

Vergaderjaar 2016–2017

34 552

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2017)

A

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 september 2016

De afgelopen jaren hebben veel belastingbetalers in box 3, vooral de spaarders onder hen, het forfaitaire rendement op vermogen niet gehaald. Veel mensen hebben daardoor het gevoel gekregen belasting te betalen over een opbrengst die er nooit is geweest. Daarom heeft het kabinet aangekondigd toe te willen naar een heffing op het werkelijke rendement als een gewenst eindbeeld voor deze belasting. De box 3-heffing zoals die vanaf 2017 geldt, is een stap in die richting maar feit is dat nog steeds aanzienlijke verschillen tussen het forfaitaire rendement en de feitelijke rendementen van individuele belastingbetalers kunnen voorkomen. Sinds de invoering van het forfaitair rendement in 2001 is de stand van automatisering enorm toegenomen en heeft de Belastingdienst met de voorgevulde aangifte (VIA) ook bewezen daarvan gebruik te kunnen maken. Ik kijk dan ook serieus naar de mogelijkheden die op basis van de huidige techniek voor een belasting van werkelijk behaalde rendementen bestaan, mede in het licht van de uitspraak van de Hoge Raad over de vermogensrendementsheffing in box 3.¹ Bij de behandeling van het Belastingplan 2016 heb ik aangekondigd u met Prinsjesdag 2016 nader te informeren over de stand van zaken van dit onderzoek.

Om te komen tot een verantwoord onderzoek dat als basis kan dienen voor conclusies over het invoeren van belastingheffing op basis van het werkelijke rendement is een team van medewerkers gevormd van verschillende disciplines, zoals wetgeving, uitvoering en belastinggramingen. Met dit team is:

- onderzoek verricht naar de verschillende heffingssystemen per vermogenstitel;
- een drietal varianten opgesteld met verschillende heffingssystemen per vermogenstitel;

¹ ECLI:NL:HR:2016:1129.

- onderzoek gedaan naar de budgettaire, economische en uitvoeringstechnische consequenties van de varianten;
- gekeken naar de administratieve lasten voor de burger en de ketenpartners;
- overleg gevoerd met de wetenschap en de ketenpartners, en
- overleg gevoerd met buitenlandse belastingdiensten.

De voorlopige conclusie is dat een betere belasting van het werkelijke rendement mogelijk lijkt, maar dat een dergelijk stelsel altijd hybride zal zijn, dus bestaand uit een heffing op werkelijke rendementen op de ene vermogenstitel en een forfaitaire benadering van het werkelijke rendement op de andere titel. Dat levert onherroepelijk grotere risico's van ontwijking op en eenvoudiger wordt het niet. Vooralsnog lijkt dit echter uitvoerbaar, althans indien de gegevens volledig, juist en tijdig geautomatiseerd worden aangeboden en indien ontwijking zo veel mogelijk kan worden voorkomen en intensief wordt bestreden.

Een aantal zaken moet verder worden uitgewerkt, zoals bijvoorbeeld een eventuele verliesverrekening en de invulling van de gegevensstroom tussen Belastingdienst en ketenpartners. Ervaring uit het buitenland laat zien dat het al snel complex kan worden voor de belastingbetaler en voor de Belastingdienst. Zo omvat in de Verenigde Staten de toelichting op de aangifte van inkomen uit vermogen en de kosten daarvan 78 pagina's². We willen de burger ook niet opzadelen met het bewaren van allerlei bonnetjes in een schoenendoos om de aangifte inkomstenbelasting te kunnen doen maar willen vasthouden aan de vooringevulde aangifte. Sommige heffingssystemen, zoals een vermogenswinstbelasting, vragen gegevens van vele jaren terug, terwijl er, eenmaal omarmd, nauwelijks een weg terug is.

Verder is van belang dat de belastingopbrengsten op lange termijn robuust zijn. Dat een heffing op het werkelijke rendement tot grote jaarlijkse schommelingen in de opbrengst kan leiden, is geen verrassing voor wie de laatste jaren de aandelenkoersen en huizenprijzen gevolgd heeft.

Kortom: het kabinet houdt vast aan een heffing op het werkelijke rendement, het lijkt ook haalbaar maar het is zeker niet «gratis». Bovendien is het niet zomaar even geregeld.

Proces tot nu toe

Vorig jaar op Prinsjesdag heeft het kabinet als onderdeel van het Belastingplan 2016 een eerste stap gezet om het forfaitaire rendement op sparen en beleggen in box 3 van de inkomstenbelasting beter te laten aansluiten op werkelijk behaalde rendementen. In het debat dat volgde heb ik aangekondigd dat wij de drie volgende jaren – waarvan er nu één voorbij is – gaan werken aan het ontwerp en zo mogelijk aan de voorbereidingen van een systeem, waarin de werkelijke rendementen worden belast. In de Tweede Kamer is dit plan ondersteund door een met algemene stemmen aangenomen motie³. Door middel van een latere motie⁴ is mij verzocht om een uiterste inspanning te doen om te komen tot voorstellen om het werkelijke rendement te belasten. Ik heb toen toegezegd bij het Belastingplan 2017 op dit onderwerp terug te komen. Wel heb ik daarbij aangegeven geen onhaalbare doelen aan de Belastingdienst te willen stellen. Van een onuitvoerbaar systeem zou allereerst de

² <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p550.pdf>.

³ Kamerstukken II, 2015–2016, 34 300, nr. 62.

⁴ Kamerstukken II, 2015–2016, 34 302, nr. 97.

Belastingdienst, maar uiteindelijk de belastingbetaler de nare gevolgen dragen. De voortgangsrapportage van dit onderzoek stuur ik u als bijlage bij deze brief toe. Tevens ontvangt u een rapportage van het onderzoek bij buitenlandse belastingdiensten.

De voortgangsrapportage is een eerste verkenning of het mogelijk is een systeem te introduceren waarbij geheven wordt over een werkelijk rendement op vermogen. Ook is onderzocht onder welke voorwaarden en wanneer een dergelijk systeem zou kunnen worden ingevoerd. Per vermogensbestanddeel is gekeken wat de beste manier is om dit te belasten. Daarbij worden zowel de voor- als de nadelen geschetst. Vervolgens zijn op basis van deze uitkomsten drie varianten opgesteld waarvan het kabinet invoering in Nederland in beginsel mogelijk acht.

Denkbare varianten

De beschikbaarheid van (digitale) informatie is cruciaal voor een moderne belastingheffing. De Belastingdienst moet, en is, meer en meer gaan werken met betrouwbare informatie die geautomatiseerd van derden wordt ingewonnen. Moderne belastingheffing is geautomatiseerde belastingheffing zonder handmatige bewerkingen. De gegevens van derden moeten van zodanige kwaliteit en tijdigheid zijn dat aangiften op termijn zonder tussenkomst van de belastingplichtige zelf kunnen worden afgedaan. Het opvragen van gegevens bij de belastingplichtige moeten we minimaliseren, niet alleen omdat we de belastingbetaler niet – zoals vroeger – de hele zondagmiddag boven zijn belastingbiljet gebogen willen zien, maar ook omdat handmatige invoer leidt tot veel gedoe, fouten en zelfs fraude.

Om voor elke belastingplichtige het werkelijke rendement op elk van zijn vermogensbestanddelen vast te stellen is veel meer informatie nodig dan voor de vaststelling van het forfaitair rendement. Bovendien is deze informatie, in plaats van vroeg in het belastingjaar zelf, nu pas na afloop van het belastingjaar beschikbaar. Voor zover de benodigde informatie door ketenpartners kan worden aangeleverd, zal deze kort na afloop van het jaar geleverd moeten gaan worden om een vooringevulde aangifte per 1 maart mogelijk te maken. Voor bank- en spaartegoeden en effecten die bij financiële instellingen worden aangehouden, zijn de benodigde gegevens in principe bij de ketenpartners aanwezig.

Daarnaast zijn bij sommige vermogensbestanddelen veel gegevens niet te ontsluiten, nu niet en niet in de toekomst. Denk aan huuropbrengsten en onderhoudskosten van onroerend goed. Deze gegevens zijn alleen beschikbaar bij de belastingplichtige zelf. Zou je deze vermogensbestanddelen naar hun werkelijke rendement willen belasten, dan ontstaat een enorme administratieve last voor de burger en verslechtert de informatiepositie van de Belastingdienst sterk. Dit is zo'n grote stap terug in de tijd dat dit niet past binnen een modern systeem van belastingheffing.

Er is daarom gezocht naar varianten waarbij heffing op werkelijk rendement geldt voor vermogensbestanddelen waar we wel voldoende over weten, bank- en spaartegoeden, aandelen, obligaties en aanverwanten, en een goede forfaitaire benadering van het rendement bij de overige vermogensbestanddelen. Dit levert echter behoorlijke uitdagingen op. Twee verschillende regimes voor het belasten van vermogensinkomsten betekent immers dat het voor belastingplichtigen aantrekkelijk wordt om puur gedreven door de belastingheffing hun vermogenspositie te optimaliseren, met minder belastingopbrengst als gevolg.

Voor de vermogensbestanddelen waarvan het werkelijke rendement wordt belast, zijn twee hoofdsystemen denkbaar, namelijk een vermogenswinstbelasting en een vermogensaanwasbelasting.

Belasting op vermogensaanwas en belasting op vermogenswinst schelen slechts een paar letters, maar er zit een wereld van verschil tussen. Laat ik een koersstijging van een aandeel als voorbeeld nemen: bij een vermogensaanwasbelasting moet belasting betaald worden als de koers van een aandeel aan het eind van het jaar gestegen is, ook al wordt het niet verkocht. Bij een vermogenswinstbelasting wordt de koersstijging pas belast als het aandeel verkocht of op andere wijze vervreemd wordt. Dit kan vele jaren later zijn.

Ook de gegevens die nodig zijn voor de heffing verschillen. Voor een vermogensaanwasbelasting zijn alleen gegevens nodig over het jaar waarover belasting wordt betaald. Bij een vermogenswinstbelasting moet de burger aankoopbedragen bijhouden tot het vermogensbestanddeel wordt verkocht.

De combinatie van een gemengd systeem voor bank- en spaartegoeden en effecten en ander vermogen enerzijds en de keuze tussen een vermogenswinst- en een vermogensaanwasbelasting anderzijds hebben geleid tot de varianten A en B.

Variant A is in de basis een vermogensaanwasbelasting op alle vermogensbestanddelen waar we voldoende over weten, dus

- Bank-, spaartegoeden en overige vorderingen: werkelijke rente wordt belast;
- Aandelen, obligaties en derivaten: de werkelijke vermogensaanwas wordt belast, dus de koerswinst, de rente en de dividenden van dat jaar;
- Onroerende zaken en overig vermogen: het belastbaar inkomen wordt forfaitair bepaald.
- Het heffingvrije vermogen wordt omgezet in een heffingvrije voet voor de werkelijke inkomsten uit vermogen.

Variant B is in de basis een vermogenswinstbelasting op alle vermogensbestanddelen waar we voldoende over weten, dus

- Bank-, spaartegoeden en overige vorderingen: werkelijke rente wordt belast;
- Aandelen, obligaties en derivaten: werkelijke rente en dividenden worden belast; vermogenswinst wordt belast bij realisatie, bij voorbeeld door verkoop;
- Onroerende zaken en overig vermogen: het belastbaar inkomen wordt forfaitair bepaald.
- Het heffingvrije vermogen wordt omgezet in een heffingvrije voet voor de werkelijke inkomsten uit vermogen.

In beide varianten wordt voor bank- en spaartegoeden en effecten het werkelijke, individueel behaalde rendement belast. Daardoor wordt in deze varianten als geheel het belasten van het werkelijke rendement aanzienlijk beter benaderd dan in het systeem dat komend jaar in werking treedt. Echter, in beide varianten moeten daarvoor – per variant verschillende – nadelen worden geaccepteerd.

In dat licht is gezocht naar een derde variant (variant C) die sneller lijkt te kunnen worden ingevoerd dan de varianten A en B en die desondanks de aansluiting bij het werkelijke rendement sterk verbetert ten opzichte van de tussenstap die in 2017 in werking treedt.

Variant C:

In deze variant wordt het rendement voor elke vermogenstitel over een belastingjaar achteraf forfaitair vastgesteld. Het vermogen van de belastingbetaler aan het begin van het jaar wordt toegerekend aan de bestanddelen spaargeld, aandelen, obligaties, onroerend goed en overig. Op de waarde van ieder van die bestanddelen wordt na afloop van het jaar bij de individuele belastingbetaler forfaitair het gemiddelde (macro) rendement van ieder van die bestanddelen toegepast. Door het gemiddelde rendement na afloop van het jaar te nemen, wordt ontwijking op de peildatum – door te schuiven in de vermogensmix – minder voorspelbaar en dus minder aantrekkelijk. Ook in deze variant wordt het heffingvrije vermogen omgezet in een heffingvrije voet voor de forfaitaire inkomsten uit vermogen.

Gevolgen voor de burger, ketenpartners en Belastingdienst

Varianten A en B sluiten beide – voor de vermogensbestanddelen waarvan het werkelijke rendement wordt belast – aanzienlijk beter aan bij het werkelijke rendement. Zij bieden onder meer een oplossing voor mensen met vermogen dat alleen uit spaartegoeden bestaat en bij wie het gevoel dat het fictieve rendement te hoog is het sterkst is. Deze mensen betalen in deze varianten belasting over het werkelijke rendement. Wel is het zo dat een verschillend regime gaat gelden voor verschillende vermogentitels. Dat maakt het voor burgers lastiger en kan leiden tot ontwijkingsgedrag. Verder moet de gegevensaanlevering sterk worden uitgebreid en wordt de termijn waarbinnen gegevens moeten worden aangeleverd verkort van veertien maanden tot één maand. Om deze gegevensstroom uit te werken en op te zetten is een aanzienlijke initiële inspanning nodig door zowel ketenpartners als Belastingdienst. Eerst moet een uniforme manier van rapporteren en de specificaties voor de aan te leveren gegevens worden afgesproken. Daarna is er bij de Belastingdienst en ketenpartners nog een ontwikkelperiode van 2 jaar nodig om dit te realiseren. Een groot deel van de implementatiekosten, ook bij de ketenpartners, gaat zitten in dit traject.

Variant A belast koerswinsten over het jaar waarin ze optreden. Mensen worden rijker van koerswinsten, ook al verkopen ze hun aandelen niet. Een specifiek nadeel van variant A is echter dat de mogelijkheid bestaat dat belasting betaald moet worden voordat winsten in klinkende munt zijn omgezet.

Dit nadeel gaat niet op voor variant B. In die variant wordt pas belast als de koerswinst gerealiseerd is, maar daar staat tegenover dat belastingheffing in die variant lang kan worden uitgesteld. Over een lange periode kan de belastingclaim flink oplopen en in sommige situaties samenlopen met andere heffingen. Bijvoorbeeld bij overlijden moet eerst de eventuele inkomstenbelasting over de door de jaren heen opgebouwde vermogenswinst worden afgerekend en daarna nog de erfbelasting. Dit kan gedurende een lange periode tot een lagere box-3-opbrengst leiden. Verder moeten gegevens langjarig worden vastgehouden en in voorkomende gevallen tussen banken worden overgedragen.

Voor variant C geldt dat strikt genomen geen sprake is van het belasten van het werkelijke, individuele rendement, maar wel van een goede, jaarlijks aan te passen, forfaitaire benadering daarvan. Bovendien houdt variant C, anders dan het tussensysteem van 2017, rekening met de individuele portefeuillesamenstelling. Groot voordeel van deze variant ten opzichte van de varianten A en B is de uitvoerbaarheid. Ook biedt deze variant een oplossing voor mensen met vermogen dat alleen uit spaartegoeden bestaat. Zij zullen voor hun hele vermogen worden belast over het

lage (gemiddelde) rendement op spaargeld. Naar verwachting zal het individuele rendement op spaargeld niet veel afwijken van het gemiddelde spaarrendement. Met name bij aandelen kan dit anders liggen.

Een belangrijk aandachtspunt wordt gevormd door ontwijkingsmogelijkheden. Is het mogelijk om minder belasting te betalen door rond de peildatum de portefeuille te herschikken? De belastingplichtige weet evenwel pas na afloop van het jaar wat zijn portefeuille en zijn bank- en spaartegoeden hebben opgebracht. Doordat de rendementen pas na afloop van het jaar bekend worden, wordt ontwijking door rond de peildatum te schuiven met vermogensbestanddelen onzeker en daardoor lastiger. Het is echter zeker niet uit te sluiten dat een bepaalde strategie zoals het rond de peildatum omzetten van aandelen in spaartegoeden voor belastingplichtigen vaak voordelig is. Dit is namelijk alleen nadelig als de ontwikkeling van de beursindex (inclusief herbelegde dividenden) kleiner is dan de spaarrente. Het is dus te verwachten dat van deze mogelijkheid bij de huidige lage rentestanden gebruik zal worden gemaakt.

Gevolgen voor de belastingopbrengsten

Inherent aan het systeem van belastingen van werkelijk rendement is dat de belastingopbrengst jaarlijks enorm kan fluctueren, zeker als mogelijk wordt gemaakt om verliezen te verrekenen met belastingheffing uit eerdere jaren. Uitschieters van enkele miljarden euro's in de plus of in de min zullen geen uitzondering zijn. In uitzonderlijke gevallen, zoals de financiële crisis, kan het zelfs gaan om uitschieters fors groter dan de huidige opbrengst van box 3. Dit gaat ten koste van de beheersbaarheid en voorspelbaarheid van het EMU-saldo. Dat is een belangrijk nadeel omdat het EMU-saldo een belangrijk ijkpunt is in het (Europese) begrotingsbeleid. Daar staat uiteraard tegenover dat het risico van fluctuerende rendementen in het huidige systeem volledig door de belastingplichtigen zelf wordt gedragen. Een meer volatiele belastingopbrengst betekent ook dat deze meer meebeweegt met de economische ontwikkeling. Het belastingen van het werkelijke rendement vergroot zo de «automatische stabilisatie»-functie van de overheidsbegroting.

Op lange termijn zijn de varianten budgettair neutraal⁵. Op korte en middellange termijn zijn, afhankelijk van de feitelijke ontwikkelingen op de financiële markten, evenwel forse effecten mogelijk. Door de huidige, lage stand van de spaarrente zou de opbrengst van varianten A en B bij hypothetische invoering in 2017 tijdelijk substantieel lager zijn dan de op dit moment verwachte opbrengst van box 3. Dit effect neemt in de loop van de tijd af. Bij invoering in een jaar met gemiddeld hogere rendementen, bijvoorbeeld op basis van de huidige verwachtingen in het jaar 2021, kan invoering van varianten A en C tijdelijk tot een grotere opbrengst dan die van het systeem 2017 leiden.

Bij variant B zal sowieso een initieel verlies van opbrengst optreden als gevolg van de zogenoemde «lock-in»-effecten. Burgers zullen het realiseren van winst gaan uitstellen en het realiseren van verlies naar voren halen. Bovendien zijn veel mensen bezig met vermogensopbouw waardoor zij niet toekomen aan verkoop van delen van hun vermogen. Hierdoor zal een groeiende belastingclaim ontstaan op nog niet gerealiseerde winsten. Het zal daarom lang duren voordat de structurele situatie bereikt wordt. Daardoor zal de opbrengst van variant B gedurende een lange periode lager zijn dan die van variant A. Met het oplopen van de

⁵ indien ervan uit wordt gegaan dat het gemiddelde rendement voor de vermogensbestanddelen overeenkomt met de langetermijnrendementen die ten grondslag liggen aan het systeem 2017.

latente belastingclaim wordt ook de drempel steeds hoger om het systeem in de toekomst eventueel verder aan te passen in de richting van een vermogensaanwasbelasting. Een keuze nu voor een vermogenswinstbelasting (variant B) is daarmee waarschijnlijk onomkeerbaar.

De opbrengst van variant C is, als er geen ontwijking optreedt, gelijk aan die van variant A. Het risico bestaat echter dat bij variant C ontwijkingsgedrag, bij voorbeeld door het rond de peildatum verkopen van aandelen, de opbrengst zal doen dalen. Deze effecten kunnen substantieel zijn.

Samenvattend oordeel

Variant A (de vermogensaanwasbelasting) benadert het werkelijke rendement goed. Deze variant vergt wel flinke inspanningen van de Belastingdienst en de ketenpartners. Ook worden de belastingopbrengsten veel meer volatiel. Ontwijking lijkt in deze variant beheersbaar. In variant B wordt het werkelijke rendement eveneens goed benaderd. Ten opzichte van variant A is variant B evenwel veel complexer in de uitvoering met merkbare gevolgen voor de belastingbetaler. Bovendien lijkt deze variant, als eenmaal ingevoerd, niet meer terug te draaien. Variant B heeft budgettaire ten opzichte van variant A in de aanloopfase meer negatieve consequenties door uitstel van belastingheffing. Verder lijken de ontwijkingsmogelijkheden groter dan in variant A. Variant C komt minder tegemoet aan de wens om het werkelijke rendement beter te benaderen, maar is beter uitvoerbaar. De budgettaire consequenties zijn vergelijkbaar met die van variant A. De ontwijkingsmogelijkheden lijken echter problematischer, hetgeen mede ten koste van de opbrengst kan gaan. Dit is iets dat nader onderzocht zou moeten worden.

Een definitief oordeel wil het kabinet pas vormen na uw Kamer gehoord te hebben.

De weg naar mogelijke invoering

Om één van de geschetste varianten uiteindelijk te realiseren moeten nog belangrijke inhoudelijke en meer procesmatige stappen worden gezet. Sommige stappen kunnen tegelijkertijd worden gezet, maar andere zullen op elkaar moeten wachten. Daarbij zullen naast de wetgever, de burger, de Belastingdienst en de ketenpartners ook relevante derden, bijvoorbeeld Actal en het Bureau ICT Toetsing (BIT) moeten worden betrokken.

Voordat die stappen kunnen worden gezet zal eerst een van de hierboven geschetste varianten gekozen moeten worden om verder uit te werken. Wetgeving en uitvoering kunnen maar één variant tegelijk uitwerken. Het debat over de afweging tussen de benadering van het werkelijke rendement, de uitvoerbaarheid en het tegengaan van ontwijking voer ik graag met uw Kamer. Daarbij wil ik bezien welke variant op het meeste draagvlak in uw Kamer kan rekenen.

De verdere uitwerking van een na overleg met uw Kamer gekozen variant in wetgeving vergt ongeveer een jaar. In dat jaar zal de gekozen variant op de nodige punten worden uitgewerkt en zullen de uitvoeringsaspecten meer in detail worden onderzocht en vormgegeven. Daarbij zal met name de precieze definiëring van de gegevens veel tijd kosten. Dit vergt een zorgvuldig proces van overleg en afstemming tussen wetgevingsjuristen, Belastingdienstmedewerkers en vertegenwoordigers van de ketenpartners. Dat proces moet zeker niet overhaast worden, anders plukken we daar later de wrange vruchten van. Juist bij dit proces luisteren de details nauw. Zaken die op een hoger abstractieniveau logisch en eenvoudig lijken, kunnen bij nadere uitwerking zeer complex blijken.

Kleine onnauwkeurigheden in de wetgeving kunnen grote ontwijkingsmogelijkheden creëren.

Het wetsvoorstel zou dan in het voorjaar van 2018 ter consultatie kunnen worden voorgelegd aan de burgers, ketenpartners en experts. Tevens zal de Belastingdienst de variant dan aan een uitvoeringstoets onderwerpen. Daarna kan het voorstel worden voorgelegd aan de Raad van State, zodat het wetsvoorstel in het najaar van 2018 kan worden ingediend bij het parlement.

Indien de nieuwe regels voor box 3 in de wet verankerd zijn, kan gestart worden met het daadwerkelijk implementeren van die regels. Gezien het ingrijpende karakter van deze hervorming zal ook deze fase de nodige tijd kosten.

Tot slot

Het kabinet houdt vast aan het streven naar een heffing op basis van het werkelijke rendement, maar we moeten ervoor waken een te hoge prijs te betalen op het terrein van de eenvoud, begrijpelijkheid, uitvoerbaarheid en ontwijkingsmogelijkheden. Kortom: Een heffing die beter aansluit bij het werkelijke rendement is zeer wenselijk, maar – zoals gezegd – zeker niet «gratis».

De Staatssecretaris van Financiën,
E.D. Wiebes