

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de staatssecretaris Fiscaliteit en Belastingdienst
De heer mr. M.L.A. van Rij
Postbus 20201
2500 EE DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/AvdW/bs/ATR3115/2024-U026

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 26 maart 2024
Betreft Wet werkelijk rendement box 3

Geachte heer Van Rij,

Op 12 februari 2024 is aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) ter toetsing voorgelegd *'de wet werkelijk rendement box 3'*. Het voorstel is in internetconsultatie geweest. De adviestermijn van ATR loopt tot 29 maart 2024.

Aanleiding en context

De aanleiding voor de voorgestelde wetswijziging is de Kerstjurisprudentie van de Hoge Raad. De Hoge Raad kwalificeerde het forfaitaire stelsel daarin als onrechtmatig, omdat het forfaitaire rendement dat werd toegepast in box 3, niet langer overeenkwam met de werkelijke rendementen die belastingplichtigen behalen op hun vermogen, met name op spaargeld. Daardoor kon het gebeuren dat mensen meer belasting betaalden dan ze inkomen hadden uit hun vermogen. Volgens het Kerstarrest is dit een schending van het eigendomsrecht.

Het kabinet heeft geprobeerd om het box 3-stelsel aan te passen aan de huidige omstandigheden, bijvoorbeeld door de invoering van een progressief tarief voor vermogens boven een bepaalde grens. Desalniettemin ervaren belastingplichtigen het huidige stelsel als onrechtvaardig en niet in lijn met de werkelijk behaalde rendementen op vermogen. Het kabinet heeft daarom besloten om de overstap te maken naar een stelsel dat werkt met werkelijke rendementen in plaats van forfaitair verondersteld rendementen.

Inhoud van het voorstel

Het voorliggende voorstel beoogt vanaf 2027 een box 3-heffing op basis van werkelijk rendement in te voeren. Het nieuwe stelsel kent als hoofdregel een vermogensaanwasbelasting. Deze belasting wordt jaarlijks geheven over reguliere inkomsten en kosten, evenals (on)gerealiseerde waardeontwikkelingen van vermogensbestanddelen. Elk jaar wordt berekend wat de vermogensontwikkeling is geweest van de vermogensbestanddelen. Hier wordt belasting over geheven, ongeacht of de vermogensaanwas heeft geleid tot kasinkomsten bij de belastingplichtige. Het voorstel onderkent dat dit kan leiden tot liquiditeitsproblemen voor belastingplichtigen, vooral bij minder courante bezittingen. Daarom stelt het voor om de heffing over onroerende zaken en aandelen in familiebedrijf-

ven en innovatieve startende ondernemingen vorm te geven als een vermogenswinstbelasting, waarbij positieve en negatieve waardeveranderingen alleen worden belast bij realisatie of het einde van de belastingplicht in Nederland.

De voorgestelde belasting bevat verder de volgende onderdelen:

- De vermogensaanwasbelasting en de vermogenswinstbelasting nemen beide de winstbepalingsregels als uitgangspunt. Dit betekent bijvoorbeeld dat het zakelijkheidsbeginsel zal gelden in box 3 en dat de heffing wordt gebaseerd op het nominale inkomen.
- Bestaande vrijstellingen zullen worden gehandhaafd, met uitzondering van die voor groene beleggingen. In ruil hiervoor wordt de heffingskorting voor deze groene beleggingen verhoogd.
- Het conceptwetsvoorstel bevat ook waarderingsvoorschriften voor het bepalen van het resultaat uit verschillende soorten bezittingen en schulden. Verliesverrekening wordt mogelijk in box 3, waarbij negatieve resultaten onbeperkt voorwaarts verrekenbaar zullen zijn.
- Het heffingsvrije vermogen in box 3 wordt vervangen door een heffingsvrij inkomen uit het vermogen per belastingplichtige. De exacte omvang hiervan moet nog worden bepaald, evenals het tarief. Dit zal onderwerp zijn van toekomstige besluitvorming door een nieuw kabinet.
- Informatie voor de box 3-heffing zal hoofdzakelijk worden verkregen van banken en andere financiële instellingen. Er zal echter ook een beroep worden gedaan op de belastingplichtige zelf. Daarom wordt voorzien in een wettelijke administratie- en bewaarplicht voor box 3.

De beoogde datum van inwerkingtreding van de Wet werkelijk rendement box 3 is 1 januari 2027, met de voorwaarde dat het definitieve wetsvoorstel uiterlijk in de zomer van 2024 bij de Tweede Kamer wordt ingediend.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de regeldrukgevolgen aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. Nut en noodzaak

Nut en noodzaak van wettelijk ingrijpen zijn goed onderbouwd in de toelichting bij het voorstel. Deze onderbouwing vindt plaats onder verwijzing naar de historische problemen met het forfaitaire stelsel, de kritiek op dat stelsel en de jurisprudentie van de Hoge Raad. Het nieuwe stelsel lijkt een oplossing voor de geconstateerde problemen, omdat het is gebaseerd op werkelijk behaalde rendementen. Bovendien ligt er aan het voorstel gegeden onderzoek ten grondslag.

Het college ziet geen aanleiding voor opmerkingen bij de onderbouwing van nut en noodzaak van het voorstel.

2. Minder belastende alternatieven

Het nieuwe stelsel hanteert als hoofdregel een vermogensaanwasbelasting. Een dergelijke belasting kent een aantal nadelen:

- Push-out effect: Een vermogensaanwasbelasting heeft geen natuurlijke koppeling met de kaspositie van de belastingplichtige en kan daardoor gedrag beïnvloeden. Zo wordt in de Septemberbrief voorzien dat belastingplichtigen een (nog) sterkere voorkeur zullen hebben voor een meer courante of liquide vermogenspositie. Dit betekent een sterkere kapitaalsconcentratie op spaargeld, vastgoed en beursaandelen ten nadele van (risicodragend) kapitaal (bijvoorbeeld nieuwe markttoetreders en innovaties zoals startups). Dit lijkt haaks te staan op het streven van het kabinet in het kader van het *Actieplan Innovatie en Impact* om de 'access to capital' te verbeteren.
- Gebrek aan neutraliteit tussen winst- en groeibestanddelen: In situaties waarin de vermogensaanwas groter is dan de kasaanwas, is de belastingdruk op de kasaanwas hoger dan het statutaire tarief. Alhoewel ongerealiseerde vermogenswinsten onderdeel vormen van het 'reële rendement' bij de vaststelling van de effectieve belastingdruk binnen het Kerstarrestkader, neemt dit niet weg dat een verschillend fiscaal effect ontstaat tussen winst- en groeibestanddelen. Dit kan gedragseffecten hebben, zoals een voorkeur voor investeringen in vreemd vermogen (dat minder vastzit in bedrijven dan eigen vermogen), een druk op bedrijven om dividend uit te keren dan wel een exit te realiseren. Deze effecten stroken niet met het genoemde Kabinetsbeleid om ondernemen met eigen vermogen te stimuleren, noch met het streven naar een belastingwet met een neutrale uitwerking.

Voor een vermogensaanwasbelasting bestaan alternatieven. Het college wil aandacht vragen voor de voor- en nadelen (en met name de lock-in en push-out effecten) van het voorgestelde stelsel (vermogensaanwasbelasting als hoofdregel) ten opzichte van alternatieve stelsels.

De werking van de verschillende belastingstelsels hangt af van de gedragseffecten die ze met zich meebrengen. Daarbij is de vraag in welke mate het 'push out'-effect en het 'lock in'-effect zullen optreden in de verschillende stelsels. De toelichting bij het wetsvoorstel biedt hier geen inzicht in.

2.1 Het college adviseert om inzicht te bieden in (de omvang van) het lock-in effect en het push-out effect en de voordelen van het voorgestelde stelsel aan de hand van deze effecten.

Belastingplichtigen hebben de plicht én het recht een juiste belastingaangifte te doen. In het nieuwe stelsel wordt de belastingplichtige zeer afhankelijk van de berekening van bank of broker; slechts een enkeling kan dit narekenen. Bovendien zijn de regeldrukgevolgen van het stelsel substantieel, gelet op het feit dat er vier miljoen belastingplichtigen voor box 3 zijn en dat een administratie- en bewaarplicht wordt geïntroduceerd die voor alle belastingplichtigen zal gelden. Daarbij komt dat bij het nieuwe box 3-stelsel potentieel meer gegevens relevant zijn voor de vaststelling van de juiste belasting ten opzichte van het huidige stelsel, zoals gegevens in verband met de werkelijk genoten inkomsten, stortingen en onttrekkingen en kostenaf trek. De toelichting bij het voorstel noemt een mogelijk minder belastend alternatief. Volgens dit alternatief "zouden bijvoorbeeld burgers met enkel banktegoeden of een relatief laag box 3-vermogen uitgezonderd kunnen worden van de administratie- en bewaarplicht." Dit zou de regeldruk van het nieuwe stelsel potentieel fors kunnen verminderen.

2.2 Het college adviseert om te kiezen voor het minder belastende alternatief waarbij burgers met enkel banktegoeden en/of een als laag omschreven box 3-vermogen worden uitgezonderd van de administratie- en bewaarplicht.

3. Werkbaarheid

De toelichting bij het voorstel constateert dat een vermogensaanwasbelasting tot liquiditeitsproblemen kan leiden bij bepaalde incurante vermogensbestanddelen, zoals [a] onroerend goed of [b] non-listed aandelen. Liquiditeitsproblemen die zich onder een vermogensaanwasbelasting kunnen materialiseren bij het bezit van onroerend goed, komen voornamelijk voort uit situaties waarin onroerend goed wordt verhuurd zonder significante nettomarge op de huurstromen, terwijl de waarde van het vastgoed wel toeneemt. Om zulke knellende scenario's te voorkomen wordt specifiek voor onroerend goed voorgesteld om te heffen op vermogenswinstbasis. Die uitzondering lijkt logisch, zeker gelet op het maatschappelijk belang van de beschikbaarheid van huurpanden als beleggingsvastgoed. Een vergelijkbare liquiditeitsproblematiek doet zich ook voor bij incurante aandelen en (fiscaal) vergelijkbare equity stakes. Dit betreft Box 3-investeringen in het risicodragende vermogen van niet-beursgenoteerde bedrijven, daaronder begrepen zekere familiebedrijven en start- en scale ups.

Het college merkt op dat de werkbaarheid kan verbeteren door een beter onderscheid tussen courant en incurante vermogensbestanddelen, maar onderkent dat dit in de praktijk lastig is.

4. Regeldrukberekening

De regeldrukgevolgen zijn in beeld gebracht ten opzichte van de regeldrukgevolgen van het huidige stelsel. Deze zogenaamd additionele regeldrukeffecten zijn voor burgers substantieel. Het aangiftebiljet zal met circa 15 uitklappagina's moeten worden uitgebreid. Voor de meeste belastingplichtigen bestaan de regeldrukkosten vooral uit het inlezen in de nieuwe systematiek. De incidentele regeldruk hiervan wordt geraamd op € 5.700.000,-. Verder gaan voor sommige groepen belastingplichtigen de structurele regeldrukkosten omhoog. Dit geldt met name voor hen die hun vakantiehuizen verhuren. Ze krijgen een administratieplicht én moeten bonnetjes gaan bewaren om onderhoudskosten af te trekken. De regeldrukgevolgen voor deze groep worden geschat op € 9 miljoen structureel en een extra € 1 miljoen incidenteel. Voor belastingplichtigen met bank- en spaartegoeden in vreemde valuta kan er ook sprake zijn van vermogensaanwas in de vorm van valutaresultaten. Om de berekening van het valutaresultaat te vergemakkelijken is het voldoende om de totale vorderingen en stortingen tegen een gemiddelde valutakoers te waarderen. Hierdoor blijven de administratieve lasten beperkt tot € 132.000,- structureel.

De regeldrukgevolgen van drie andere casus zijn alleen kwalitatief beschreven. Het gaat dan bijvoorbeeld om ongeveer 1 miljoen mensen die moeilijk te waarderen vermogen bezitten (zoals kunst). Voor deze groep mensen vermeldt de toelichting dat het aanmerkelijk is dat zij fiscaal worden bijgestaan waardoor de duur en kosten van het invullen van de gegevens en het verwerken daarvan voor deze groep naar verwachting zeer beperkt zal zijn. Dit gaat echter voorbij aan het feit dat de kosten voor deze ondersteuning ook moeten worden gezien als regeldruk.

4.1 Het college adviseert om ook de regeldrukkosten voor de drie kwalitatief beschreven casus in beeld te brengen en daarbij ook een inschatting te maken van de kosten voor de ingehuurde fiscale bijstand.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van dit voorstel:

Het voorstel indienen, nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

Het college vertrouwt erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd en gaat ervan uit dat in het definitieve voorstel wordt toegelicht op welke wijze u met onze adviespunten rekening hebt gehouden. Verder verzoekt het u om een eventuele wijziging van het voorstel voor te leggen aan het college, opdat wij kunnen beoordelen of een aanvullende zienswijze noodzakelijk is.

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris