbi en de vbi naar uw Kamer gestuurd zullen worden. Met deze brief kom ik hieraan tegemoet. Ook maak ik in deze brief het beleidsvoornemen met betrekking tot het fonds voor gemene rekening (fgr) kenbaar.

1. Opbouw brief

Deze brief is als volgt opgebouwd. Na een beknopte weergave van de kabinetsreactie (onderdeel 2) wordt achtereenvolgens nader ingegaan op de bevindingen uit de evaluatie en beleidsvoornemens van het kabinet met betrekking tot de fbi (onderdeel 3), de vbi (onderdeel 4) en het fgr (onderdeel 5). Onderdeel 6 sluit deze brief af met enkele slotopmerkingen.

2. Kabinetsreactie

SEO heeft de regelingen voor de fbi en de vbi in de vennootschapsbelasting (Vpb) geëvalueerd aan de hand van doeltreffendheid en doelmatigheid. Deze regelingen leiden ertoe dat, onder voorwaarden, effectief een vrijstelling geldt voor de Vpb.

Het evaluatierapport van SEO is opgesteld in het kader van de Strategische Evaluatie Agenda, een Rijksbreed instrument dat moet leiden tot beter en meer bruikbaar inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. Voor doeltreffendheid dienen de doelen van het beleid

¹ Kamerstuk 32 140, nr. 130.

behaald te worden dankzij inzet van het beleid. Doelmatigheid vereist dat deze realisatie van de doelen gepaard gaat met acceptabele uitvoeringskosten, administratieve lasten en beperkte neveneffecten. Beide regelingen waren nog niet eerder geëvalueerd.

Een fbi belegt of in vastgoed of in effecten. Hierna wordt daarom onderscheid gemaakt tussen de vastgoed-fbi en de effecten-fbi. In de evaluatie concludeert SEO dat het fbi-regime in nationaal verband doeltreffend en doelmatig is. In internationaal verband is de mate waarin het fbi-regime bijdraagt aan de Nederlandse concurrentiepositie volgens het onderzoek beperkt. Het kabinet is tevreden met de positieve uitkomst van het onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de effecten-fbi. Tevens erkent het kabinet dat de doeltreffendheid van het fbi-regime voor wat betreft de internationale concurrentie beperkt is tot het voorkomen van een verdere uitstroom van Nederlandse beleggingsinstellingen naar Luxemburg of Ierland. Gezien de positieve evaluatie van de effecten-fbi ziet het kabinet op dit moment geen dringende noodzaak voor aanpassingen van de effecten-fbi.

In het evaluatierapport geeft SEO aan dat de vastgoed-fbi in binnenlandse verhoudingen tot een evenwichtige behandeling leidt, maar dat in internationale verhoudingen sprake kan zijn van een heffingslek. Ook voor de vastgoed-fbi beschouwt SEO het regime als doelmatig. Het kabinet heeft op Prinsjesdag 2022 de zogenoemde vastgoedmaatregel aangekondigd.² Aanvankelijk is daarbij aangegeven dat deze maatregel op 1 januari 2024 in werking zal treden. Het kabinet heeft echter – mede naar aanleiding van geuite zorgen over het tijdsbestek om te reorganiseren tijdens consultatie van (participanten in) vastgoed-fbi's en (institutionele) beleggers – besloten om de inwerkingtreding van de vastgoedmaatregel uit te stellen tot 1 januari 2025. Dit houdt tevens verband met het besluit van het kabinet om te voorzien in flankerend beleid in de overdrachtsbelasting per 1 januari 2024 (zie hierna). Partijen zullen dan voldoende tijd hebben om te kunnen anticiperen op de vastgoedmaatregel en om eventueel een herstructurering uit te voeren. De vastgoedmaatregel houdt, kort gezegd, in dat een fbi niet meer direct in vastgoed mag beleggen. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen in Nederland en buiten Nederland gelegen vastgoed. Als gevolg van de voorgenomen maatregel wordt de winst van vastgoed-fbi's vanaf 1 januari 2025 belast tegen het reguliere Vpb-tarief. De aangekondigde vastgoedmaatregel beoogt de fiscale behandeling over resultaten uit vastgoed evenwichtiger te maken en de opbrengst van de maatregel dient ter dekking van het koopkrachtpakket dat volgt uit de augustusbesluitvorming.

Het vbi-regime heeft als doel het verbeteren van de concurrentiepositie van Nederlandse beleggingsinstellingen. Uit de evaluatie blijkt dat dit doel niet geheel wordt gerealiseerd. Wel slaagt het vbi-regime erin om obstakels weg te nemen voor kleine particuliere beleggers om collectief te beleggen en draagt het regime eraan bij dat een verdere uitstroom van beleggingsinstellingen wordt voorkomen. Om die reden stelt het kabinet voor om de voorwaarden voor toepassing van het vbi-regime aan te passen.

Tot slot is in de brief van 1 juli 2021³ aan uw Kamer toegezegd dat een eventuele aanpassing van de definitie van het fgr in samenhang zal worden bekeken met de aanbevelingen die voortvloeien uit de evaluatie van het fbi- en vbi-regime. In lijn met deze toezegging heeft het kabinet

² Kamerstuk 36 202, nr. 6 (Aanbiedingsbrief pakket Belastingplan 2023).

³ Kamerstuk 32 545, nr. 136.

besloten om het toestemmingsvereiste bij een fgr, dat internationaal ongebruikelijk is, te vervangen door een meer gangbare definitie. Het kabinet is voornemens om de belastingplicht van het fgr voor de Vpb hierop te laten aansluiten, waarbij rekening gehouden wordt met de oorspronkelijk doelstelling voor de zelfstandige belastingplicht van het fgr.

De maatregelen voor de fbi, vbi en het fgr zullen de komende periode verder uitgewerkt worden in een wetsvoorstel dat op Prinsjesdag 2023 ingediend zal worden bij uw Kamer. De maatregelen zullen in het eerste kwartaal van 2023 ter internetconsultatie worden aangeboden. De bedoeling is dat de maatregelen voor de vbi en het fgr met ingang van 1 januari 2024 in werking zullen treden. De vastgoedmaatregel zal per 1 januari 2025 in werking treden (met flankerend beleid in de overdrachtsbelasting dat gaat gelden per 1 januari 2024).

3. Fbi

3.1. Achtergrond

Het onderzoek van SEO laat zien dat de wetgever bij de implementatie van het fbi-regime in de jaren zestig diverse doelen nastreefde:

1. Evenwichtige behandeling: een gelijke behandeling van een open beleggingsfonds (een beleggingsinstelling zonder rechtspersoonlijkheid)⁴ en een beleggingsmaatschappij (een beleggingsinstelling met rechtspersoonlijkheid).
2. Neutraliteit: het wegnemen van fiscale belemmeringen voor collectieve beleggingsvormen: geen economische dubbele belasting van beleggingsinkomsten en geen uitstel van betaling.
3. Internationale concurrentiepositie: een gelijk speelveld met vergelijkbare buitenlandse fondsen: geen gunstigere fiscale behandeling van beleggingen in buitenlandse fondsen in de Nederlandse inkomstenbelasting (IB) en Vpb.

Een fbi stelt particulieren en institutionele beleggers in staat om collectief te beleggen in effecten en vastgoed. Door collectief te beleggen is een grotere risicospreiding (en daarmee ook een hoger rendement) mogelijk en ontstaat er gemakkelijker toegang tot beleggingsmarkten. Fiscaal wordt de fbi zodanig behandeld dat beleggen via een fbi niet zwaarder wordt belast dan rechtstreeks beleggen. Dit vindt – kort gezegd – plaats door bij de fbi geen Vpb te heffen over de winst (nultarief) en van de fbi te eisen dat de gehele winst moet worden uitgekeerd aan de aandeelhouders. De uitkering van de winst (dividend) moet plaatsvinden binnen acht maanden na het einde van elk boekjaar. Op het uitgekeerde dividend moet de fbi 15% dividendbelasting inhouden. Op die manier wordt de belastingheffing over de winst van de fbi veiliggesteld.⁵

In de praktijk zijn er fbi's die zich richten op particuliere beleggers (retailmarkt, veelal beursgenoteerd) en fbi's die in handen zijn van (een beperkt aantal) institutionele beleggers, zoals verzekeraars en pensioenfondsen (niet-beursgenoteerd).

⁴ Uit het SEO rapport volgt dat die een bijzondere overeenkomst betreft tussen die partijen: de beheerder, bewaarder en de participanten. Een beleggingsfonds geeft bij toetreding van de participanten participatiebewijzen (bewijzen van deelgerechtigdheid) uit. Bij een open beleggingsfonds waren de participatiebewijzen in de jaren zestig genoteerd op de beurs.

⁵ Voor binnenlandse aandeelhouders heeft de dividendbelasting het karakter van een voorheffing en kan de dividendbelasting worden verrekend met de IB/Vpb of, bij pensioenfondsen, worden teruggevraagd. Voor buitenlandse aandeelhouders is de dividendbelasting in beginsel eindheffing.

Er wordt, zoals hiervoor opgemerkt, bij het fbi-regime verder onderscheid gemaakt tussen de effecten-fbi en de vastgoed-fbi. Vastgoed-fbi's beleggen in vastgoed. Effecten-fbi's beleggen in effecten, schuldvoorwaarden en andere financiële instrumenten. In totaal zijn er momenteel circa 300 fbi's, waarvan 240 effecten-fbi's en 60 vastgoed-fbi's.

3.2 Uitkomst evaluatie effecten-fbi

Het evaluatierapport laat zien dat met betrekking tot de effecten-fbi sprake is van doeltreffendheid op de eerste twee beleidsdoelen van de fbi (evenwichtige behandeling en neutraliteit). In binnenlandse verhoudingen bestaat een evenwichtige behandeling tussen fondsen en is er neutraliteit wat de belastingheffing betreft. Voor de Nederlandse markt is de fbi dan ook een concurrerend regime. Het derde beleidsdoel (internationale concurrentiepositie) kent echter een beperkte doeltreffendheid. Voor de buitenlandse markt is de fiscaliteit niet noodzakelijk doorslaggevend. SEO wijst erop dat de fiscaliteit voor de vormgeving van het productaanbod niet per se doorslaggevend is. Ook de manier waarop het toezicht is ingericht, de mogelijkheden van het gebruik van het verdragen-netwerk en de operationele overwegingen bij de aanbieders bepalen of aanbieders kiezen om producten aan te bieden via een fbi of via een buitenlands regime (zoals Luxemburg of Ierland). Marktpartijen kiezen alleen voor een Nederlandse fbi als dit een duidelijke meerwaarde heeft. Voor het bedienen van Nederlandse klanten bestaat deze meerwaarde in sommige gevallen. In die zin is de fbi volgens SEO niet internationaal concurrerend. Voor de Belastingdienst zijn er beperkte uitvoeringskosten en relatief beperkte administratieve lasten voor de belastingplichtigen, daarom ziet SEO de effecten-fbi vanuit het perspectief van de uitvoerbaarheid wel als een doelmatige regeling.

3.3 Voornemen kabinet effecten-fbi

Het kabinet is tevreden met de grotendeels positieve uitkomst van het onderzoek naar de doeltreffendheid en de doelmatigheid van de effecten-fbi in binnenlandse verhoudingen. Het regime voor de effecten-fbi is dan ook een effectieve fiscale regeling. Het kabinet erkent daarbij dat de doeltreffendheid van het fbi-regime wat betreft de internationale concurrentie beperkt is tot het voorkomen van een verdere uitstroom van Nederlandse beleggingsinstellingen voor Nederlandse beleggers naar Luxemburg of Ierland. Zoals SEO aangeeft is fiscaliteit niet per se doorslaggevend voor de keuze voor een fbi maar spelen ook andere aspecten een rol. Om die reden ligt een wijziging in de fiscale wet- en regelgeving voor effecten-fbi's niet voor de hand.

SEO doet een aantal aanbevelingen die de doeltreffendheid en doelmatigheid van het fbi-regime voor de effecten-fbi zouden kunnen verbeteren. Het kabinet ziet op dit moment – gezien de positieve evaluatie van de effecten-fbi en de aangekondigde vastgoedmaatregel – onvoldoende aanleiding om deze aanbevelingen om te zetten in concrete beleidsvoor-nemens.

3.4 Uitkomst evaluatie vastgoed-fbi

In het evaluatierapport wordt aangegeven dat ook het regime bij een vastgoed-fbi in binnenlandse verhoudingen tot een evenwichtige heffing leidt, maar dat in buitenlandse verhoudingen door verdragstoepassing

sprake kan zijn van een heffingslek.⁶ Hiér wordt de realisatie van het doel evenwichtige behandeling dus beperkt door verdragstoepassing. Daarnaast wordt het regime van de vastgoed-fbi ook als doelmatig beschouwd. Er zijn beperkte uitvoeringskosten voor de Belastingdienst en beperkte administratieve lasten. Wel zijn er in sommige gevallen extra administratieve lasten door beperkte flexibiliteit in aanpalende activiteiten die in het regime ontplooid mogen worden. Het rapport geeft als aandachtspunt met betrekking tot de doelmatigheid dat het hiervoor gesignaleerde heffingslek kan zorgen voor verlies van belastinginkomsten en onzekerheid door juridische procedures (en de mogelijke beleidsreactie vanuit het Ministerie van Financiën).

3.5 Voornemen kabinet vastgoed-fbi

Het kabinet heeft op Prinsjesdag 2022 invoering van de zogenoemde vastgoedmaatregel in de Vpb aangekondigd. Op basis van de vastgoedmaatregel mag de fbi niet meer direct in Nederlands en buitenlands vastgoed beleggen. Als gevolg van de voorgenomen maatregel wordt de winst van vastgoed-fbi's vanaf 1 januari 2025 belast tegen het reguliere Vpb-tarief. De vastgoedmaatregel heeft geen gevolgen voor de effecten-fbi's. Indirect beleggen via een vennootschap die op haar beurt vastgoed houdt is nog wel mogelijk. Een fbi kan dus in vastgoed (blijven) beleggen door middel van het houden van aandelen in een regulier belaste dochtervennootschap (vastgoedbeleggingsdochters).

Op Prinsjesdag is aangekondigd dat de vastgoedmaatregel op 1 januari 2024 in werking zal treden. Het kabinet heeft echter – mede naar aanleiding van gesprekken met vertegenwoordigers van vastgoed-fbi's en (institutionele) beleggers – besloten om de inwerkingtreding van de vastgoedmaatregel uit te stellen tot 1 januari 2025. Hiermee wil het kabinet bewerkstellingen dat er voldoende tijd en handelingsperspectief is om te kunnen anticiperen op de gevolgen van de vastgoedmaatregel. Vertegenwoordigers van fbi's en de (institutionele) beleggers hebben aangegeven dat zij 9 tot 12 maanden nodig hebben om te kunnen herstructureren en goed voorbereid te kunnen zijn op de vastgoedmaatregel. Daarnaast houdt de uitgestelde inwerkingtreding van de vastgoedmaatregel verband met het besluit van het kabinet om te voorzien in een flankerende maatregel die met ingang van 1 januari 2024 in werking zal treden (zie hierna). Het kabinet heeft het voornemen om het wetsvoorstel in het eerste kwartaal van 2023 te consulteren en vervolgens op Prinsjesdag 2023 in te dienen bij uw Kamer.

Bij de uitwerking van het wetsvoorstel zal in kaart worden gebracht hoe het huidige vastgoed-fbi landschap er precies uitziet, onder andere voor wat betreft het aantal (wel en niet beursgenoteerde) fbi's en het soort vastgoed zij vertegenwoordigen met welk beleggingsvolume.

Het kabinet heeft de vastgoedmaatregel onder meer genomen ter dekking van het koopkrachtpakket dat volgt uit de augustusbesluitvorming. Daarnaast kunnen in bepaalde gevallen resultaten uit (Nederlands) vastgoed in handen van een fbi niet worden belast. Het vorige kabinet heeft dit heffingslek in 2019 uitgebreid toegelicht.⁷ In die brief is uiteen-

⁶ Buitenlandse belastingplichtige beleggers kunnen een beroep doen op een verlaagd verdragstarief voor deelnemingsdividenden (doorgaans 0% of 5%) uitgekeerd door een fbi. Dit kan omdat in de meeste verdragen niet is geregeld dat die vermindering van dividendbelasting niet geldt voor dividenduitkeringen door fbi's. Het gevolg is dat Nederland zijn heffingsrecht op de winsten uit het vastgoed onder veruit de meeste verdragen niet of niet volledig kan effectueren.

⁷ Kamerstuk 35 300 IX, nr. 4.

gezet dat in bepaalde omstandigheden met buitenlandse beleggers resultaten uit (Nederlands) vastgoed in handen van fbi's effectief niet worden belast, terwijl Nederland juist een internationaal gebruikelijk heffingsrecht heeft ten aanzien van dit vastgoed. Hierdoor loopt de Nederlandse schatkist belastingontvangsten mis. De verwachte opbrengst van de maatregel zal bij de uitwerking van het wetsvoorstel worden gekwantificeerd. De aangekondigde vastgoedmaatregel beoogt de fiscale behandeling over resultaten uit vastgoed evenwichtiger te maken en de opbrengst van de maatregel dient ter dekking van het koopkrachtpakket.

Flankerend beleid

De vastgoedmaatregel raakt fbi's die direct beleggen in Nederlands vastgoed. Voor fbi's die beleggen in buitenlands vastgoed heeft de maatregel naar verwachting minder vergaande gevolgen omdat het heffingsrecht over buitenlands vastgoed is voorbehouden aan het land waar het vastgoed is gelegen (situsbeginsel).

Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de vastgoedmaatregel per 1 januari 2025 zullen bepaalde (niet-beursgenoteerde) vastgoed-fbi's waarschijnlijk willen herstructureren om zelfstandige Vpb-plicht voor hun beleggingsresultaat te voorkomen. Bij beleggers in niet-beursgenoteerde fbi's kan bijvoorbeeld worden gedacht aan pensioenfondsen die bij een rechtstreekse belegging in vastgoed zouden zijn vrijgesteld van Vpb voor hun beleggingsresultaat. Voor hen speelt bij die herstructureringen de overdrachtsbelasting een belangrijke rol. De herstructurering kan afhankelijk van de situatie leiden tot belastbare feiten voor de overdrachtsbelasting, waarbij de bestaande vrijstellingen niet altijd van toepassing zullen zijn. In voorkomende gevallen kan dat tot (maatschappelijk) ongewenste effecten leiden voor bijvoorbeeld (institutionele) beleggers die investeren in de Nederlandse woningmarkt, welke effecten bij uitwerking van het wetsvoorstel in kaart zullen worden gebracht. Het kabinet wil deze onbedoelde effecten zoveel mogelijk voorkomen. Daarom heeft het kabinet ervoor gekozen om te voorzien in flankerend beleid bij de invoering van de vastgoedmaatregel. De voorgenomen flankerende maatregel die per 1 januari 2024 in werking zal treden, ziet op een voorwaardelijke vrijstelling van overdrachtsbelasting gedurende het jaar 2024 voor verkrijgingen in het kader van een herstructurering die direct samenhangen met de fbi-vastgoedmaatregel.

Omdat de effecten van de vastgoedmaatregel en de daarbij te nemen flankerende maatregelen nog nader uitgewerkt en gekwantificeerd worden, maken ze geen deel uit van het stapelingsonderzoek dat BZK in samenwerking met Financiën laat uitvoeren naar de effecten van een aantal maatregelen op de rendementen van woningmarktbeleggers. Zoals bovenstaand aangegeven zal bij de nadere uitwerking van het wetsvoorstel worden gekeken naar de effecten hiervan.

Aanbevelingen SEO

SEO doet met betrekking tot de vastgoed-fbi enkele aanbevelingen die de doeltreffendheid en doelmatigheid van het fbi-regime voor de vastgoed-fbi kunnen verbeteren. Vanwege de door het kabinet aangekondigde vastgoedmaatregel hebben deze aanbevelingen haar belang verloren.

4. Vbi

4.1 Achtergrond

Net zoals het fbi-regime, beoogt het vbi-regime het collectief beleggen te faciliteren door het voorkomen van extra belastingheffing ten opzichte van rechtstreeks beleggen. Het onderzoek van SEO laat zien dat het vbi-regime één hoofddoel kent, te weten het verbeteren van de concurrentiepositie van Nederlandse beleggingsinstellingen door de belastingconcurrentie aan te gaan met andere jurisdicties. Het vbi-regime is bedoeld voor beleggingsinstellingen die deelnemingsrechten aanbieden aan een breed publiek. Het vbi-regime is in 2007 in de Vpb opgenomen. Het vbi-regime is alleen van toepassing, indien aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Enkele voorwaarden zijn dat een vbi alleen een nv of een fgr kan zijn, of een daarmee vergelijkbaar naar het recht van bepaalde andere Staten opgericht lichaam. Een vbi mag uitsluitend beleggen in financiële instrumenten (bijvoorbeeld effecten en deposito's) en banktegoeden.

Een beleggingsinstelling die aan de wettelijke eisen van het vbi-regime voldoet, is vrijgesteld van Vpb. Het op enig moment niet voldoen aan één of meerdere bovengenoemde voorwaarden leidt tot verlies van de vbi-status. Een vbi hoeft geen aangifte Vpb te doen, omdat deze subjectief is vrijgesteld. Een in Nederland gevestigde vbi is geen inhoudingsplichtige voor de dividendbelasting.

4.2 Uitkomst evaluatie vbi-regime

In het evaluatierapport geeft SEO aan dat het vbi-regime erin slaagt om obstakels weg te nemen voor kleine particuliere beleggers om collectief te beleggen. De bijdrage van het vbi-regime aan de Nederlandse concurrentiepositie is echter beperkt. Er is geen doelrealisatie op het verbeteren van de concurrentiepositie van Nederlandse beleggingsinstellingen. Het rapport geeft aan dat dit komt doordat de fiscaliteit niet per se de doorslaggevende factor is voor de keuze waar een beleggingsinstelling wordt gevestigd. Bovendien waren op het moment van introductie van het vbi-regime al veel beleggingsinstellingen naar Luxemburg of Ierland vertrokken. Er zijn weinig beleggingsinstellingen teruggekomen naar Nederland of aangetrokken vanuit het buitenland die nu gebruik maken van het vbi-regime. Wel draagt het regime eraan bij dat een verdere uitstroom van beleggingsinstellingen wordt voorkomen. Ongeveer 30 van de circa 1350 vbi's zijn beleggingsinstellingen die worden aangeboden aan een breed publiek (retail beleggers) dan wel institutionele beleggers. Het regime wordt dus overwegend gebruikt door niet-beoogde gebruikers: vermogende personen en families. Het regime biedt voor deze groep gebruikers de mogelijkheid van zogenoemde «boxarbitrage» tussen box 2 en box 3 in de IB. Daarbij wordt opgemerkt dat sinds 20 september 2016 een verplichte afrekening geldt over de latente aanmerkelijkbelangclaim op het niveau van een aanmerkelijkbelanghouder.⁸ De afrekening is echter beperkt tot nieuwe gevallen. Het gevolg hiervan is dat de instroom van niet-beoogd gebruik nagenoeg is opgedroogd. Het regime is vanuit uitvoeringsperspectief wel doelmatig door lage uitvoeringskosten en administratieve lasten. Dit komt door de afwezigheid van een aangifteplicht.

⁸ Hierbij moet er bij omzetting van een «eigen» reeds bestaande regulier belaste privébeleggingsvennootschap in een vrijgestelde beleggingsinstelling afgerekend worden in box 2.

4.3 Voornemen kabinet vbi

Het vbi-regime is onder meer opgericht om obstakels voor collectief beleggen voor particuliere beleggers weg te nemen. Een van de uitgangspunten is te voorkomen dat particuliere beleggers die collectief beleggen slechter af zijn dan particulieren die individueel beleggen. Bij collectief beleggen wordt het geld van een groot aantal beleggers samengevoegd. Dit levert schaalvoordelen op, risico's kunnen beter worden gespreid en de particuliere belegger kan gebruik maken van de expertise van de fondsbeheerder. Collectief beleggen faciliteert op deze manier de vermogensopbouw en is van belang bij pensioenopbouw. Daarom vindt het kabinet het belangrijk dat collectief beleggen niet minder aantrekkelijk wordt dan individueel beleggen. Het kabinet hecht aan het blijven faciliteren van collectief beleggen en zal daarom het vbi-regime, in aangepaste vorm, blijven handhaven. In lijn met de aanbevelingen van SEO is het kabinet voornemens het vbi-regime te versoberen door bijvoorbeeld de regeling alleen open te stellen voor beleggingsinstellingen die een vergunning hebben en onder toezicht staan van de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en de Nederlandsche Bank (DNB).

Deze voorgenomen aanpassing is in lijn met één van de aanbevelingen van SEO en zorgt ervoor dat de toegang tot het vbi-regime wordt beperkt tot beleggingsinstellingen die deelnemingsrechten aanbieden aan een breed publiek of institutionele beleggers. Deze aanpassing gaat het niet-beoogde gebruik van het vbi-regime tegen. Voor de bestaande niet-beoogde vbi's (met name vermogende particulieren en families) komt het vbi-regime te vervallen. Zij worden door deze aanpassing regulier belastingplichtig in de Vpb. Het gaat hierbij met name om familiefondsen in de vorm van een fgr die opteren voor het vbi-regime.

Met het laten voortbestaan van het vbi-regime in aangepaste vorm blijft collectief beleggen voor particuliere beleggers aantrekkelijk (door gelijke fiscale behandeling in vergelijking met individueel beleggen) en wordt voorkomen dat beleggingsinstellingen die nu nog gevestigd zijn in Nederland naar het buitenland vertrekken.

5. Fgr

5.1 Achtergrond

In de brief van 1 juli 2021⁹ is aan uw Kamer toegezegd om een eventuele aanpassing van de definitie van het fgr in samenhang met de evaluatie van het fbi- en vbi-regime te bezien. Het fgr is met ingang van 1970 in de Vpb opgenomen. De reden van de opname van het fgr in de Vpb was om beleggingsmaatschappijen die als rechtsvorm de nv hadden en de open beleggingsfondsen gelijk te behandelen. Open beleggingsfondsen vervullen in het maatschappelijk verkeer namelijk eenzelfde functie als nv's.

Er is sprake van een fgr die voor de Vpb belastingplichtig is (de zogenoemde open fgr), indien de bewijzen van deelgerechtigdheid in het fgr verhandelbaar zijn. De bewijzen van deelgerechtigdheid worden als verhandelbaar aangemerkt, indien voor vervreemding niet de toestemming van alle participanten vereist is (toestemmingsvereiste). Indien bij een fgr daarentegen wel een dergelijke toestemming is vereist, is sprake van een zogenoemde besloten fgr (transparant en dus niet zelfstandig belastingplichtig voor de Vpb: de beleggingen worden rechtstreeks bij achterliggende participanten in de heffing van de IB of

⁹ Kamerstuk 32 545, nr. 136.

Vpb betrokken). Er is ook geen sprake van een open fgr, indien de vervreemding van de bewijzen van deelgerechtigdheid uitsluitend kan geschieden aan het fonds zelf of aan bloed- en aanverwanten in de rechte lijn van de participant, ook zonder dat daarvoor de toestemming van alle participanten vereist is (de zogenoemde inkoopvariant).

Het toestemmingsvereiste komt ook voor bij beoordeling of een commanditaire vennootschap (cv) zelfstandig belastingplichtig (open) of transparant (besloten) is. Deze beoordeling van de fiscale behandeling van een cv en fgr werkt op grond van de jurisprudentie door naar de kwalificatie van buitenlandse rechtsvormen. Dit heeft tot gevolg dat bepaalde buitenlandse rechtsvormen voor Nederlandse fiscale doeleinden als niet-transparant (zelfstandig belastingplichtig) worden aangemerkt, terwijl ze door een andere staat als transparant (niet-zelfstandig belastingplichtig) worden gezien. Dit leidt tot kwalificatieverschillen tussen belastingstelsels en wordt in de praktijk als knellend ervaren. In het consultatievoorstel tot aanpassing van het kwalificatiebeleid is om die reden een andere definitie van het (open) fgr voorgesteld.¹⁰ Er werd – kortgezegd – voorgesteld dat sprake is van een open fgr indien de verhandelbaarheid van bewijzen van deelgerechtigdheid op een gereglementeerde markt of daarmee vergelijkbaar handelsplatform. Ook zou er sprake zijn van een open fgr indien deze fgr de verplichting heeft tot inkoop van eigen deelnemingsrechten. Aangezien de praktijk, waaronder investeerders en beleggingsinstellingen, behoefte heeft aan de huidige twee varianten van het fgr (open en besloten), werd in dit consultatiedocument door het kabinet voorgesteld om beide varianten te laten bestaan, waarbij voor het onderscheid tussen de varianten (het toestemmingsvereiste) werd vervangen door een ander criterium. In de brief van 1 juli 2021¹¹ is aangegeven dat de internetconsultatie veel inhoudelijk reacties heeft opgeleverd. Een groot deel van die reacties heeft betrekking op de voorgestelde definitie van het (open) fgr. Uit die reacties blijkt dat de in het consultatiedocument voorgestelde definitie voor het (open) fgr ingrijpende gevolgen kan hebben voor institutionele beleggers, zoals pensioenfondsen en verzekeraars, bij de spreiding van beleggingsrisico's. Omdat institutionele beleggers die fgr's gebruiken als rechtsvorm voor hun beleggingsvehikels doorgaans gebruik maken van het fbi- of vbi-regime is in eerdergenoemde brief van 1 juli 2021 aangegeven dat het wenselijk is om de aanpassing van de definitie van het fgr zoveel mogelijk in samenhang te bezien met de aanbevelingen die voortvloeien uit de voorgenomen evaluatie van het fbi- en vbi-regime.

Medio 2019 waren er bijna 1800 beleggingsfondsen in de vorm van een fgr Vpb-plichtig. Hiervan zijn er naar schatting 200 (beursgenoteerde) fondsen. De overige fgr's zijn hoofdzakelijk familiefondsen die om uiteenlopende redenen kunnen zijn opgezet. Hier valt te denken het doel om box 3 vermogen zonder heffing van Vpb naar box 2 van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) over te hevelen. Tevens wordt de open fgr veelal gebruikt als anonimiseringsstructuur voor vermogende particulieren, omdat een fgr niet wordt ingeschreven in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel en ook geen plicht heeft om jaarcijfers te publiceren. Een fgr moet echter wel sinds invoering van het zogenoemde UBO¹²-trust register¹³ in veel gevallen haar uiteindelijk belanghebbenden registeren.

¹⁰ Overheid.nl | Consultatie Consultatiedocument aanpassing fiscaal kwalificatiebeleid rechtsvormen (internetconsultatie.nl).

¹¹ Kamerstuk 32 545, nr. 136.

¹² UBO staat voor: Ultimate Beneficial Owner.

¹³ Implementatiewet registratie uiteindelijk belanghebbenden van trusts en soortgelijke juridische constructies Stb. 2021, nr. 610.

Uit het voorgaande blijkt dat er ten aanzien van het fgr twee knelpunten kunnen worden onderscheiden:

- 1) Het toestemmingsvereiste dat bepaalt of een fgr Vpb-plichting is, is internationaal ongebruikelijk en kan leiden tot kwalificatieverschillen tussen belastingstelsels.
- 2) Het feitelijk gebruik van de open fgr sluit niet volledig aan bij de oorspronkelijke doelstelling voor de zelfstandige belastingplicht van een fgr.

Het tweede knelpunt volgt ook uit het evaluatierapport van SEO. Als oplossingsrichtingen draagt SEO aan het aanscherpen van de voorwaarden of het schrappen van de zelfstandige belastingplicht van een fgr. Deze oplossingsrichtingen beogen arbitrage tussen box 2 en box 3 tegen te gaan.

5.2 Voornemen kabinet fgr

Het kabinet begrijpt de reacties uit de internetconsultatie en wil hieraan tegemoetkomen door (i) het onderscheid tussen het open fgr (zelfstandig belastingplichtig) en het besloten fgr (transparant) te behouden en (ii) het toestemmingsvereiste bij de kwalificatie van het open fgr te vervangen door een ander criterium met als doel kwalificatieverschillen tussen belastingstelsel zoveel mogelijk te voorkomen.

Bij het oprichten van een beleggingsfonds door institutionele beleggers zoals pensioenfondsen wordt vaak gebruik gemaakt van een fgr. Het fgr kan dan òf als een besloten fgr òf als een open fgr worden vormgegeven, waarbij ten aanzien van een open fgr vaak ook het fbi-regime van toepassing is. Beide beleggingsstructuren zijn nodig om pensioenfondsen in staat te stellen om zo efficiënt mogelijk collectief te beleggen. Het kabinet hecht eraan dat deze groep gebruikers van het fgr niet nadelig wordt getroffen door een wijziging in de belastingplicht van het open fgr. Daarbij dient het besloten fgr beschikbaar te blijven voor pensioenfondsen die als gevolg van de voorgenomen vastgoedmaatregel na 1 januari 2024 niet langer gebruik meer kunnen maken van het fbi-regime.

In lijn met een van de aanbevelingen van SEO onderzoekt het kabinet een aanpassing van de voorwaarden van het open fgr. Daarbij wordt gekeken of het mogelijk is om de definitie van het fgr meer aan te laten sluiten bij de definities van beleggingsinstellingen in de Wet op het financieel toezicht (Wft). In de aangescherpte definitie van een fgr wordt het toestemmingsvereiste niet relevant voor de zelfstandige belastingplicht van een fgr. Het is vooralsnog wel de bedoeling van het kabinet dat een fgr besloten (transparant) voor fiscale doeleinden blijft, indien het fgr een inkoopvariant in zijn fondsvoorwaarden opneemt. Zoals aangegeven, dienen institutionele beleggers (zoals pensioenfondsen) de mogelijkheid te hebben om te beleggen via besloten fgr (als alternatief op het fbi-regime). Gelet op het voorstaande acht het kabinet het van belang dat de praktijk de gelegenheid heeft om te kunnen reageren op de voorgestelde wijzigingen in de definitie van het fgr. Dit kan middels de voorgenomen internetconsultatie die gepland staat in het eerste kwartaal van 2023.

6. Tot slot

De hiervoor genoemde evaluatie van SEO geeft een goed en nuttig inzicht in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het fbi-regime en het vbi-regime. Met de hiervoor geschetste maatregelen hoopt het kabinet de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze fiscale regelingen te verbeteren. Daarnaast wordt de regeling van het fgr meer in lijn gebracht

met een gangbare definitie en wordt het internationaal ongebruikelijke toestemmingsvereiste vervangen. De geschetste maatregelen, inclusief de flankerende maatregel die verband houden met de introductie van de vastgoedmaatregel, zullen de komende tijd verder uitgewerkt worden in een apart wetsvoorstel dat op Prinsjesdag 2023 aan uw Kamer aangeboden zal worden. Het kabinet heeft het voornemen om de maatregelen begin 2023 te (internet)consulteren. De beoogde maatregelen ten aanzien van het vbi-regime en aanpassing van de definitie van het fgr zullen met ingang van 1 januari 2024 in werking treden, de vastgoedmaatregel per 1 januari 2025 en het daarbij behorende flankerende beleid in de overdrachtsbelasting per 1 januari 2024 met een horizonbepaling tot en met 31 december 2024

De Staatssecretaris van Financiën,
M.L.A. van Rij