

Keuzes voor een beter belastingstelsel



Onderzoek naar de mogelijkheden
voor een alternatieve vormgeving
van de vermogensrendementsheffing

Juni 2015

Inhoud

- 1. Samenvatting**
 - 2. Opdracht en plan van aanpak**
 - 3. Over box 3**
 - 3.1. Vermogen in box 3
 - 3.2. Het ontstaan van box 3
 - 3.3. Het wettelijke systeem
 - 3.4. Budgettaire gegevens
 - 4. Over vermogen**
 - 4.1. De samenstelling van het vermogen van Nederlandse huishoudens
 - 4.2. Rendementen op box 3-vermogen
 - 5. Belastingdruk op inkomen uit vermogen**
 - 5.1. Belastingdruk in Nederland
 - 5.2. Internationale vergelijking van de belastingdruk
 - 6. Overwegingen bij het zoeken naar alternatieven**
 - 6.1. Inleiding
 - 6.2. Uitvoeringsaspecten: eenvoud en controle
 - 6.3. Economische beginselen
 - 6.4. Juridische aspecten
 - 6.5. Adviezen en evaluaties
 - 6.6. Systeem in andere landen
 - 7. Onderzochte alternatieven**
 - 7.1. Toetsingskader
 - 7.2. Verbeteren van de vermogensrendementsheffing
 - 7.3. Inkomsten uit spaargeld en forfaitair rendement
 - 7.4. Inkomsten uit vermogen en vermogenswinst
 - 7.5. Inkomsten uit vermogen en vermogensaanwas
 - 8. Gevolgen voor partners, vrijstelling en grensoverschrijdende situaties**
 - 8.1. Inleiding
 - 8.2. Fiscaal partnerschap
 - 8.3. Vormgeving van de vrijstelling
 - 8.4. Grensoverschrijdende situaties en rendement in box 3
- Bijlagen**
- A. Schematisch overzicht van de onderzochte alternatieven
 - B. Getallenvoorbeelden bij de onderzochte alternatieven
 - C. Internationaal vergelijkende onderzoeken belastingdruk

1. Samenvatting

In de Stelselbrief (brief van de Staatssecretaris van Financiën van 16 september 2014) is aangegeven dat het kabinet alternatieven voor de bestaande vermogensrendementsheffing in box 3 gaat onderzoeken. Het doel is om te komen tot een heffing die door belastingbetalers als rechtvaardiger wordt ervaren en die tegelijkertijd goed uitvoerbaar is.

In box 3 wordt 30% belasting geheven over het forfaitair bepaalde voordeel uit sparen en beleggen. Het voordeel uit sparen en beleggen bedraagt 4% (forfaitair rendement) van de grondslag sparen en beleggen. De grondslag sparen en beleggen is de waarde op 1 januari van enig jaar (peildatum) van de box 3-bezittingen verminderd met de box 3-schulden en het heffingvrije vermogen.

De belangrijkste redenen voor het invoeren van box 3 in 2001 waren het tegengaan van de grondslaguitholling die zich voordeed onder het regime van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 (Wet IB 1964), een meer evenwichtige belastingdruk, vereenvoudiging en het bevorderen van fiscale neutraliteit. Met het rendement van 4% is beoogd om aan te sluiten bij het rendement dat op langere termijn met risicovrij beleggen kan worden behaald (zowel inkomsten als vermogenswinsten).

Met de invoering van box 3 is de grondslagerosie gestopt en is de belastingopbrengst meer solide geworden. Uit de aangiftecijfers van 2012 volgt dat de opbrengsten van box 3 in dat jaar circa € 4 miljard, ofwel 0,65%, van het BBP bedroegen. Dit werd betaald door ruim 2 miljoen huishoudens. Ongeveer 73% van de Nederlandse huishoudens betaalt geen box 3 belasting. Het vermogen van die huishoudens bedraagt niet meer dan het heffingvrije vermogen van € 21.330 (voor partners gezamenlijk € 42.660). Box 3 raakt dus ongeveer 27% van de Nederlandse huishoudens.

Uit de aangiftecijfers kan tevens worden afgeleid dat de samenstelling van het vermogen verschilt al naar gelang de omvang van het vermogen. Naarmate het vermogen groter is, neemt het aandeel bank- en spaartegoed geleidelijk af en neemt het belang van aandelen, obligaties en onroerend goed toe.

Onderzocht is welke rendementen deze verschillende vermogenstitels in het verleden in de markt hebben laten zien. Door deze gegevens te combineren met de gegevens over de samenstelling van de box 3-vermogens naar vermogensklassen van belastingplichtigen, wordt inzicht verkregen in de omvang van het totale rendement dat de belastingplichtigen in het verleden hebben of zouden kunnen hebben behaald.

De rendementen voor de verschillende vermogenstitels staan samengevat in de onderstaande tabel. Voor aandelen en onroerend goed is een langere periode gehanteerd. De jaarlijkse rendementen van aandelen en onroerend goed kunnen namelijk zeer sterk fluctueren. Over het algemeen wordt in deze vermogenstitels voor de lange termijn belegd, zodat het ook in de rede ligt om voor de rendementen uit te gaan van het gemiddelde over een langere periode. Dit betekent wel dat de geschetste rendementen sterk afhankelijk zijn van de gekozen periode. Ook de andere rendementen in de tabel hangen deels samen met de gemaakte keuzes. Dit is onvermijdelijk.

Rendementen voor de verschillende vermogenstitels

	2014
Bank- en spaartegoeden spaarrente (5j)	1,9%
Aandelen - MSCI Europe (25j)	7,7%
Obligaties (5j)	2,3%
Onroerend goed - huizenprijs (25j)	4,4%
Overige bezittingen	5,0%
Schulden	2,0%

Als deze rendementen worden gecombineerd met de verdeling van de vermogenstitels over de verschillende vermogensklassen, wordt zichtbaar dat naarmate het vermogen van een huishouden hoger is er gemiddeld een hoger rendement wordt gerealiseerd. Vooral doordat de spaarrente de afgelopen jaren is gedaald en in de lagere vermogensklassen bank- en spaartegoeden de belangrijkste vermogenstitel vormen, sluit het veronderstelde minimaal haalbare rendement van 4% voor de lagere vermogensklassen thans niet aan bij het door veel belastingbetalers ervaren rendement.

Indien het werkelijke (dat wil zeggen in de markt) behaalde rendement zou worden belast, zouden huishoudens met een vermogen tot € 500.000 gemiddeld minder box 3-belasting betalen en voor huishoudens met een hoger vermogen zou de belastingdruk gemiddeld hoger zijn (uitgaande van de vermogenssamenstelling uit de aangifte 2012 en de gemiddelde marktrendementen uit de bovenstaande tabel). Er zijn geen gegevens beschikbaar om de belastingdruk op inkomen uit vermogen internationaal te vergelijken.

Bij het zoeken naar alternatieven voor de huidige vermogensrendementsheffing is behalve naar het *rendement*, gekeken naar:

Eenvoud en uitvoerbaarheid:

Het verminderen van de complexiteit en verdergaande digitalisering zijn belangrijke pijlers in de Breda agenda van de Belastingdienst. De vereenvoudiging van de fiscale regelgeving wordt hierin als voorwaarde voor een beter functionerende Belastingdienst aangehaald. Door middel van een verdergaande voorinvulling van de aangifte (de 'VIA') wordt het systeem van belastingaangiften verder vereenvoudigd.

Economische beginselen:

In de economische literatuur bestaat geen consensus over de wijze waarop inkomsten uit vermogen dienen te worden belast. Enerzijds zijn er argumenten voor het belasten van de verwachte inkomsten (zoals nu in box 3). Dit levert minder volatiele inkomsten op, is eenvoudiger in de uitvoering en voorkomt lock-in-effecten. Anderzijds zijn er argumenten voor een heffing over de werkelijk ontvangen inkomsten. Hierdoor worden ook overwinsten belast. Het belasten van overwinsten wordt gezien als een relatief onverstoringende vorm van belastingheffing. Het belasten van kapitaal wordt veelal gewenst geacht, maar tegen een lager tarief dan de belasting op inkomsten uit arbeid.

Juridische aspecten:

In beginsel heeft de wetgever bij het opstellen van wetgeving een ruime beoordelingsvrijheid en is het gebruik van forfaits toegestaan. De wetgever dient daarbij een afweging te maken tussen het algemene belang dat met de desbetreffende forfaitaire regeling wordt behartigd en het individuele belang van een belastingplichtige. De rechter zal de ruime beoordelingsvrijheid van de wetgever doorgaans eerbiedigen, maar kan toetsen of de invulling van de beoordelingsvrijheid door de wetgever in een specifiek geval leidt tot een individuele en buitensporige last.

Adviezen en evaluaties over box 3:

Uit de evaluatie van de Belastingherziening 2001 volgt dat de doelstellingen om box 3 in te voeren (beperken arbitrage, evenwichtiger verdeling belastingdruk en vereenvoudiging) zijn verwezenlijkt. In de rapporten van de Studiecommissie belastingstelsel en de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen wordt geadviseerd om de forfaitaire heffing in box 3 te handhaven, eventueel met een periodieke herijking van het forfaitaire rendement.

Systeem in andere landen:

Andere landen combineren veelal een belastingheffing over daadwerkelijke inkomsten uit vermogen met een vermogenswinstbelasting. De manier waarop landen dit doen verschilt sterk en doorgaans is geen sprake van een zuivere vermogenswinstbelasting. Een vermogenswinstbelasting gaat in andere landen gepaard met hoge uitvoeringskosten en administratieve lasten. Het blijkt complex te zijn om een solide (variant op een) vermogenswinstbelasting, die tegelijkertijd voldoet

aan voorwaarden op het gebied van uitvoerbaarheid, rechtvaardigheid en antimisbruik, op te zetten en te behouden.

De volgende alternatieven voor de vermogensrendementsheffing zijn onderzocht:

Variant 1: Verbeteren van de vermogensrendementsheffing

In variant 1 blijft de forfaitaire benadering behouden. Er zijn vier variaties (A tot en met D) onderzocht om het forfaitaire rendement beter aan te laten sluiten bij de door de belastingbetaler in het verleden gemiddeld behaalde rendementen in de markt. De basis van alle variaties wordt gevormd door de volgende drie componenten (of stappen):

1. een verdeling van het vermogen over de vermogenstitels (de vermogensmix),
2. een werkelijk in de markt gebleken gemiddeld rendement per vermogenstitel, en
3. een vast tarief van 30%.

Het verschil tussen de variaties zit in stap 1, de te hanteren vermogensmix. Aan de verschillende variaties ligt de volgende vermogensmix ten grondslag:

Variatie:

- A. Gemiddelde vermogensmix van alle belastingplichtigen samen;
- B. Werkelijke vermogensmix van de belastingplichtige;
- C. Gemiddelde vermogensmix op basis van schijven;
- D. Gemiddelde vermogensmix op basis van formule.

In alle variaties kunnen de gemiddelde (langjarige) rendementen die in het verleden in de markt op de verschillende vermogenstitels zijn behaald periodiek worden herijkt. In variaties A, C en D wordt uitgegaan van een gemiddelde vermogensmix op basis van aangiftegegevens. Ook deze kan periodiek worden herijkt.

Variatie A resulteert in 1 forfaitair rendementspercentage, maar dit percentage is anders dan nu gebaseerd op langjarige gemiddeld behaalde marktrendementen op de vermogenstitels en de gemiddelde vermogensmix van alle belastingplichtigen. In variatie B worden de gemiddeld behaalde rendementen in de markt gekoppeld aan de werkelijke vermogenstitels die de belastingplichtige bezit. Deze variatie kent echter complexe afbakeningsproblematiek en een groot arbitrage risico. In variatie C worden vermogensklassen (schijven) vastgesteld met voor elke vermogensklasse de gemiddelde vermogensmix. Uit de combinatie van de vermogensmix en de verschillende gemiddelde rendementen per vermogenstitel wordt dan een gemiddeld rendement per vermogensklasse afgeleid op basis waarvan een forfaitair rendement per vermogensklasse wordt berekend. In variatie D worden geen schijven vastgesteld, maar wordt de gemiddelde vermogensmix per vermogensomvang berekend aan de hand van een formule. Vervolgens worden aan de vermogenstitels in die vermogensmix de gemiddelde marktrendementen gekoppeld. Nadeel van een formule is dat het lastig is uit te leggen en minder transparant is.

Variant 2: Inkomsten uit spaargeld en forfaitair rendement op overige vermogenstitels

Variant 2 bewerkstelligt een tweedeling binnen het systeem voor het belasten van inkomsten uit vermogen. De werkelijke inkomsten uit spaargeld worden belast. Voor het overige vermogen geldt een forfaitair rendement, eventueel periodiek te herijken conform variatie A bij variant 1. De achtergrond van de tweedeling is de huidige lage rentestand. Belangrijk bezwaar van deze variant is echter dat arbitrage zal ontstaan (omzetten van vermogenstitels in spaargeld voorafgaande aan de peildatum en het uitstellen, gevolgd door mogelijk afstel, van rente-inkomsten). Daarnaast kan het verschil in systematiek als onrechtvaardig worden ervaren door belastingplichtigen die andere laag renderende vermogensbestanddelen bezitten (bijvoorbeeld laagrentende obligaties). Zij worden belast tegen het (hogere) forfaitaire rendement. Verder ontstaat afbakeningsproblematiek, met name ten aanzien van buitenlandse banktegoeden (denk aan hybride producten met een beleggingselement). Een ander bezwaar van deze variant is dat de rente-inkomsten op buitenlandse banktegoeden te laat worden gerenseigneerd om mee te kunnen nemen in de voorgevulde aangifte.

3. Inkomsten uit vermogen en vermogenswinst

In variant 3 worden naast de werkelijke inkomsten uit vermogen, zoals rente en dividend, de door de belastingplichtige gerealiseerde waardeinstijgingen belast met een vermogenswinstbelasting. De keerzijde van het aansluiten bij het werkelijke inkomen is dat eenvoud wordt ingeruild voor complexiteit. Daardoor is sprake van een aanzienlijke toename van uitvoeringslasten en administratieve lasten. Een belangrijk nadeel van een vermogenswinstbelasting is dat lock-in-effecten zullen optreden. Tevens zal arbitrage ontstaan door inkomsten uit vermogen om te zetten in vermogensgroei om op die manier de belastingheffing uit te stellen en mogelijk af te stellen. De problematiek onder de Wet IB 1964 keert hiermee gedeeltelijk terug. Ook een systeem van verliesverrekening verhoogt de complexiteit. Voorts is een langjarige registratie noodzakelijk van de historische verkrijgingsprijs van alle relevante vermogensbestanddelen en van de mutaties daarop. De belastingplichtige moet daarnaast in principe iedere beleggingstransactie (vervreemdingsprijs en aftrekbare kosten) administreren om de vermogenswinst vast te kunnen stellen. De meeste relevante gegevens kunnen in dit systeem niet meer worden voorgevuld in de VIA.

4. Inkomsten uit vermogen en vermogensaanwas

Bij variant 4 wordt, naast de werkelijke inkomsten uit vermogen, elk jaar de (gerealiseerde en ongerealiseerde) waardeinstijging van het vermogen belast. Door ook de ongerealiseerde waardeinstijging te belasten, worden uitstel van belastingheffing en lock-in-effecten voorkomen. Een dergelijke variant sluit aan bij het werkelijke rendement en kan op verschillende manieren worden vormgegeven. De meest voor de hand liggende mogelijkheid is een vermogensvergelijking van het vermogen aan het eind van het jaar met het vermogen aan het begin van het jaar, met een correctie voor alle relevante stortingen en onttrekkingen die gedurende het jaar plaatsvinden. Het bijhouden door de belastingplichtige van deze mutaties gedurende het jaar en het controleren daarvan door de Belastingdienst is uitermate complex en moeilijk voorstelbaar. Voorts kunnen liquiditeitsproblemen optreden door het belasten van ongerealiseerde vermogensaanwas. Tot slot is een systeem van verliesverrekening nodig, hetgeen de complexiteit verhoogt. De relevante box 3-gegevens kunnen in dit systeem niet meer worden voorgevuld in de VIA. De uitvoeringslasten en de administratieve lasten nemen sterk toe. Internationaal is een vermogensaanwasbelasting vanwege de genoemde problemen zeer ongebruikelijk.

Alle varianten en variaties daarop roepen de vraag op wat de gevolgen zijn voor fiscaal partners, het heffingvrije vermogen en grensoverschrijdende situaties. Deze vragen worden behandeld in het laatste hoofdstuk van het rapport.

2. Opdracht en plan van aanpak

In de brief van de Staatssecretaris van Financiën van 16 september 2014¹ over de keuzes voor een beter belastingstelsel (hierna: de Stelselbrief) is omschreven wat de aanleiding en de opdracht is voor dit onderzoek.

Passage uit de Stelselbrief blz. 22

Maar rechtvaardigheid gaat niet alleen over de inkomensverdeling, maar ook over de legitimiteit van individuele fiscale instrumenten. Hoe verdedigbaar op papier ook, sommige instrumenten ontmoeten weinig begrip onder belastingbetalers. Zo geeft de huidige vermogensrendementsheffing, waarmee spaargeld in box 3 wordt belast, veel Nederlanders het gevoel belasting af te dragen over een opbrengst die er nooit is geweest. Daarom gaat het kabinet serieus alternatieven voor de bestaande vermogensrendementsheffing onderzoeken, met het doel hierover een nadere afweging te maken.

Doel is te komen tot een heffing die door belastingbetalers als rechtvaardiger wordt ervaren en die tegelijkertijd goed uitvoerbaar is. Daartoe kan het werkelijk genoten rendement op vermogen in de heffing als uitgangspunt worden genomen, maar ook binnen de forfaitaire benadering wordt gezocht naar vormen die beter aansluiten bij het rechtvaardigheidsgevoel.

Hoofdvraag van dit onderzoek is dus hoe de belastingheffing op inkomen uit vermogen kan worden vormgegeven op een manier die door belastingbetalers als rechtvaardiger wordt ervaren en die tegelijkertijd goed uitvoerbaar is.

Hoofdstuk 3 van dit rapport gaat in op de achtergrond en de systematiek van de huidige vermogensrendementsheffing in box 3. In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de vraag hoe de vermogens van Nederlandse huishoudens in box 3 zijn samengesteld en wat de rendementen zijn op het vermogen. In hoofdstuk 5 komt de effectieve belastingdruk op vermogensinkomsten in Nederland aan de orde en wordt gekeken naar de vraag of een vergelijking met de belastingdruk in het buitenland mogelijk is. In hoofdstuk 6 komen overwegingen aan bod die van belang zijn bij het zoeken naar alternatieven voor box 3, waaronder de in de onderzoeksopdracht genoemde uitvoeringsaspecten. In hoofdstuk 7 worden alternatieven voor de huidige forfaitaire rendementsheffing onderzocht. Tot slot wordt in hoofdstuk 8 ingegaan op enkele belangrijke aandachtspunten en te maken keuzes die voortvloeien uit een herziening van box 3 en die raken aan het huidige raamwerk van box 3.

¹ Kamerstukken II 2014/15, 32 140, nr. 5, blz. 22.

3. Over box 3

3.1. Vermogen in box 3

Box 3 is een belastingheffing op inkomen uit *vermogen*. Het begrip 'vermogen' kent geen eenduidige definitie. Het CBS hanteert de volgende samenstelling van vermogen van huishoudens: 'bezittingen die onder te verdelen zijn in financiële bezittingen, bank- en spaartegoeden, obligaties, aandelen, aandelen aanmerkelijk belang, aandelen overig, onroerend goed, roerende zaken enz., en ondernemingsvermogen en schulden die onder te verdelen zijn in hypotheekschuld eigen woning en schulden overig'.²

Het vermogen dat tot de rendementsgrondslag in box 3 behoort (sparen en beleggen) is een deel van het vermogen zoals dat door het CBS wordt gedefinieerd. In box 3 valt het inkomen uit vermogen dat niet begrepen is in de grondslag van box 1 (werk en woning) of box 2 (aanmerkelijk belang). In box 1 en 2 vallen bijvoorbeeld de inkomsten uit eigen woning, het pensioen en inkomen uit een onderneming (waaronder inkomen uit de 'eigen bv'). In box 3 valt het rendement op overig vermogen zoals spaargeld, obligaties, andere aandelen dan de in box 1 of box 2 vallende aandelen en een tweede woning.

De opdracht zoals verwoord in de Stelselbrief is het onderzoeken van alternatieven voor de huidige vermogensrendementsheffing, waarbij het doel is om te komen tot een heffing die door belastingbetalers als rechtvaardiger wordt ervaren en die tegelijkertijd goed uitvoerbaar is. Voor het vermogen in de andere boxen zijn afzonderlijke onderzoekopdrachten geformuleerd die niet in dit rapport worden behandeld of is beargumenteerd waarom bepaald vermogen juist van de stelselherziening is uitgezonderd.

In dit rapport wordt daarom onder 'vermogen' uitsluitend verstaan het vermogen dat in het huidige stelsel tot box 3 behoort.

3.2. Het ontstaan van box 3

Box 3 is in 2001 ingevoerd met de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001). Onder de daarvoor geldende Wet op de inkomstenbelasting 1964 (Wet IB 1964) werden de werkelijke inkomsten uit vermogen belast. Vermogenswinsten waren niet belast. Wel bestond er een vermogensbelasting. De vermogensbelasting is gelijktijdig met de invoering van de Wet IB 2001 afgeschaft. De redenen voor de invoering van box 3 zijn onder meer³ te vinden in de Nota Belastingen in de 21^e eeuw en in het rapport Breder, lager, eenvoudiger.⁴ De belangrijkste redenen waren het tegengaan van de grondslaguitholling die zich voordeed onder het regime van de Wet IB 1964, een meer evenwichtige belastingdruk, vereenvoudiging en het bevorderen van fiscale neutraliteit. Door geen onderscheid meer te maken tussen inkomen uit vermogen en vermogenswinsten, kwam een einde aan de ontwijking van de belasting via speciale beleggingsproducten en werd een meer evenwichtige en eerlijke verdeling van de belastingdruk bereikt. Tegelijkertijd zorgde het forfaitaire systeem voor een aanzienlijke vereenvoudiging voor de Belastingdienst en voor belastingplichtigen.

² Uitgebreide onderzoeksbeschrijving statistiek Vermogens van huishoudens; Noortje Pouwels-Urlings; CBS 18-04-2014 gepubliceerd op cbs.nl.

³ Ook in de Kamerstukken van de Belastingherziening 2001 (Kamerstukken 26 727).

⁴ Nota Belastingen in de 21^e eeuw, een verkenning, Kamerstukken II 1997/98, 25 810, nr. 2, blz. 57-80; Rapport Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001, Kamerstukken II 2005/06, 30 375, nrs. 1-2.

Passage uit de Nota Belastingen in de 21^e eeuw, blz. 57-80

De forfaitaire regeling komt in samenhang met het boxensysteem en de nieuwe regimes voor sparen, lenen en beleggen tegemoet aan de draagkrachtgedachte van de loon- en inkomstenbelasting. De grondslag waarover belasting wordt geheven wordt verbreed. De budgettaire opbrengst zal relatief stabiel zijn. Het systeem zal voorts beter bestand zijn tegen constructies. Dit voorkomt dat belastingplichtigen hun belastingdruk kunstmatig laag weten te houden. De belastingdruk wordt daardoor evenwichtiger verdeeld. Daarnaast werpt het systeem van inkomensboxen een dam op tegen belastingbesparende constructies die de grondslag voor het schijventarief uithollen; daardoor wordt voorkomen dat er een relatieve verzwaring van de lastendruk op arbeid optreedt. Ten opzichte van het huidige stelsel wordt ook een aanzienlijke vereenvoudiging bereikt.

Passages uit het rapport Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001, blz. 61-63

2.2.3 Doelstellingen van de belastingherziening [...]

2.2.3.1 Verbreding en versterking van de belastinggrondslag

Het feit dat het vermogen steeg, terwijl de fiscale inkomsten uit vermogen afnamen, leidde tot de doelstelling om de grondslag van de inkomstenbelasting te verbreden naar vermogenswinsten. Ook de mogelijkheden die het vermogensinkomstenregime van de Wet IB 1964 bood om de belastingdruk op het inkomen en het vermogen aanzienlijk te reduceren, leidde tot deze doelstelling.

2.2.3.2 Bevorderen van een evenwichtige belastingdruk

Ook op het punt van een evenwichtige belastingdruk vertoonde de Wet IB 1964 onvolkomenheden. Enerzijds werd de progressieve belastingheffing van vermogensinkomsten (met name spaarrente) en de aanvullende druk van de vermogensbelasting als onredelijk zwaar ervaren. Anderzijds bood het stelsel legio mogelijkheden om belastingheffing te ontwijken door bijvoorbeeld te kiezen voor de mogelijkheid om rendementen te genieten in vorm van onbelaste vermogenswinst. Met box 3 werd wat deze problematiek betreft een dubbelslag beoogd, door enerzijds het belastingtarief te matigen 30% en anderzijds het fiscaal ontwijken van economisch behaalde rendementen onmogelijk te maken.

2.2.3.3 Bevorderen van eenvoud

De vereenvoudiging van de belastingheffing van vermogensinkomsten schuilt met name in het niet langer nodig zijn van ingewikkelde (reparatie-) wetgeving op het grensvlak van de belaste inkomstensfeer en de onbelaste vermogenssfeer en het voeren van juridische procedures op dit gebied. Onder het regime van de Wet IB 1964 werden steeds nieuwe beleggingsproducten op de markt gebracht waarmee beoogd werd heffing van inkomstenbelasting over het daarmee te behalen rendement te ontwijken. Dit vergde een continue inspanning van fiscus en fiscale wetgever om na te gaan in welke mate en op welke manier dergelijke constructies moesten worden aangepakt. Ook kan men zich in een breder verband afvragen of het maatschappelijk efficiënt is dat veel geld en moeite werd geïnvesteerd in het ontwerpen van zuiver fiscaal gedreven beleggingsproducten. Tevens is met de komst van de vermogensrendementsheffing een eind gekomen aan de discussie of een vermogensbestanddeel als bron van inkomen valt te kwalificeren. In het oude stelsel speelde deze vraag dikwijls – zij het in de aanloop van de belastingherziening steeds minder als gevolg van reparatiewetgeving – met betrekking tot de vraag of kosten in aftrek kunnen worden gebracht.

2.2.3.4 Bevorderen van fiscale neutraliteit

Vanuit verschillende gezichtspunten werkte het vermogensinkomstenregime van de Wet IB 1964 versturend op economisch keuzegedrag. Zo verhinderde de integrale heffing over vermogensrendementen een economisch zuivere afweging tussen rendement en risico, omdat ook de risicocomponent volledig in de belastingheffing werd betrokken. Het uitgangspunt dat rendement in de vorm van vermogenswinst niet in de heffing werd betrokken, had tot gevolg dat producten met eenzelfde voorzienbaar economisch rendement door een verschillende fiscale behandeling een

andere prijs kenden. De prijzen weerspiegelden derhalve niet de werkelijke rendementsverschillen waardoor een minder efficiënte allocatie van kapitaal, zowel vanuit het gezichtspunt van de belegger als vanuit macro-economisch gezichtspunt, tot stand kwam. De beleggersvoorkeur voor rendement in de vorm van vermogensaanwas boven contant dividend vormde voorts een stimulering voor winstinhouding in plaats van dividenduitkering. Tevens werd met de vermogensrendementsheffing vergroting van de internationale neutraliteit beoogd. Hiermee werd bedoeld dat het systeem eraan moet bijdragen dat minder snel wordt gekozen voor (buitenlandse) beleggingsvormen die tot doel hadden belastingheffing te ontgaan en aan vermindering van de drang tot emigratie om fiscale redenen.

3.3. Het wettelijke systeem

De heffingssystematiek

In box 3 wordt 30% belasting geheven over het forfaitair bepaalde voordeel uit sparen en beleggen. Het voordeel uit sparen en beleggen bedraagt 4% (forfaitair rendement) van de grondslag sparen en beleggen. De grondslag sparen en beleggen is de waarde op 1 januari van enig jaar (peildatum) van de box 3-bezittingen verminderd met de box 3-schulden en het heffingvrije vermogen. De grondslag kan niet negatief zijn.

Bij fiscale partners wordt de gezamenlijke grondslag in aanmerking genomen, die vervolgens vrij aan de partners mag worden toebedeeld.

Het heffingvrije vermogen bedraagt € 21.330 (voor partners samen € 42.660). Voor gepensioneerden met een inkomen en een vermogen onder een bepaald maximum geldt een verhoging van het heffingvrije vermogen: de ouderentoeslag (van ten hoogste € 28.236) (bedragen 2015). De ouderentoeslag vervalt per 1 januari 2016.

Verder zijn er, onder voorwaarden en/of tot een bepaald niveau, nog aanvullende vrijstellingen voor bepaalde vermogensbestanddelen, zoals 'groene' beleggingen, bepaalde kapitaalverzekeringen, roerende zaken voor persoonlijk gebruik (auto's, boten, juwelen, niet ter belegging gehouden kunst), bos- en natuurterreinen en landgoederen, rechten op roerende zaken krachtens erfrecht, bepaalde andere rechten en kortlopende termijnen van inkomsten en verplichtingen.

Vrijstellingen die er bij de introductie van de Wet IB 2001 wel waren en nu niet meer, zijn de vrijstellingen voor durfkapitaal, cultureel beleggen en sociaalethisch beleggen, de vrijstelling voor spaarloontegoeden (afgezien van de vrijstelling voor onder het overgangsrecht vallende spaarloontegoeden) en de vrijstelling voor geldleningen aan en deelnemingen in bepaalde participatiemaatschappijen. Verder is de kindertoeslag komen te vervallen, evenals de heffingskortingen voor durfkapitaal, cultureel beleggen en sociaalethisch beleggen.

Achtergrond forfait, tarief en heffingvrij vermogen

Uit het oogpunt van eenvoud en om belastingontwijking zo veel mogelijk te voorkomen, geldt één (ongedifferentieerd) forfaitair rendement. Het uitgangspunt bij het percentage van 4 was dat iedereen in staat zou moeten zijn om, zeker indien dit over een wat langere periode wordt bezien, dit rendement zonder risico te behalen. Een tegenbewijsregeling is niet opgenomen omdat de uitvoerbaarheid en de aantrekkelijkheid van de forfaitaire aanpak hiermee wordt ontkracht. Bovendien is een tegenbewijsregeling in strijd met het karakter van de forfaitaire heffing.⁵

Het belastingtarief van 30% is een uitkomst van diverse factoren. De systeemwijziging moest leiden tot evenwichtige inkomenseffecten. Tevens was er de wens voor een licht concurrerende belastingheffing vanwege de internationale mobiliteit van kapitaal. Het tarief van 30% in combinatie met een aanzienlijk verbrede heffingsgrondslag leverde budgettaire middelen op om de

⁵ Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3, blz. 39.

vermogensbelasting te laten vervallen en een bijdrage te leveren aan de verlaging van de voor inkomsten uit arbeid geldende tarieven. Macro gezien daalde hierdoor de belastingdruk op arbeid en nam de belastingdruk op (forfaitaire) vermogensinkomsten toe.⁶

Het heffingvrije vermogen voorkomt dat kleine beleggers en spaarders reeds vanaf de eerste euro vermogen in de heffing worden betrokken. Bij de invoering in 2001 bedroeg het heffingvrije vermogen (afgerond) 37.500 gulden (gehuwden 75.000 gulden). Het heffingvrije vermogen kwam in de plaats van de onder de Wet IB 1964 geldende algemene rente- en dividendvrijstelling.⁷ Het bedrag van het heffingvrije vermogen wordt in beginsel elk jaar voor de inflatie gecorrigeerd.

3.4. Budgettaire gegevens

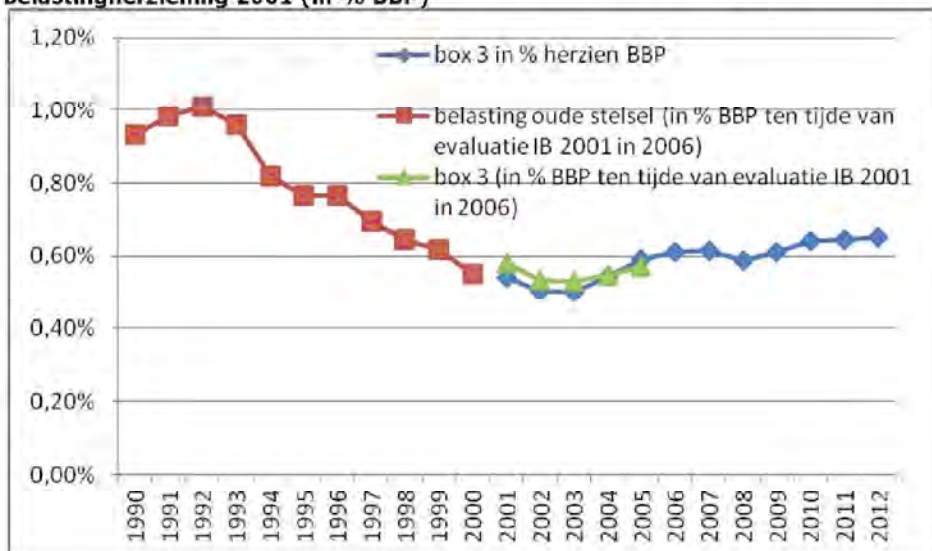
De voormalige vermogensbelasting en de belasting op inkomsten uit vermogen leverden in 2000 respectievelijk € 0,85 miljard en € 1,47 miljard op. In totaal was de opbrengst € 2,3 miljard ofwel 0,55% van het toenmalige BBP. De opbrengst was in de loop der tijd door grondslagerosie afgenomen. In 1992 was de opbrengst nog 1% van het BBP.

De beoogde en gerealiseerde opbrengst van box 3 in 2001 was € 0,3 miljard hoger dan de totale opbrengst van de vermogensbelasting en de belasting op inkomsten uit vermogen in het jaar 2000 volgens het oude systeem, namelijk € 2,6 miljard ofwel 0,58% van het toenmalige BBP.⁸

Op basis van de ingediende aangiften is de geraamde opbrengst van box 3 over het belastingjaar 2012 circa € 4 miljard ofwel 0,65% van het (dit jaar herziene) BBP.⁹

Met de invoering van box 3 is de grondslagerosie gestopt en is de opbrengst meer solide geworden zoals blijkt uit onderstaande grafiek (grafiek 1).¹⁰

Grafiek 1: (berekende) belastingopbrengsten over vermogen en vermogensinkomsten, voor en na belastingherziening 2001 (in % BBP)



⁶ Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3, blz. 38.

⁷ Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3, blz. 39.

⁸ Kamerstukken II 2003/04, 26 727, nr. 131.

⁹ Dit bedrag vloeit deels in de kas van 2012 en deels in latere jaren, afhankelijk van wanneer de voorlopige en definitieve aanslagen worden opgelegd.

¹⁰ In de grafiek is voor de jaren 1990-2000 het BBP niet herzien, zodat de grafiek ongewijzigd is ten opzichte van de grafiek die in de evaluatie van de Wet IB 2001 in 2006 is opgesteld. Dit jaar heeft een revisie van het BBP plaatsgevonden. Voor de periode 2001-2012 zijn deze BBP-cijfers gebruikt.

4. Over vermogen

4.1. De samenstelling van het vermogen van Nederlandse huishoudens

Er zijn, uitgaande van de situatie in 2012, maar wel rekening houdend met de afschaffing van de ouderentoeslag, in 2012 ruim 2 miljoen huishoudens die in box 3 belasting betalen. Dat betekent dat ongeveer 73% van de in totaal circa 8 miljoen Nederlandse huishoudens een vermogen heeft dat niet uitkomt boven het heffingvrije vermogen en dus geen vermogensrendementsheffing verschuldigd is. De vermogensrendementsheffing raakt dus ongeveer 27% van de Nederlandse huishoudens. Van de vermogens die wel in de box 3-heffing worden betrokken, bedraagt het gemiddelde belastbare inkomen uit sparen en beleggen € 6500 per huishouden. Dit correspondeert met een grondslag sparen en beleggen (rendementsgrondslag verminderd met het heffingvrije vermogen) van € 162.500 per huishouden (afgeronde bedragen).

Het bank- en spaartegoed is verreweg de belangrijkste vermogenstitel in box 3. Uitgedrukt als percentage van de bezittingen is het 48%; als percentage van de rendementsgrondslag 54%; na aftrek van het heffingvrije vermogen uitgedrukt in de uiteindelijke grondslag is het 66%.

Vrijwel alle huishoudens die box 3-heffing betalen, hebben een bank- of spaartegoed. 40% van deze huishoudens heeft aandelen of obligaties. En 17% heeft overige onroerende zaken (inclusief tweede woning).

Tabel 1: samenstelling box 3-vermogen (cijfers 2012)

	aantal hh	bedrag in mln	gemiddeld bedrag
Bank- en spaartegoeden in Nederland	2.150.180	230.053	106.993
Bank- en spaartegoeden in het buitenland	57.257	2.641	46.124
Aandelen, obligaties e.d.	856.288	97.722	114.123
Overige vorderingen en contant geld	235.307	27.103	115.181
Tweede woningen	121.626	22.246	182.904
Overige onroerende zaken	279.382	89.220	319.348
Niet-vrijgesteld deel kapitaalsverzekeringen	104.634	2.099	20.059
Rechten op periodieke uitkeringen	5.033	301	59.818
Overige bezittingen	72.708	8.128	111.783
Totaal bezittingen	2.166.318	479.512	221.349
Schulden na aftrek drempel	318.842	56.433	176.993
Rendementsgrondslag	2.166.318	423.080	195.299
Heffingvrij vermogen	2.166.318	71.069	32.806
Grondslag	2.166.318	352.011	162.493
Belasting	2.166.318	4.224	1.950

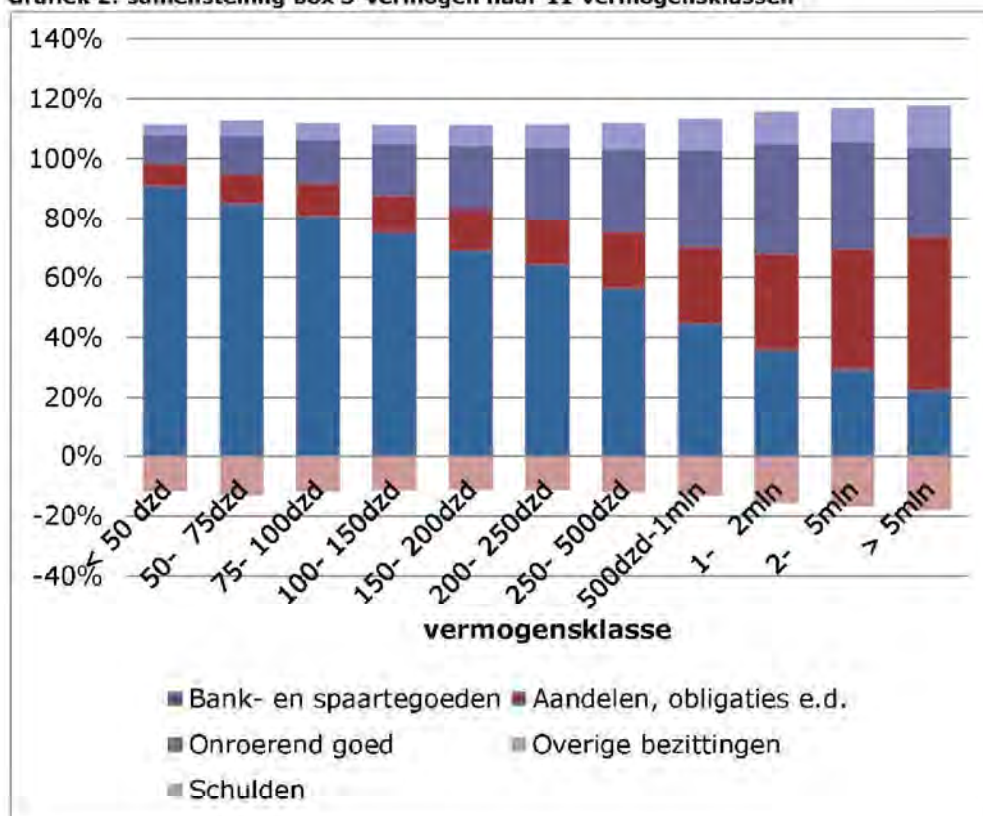
Bron: Ministerie van Financiën. Op basis van 11,3 miljoen aangiften en rekening houdend met afschaffing ouderentoeslag in 2016.

De samenstelling van het box 3-vermogen naar vermogensklassen

De samenstelling van het vermogen verschilt al naar gelang de omvang van het vermogen van de belastingplichtige. Dit is zichtbaar gemaakt in grafiek 2, waarin een elftal vermogensklassen wordt onderscheiden. In de vermogensklasse van belastingplichtige huishoudens met een box 3-vermogen tot € 50.000 bedraagt het gemiddelde aandeel van het bank- en spaartegoed 91% van de rendementsgrondslag en is daarmee verreweg het belangrijkste onderdeel van het box 3-vermogen. Naarmate het vermogen van een huishouden groter is, neemt het aandeel bank- en spaartegoed geleidelijk af en neemt het belang van aandelen, obligaties en onroerend goed (waaronder tweede woningen) toe. Het gemiddelde vermogen in de hoogst onderscheiden

vermogensklasse van meer dan € 5 miljoen bestaat voor 22% uit bank- en spaartegoeden, 51% uit aandelen, obligaties en voor 30% uit onroerend goed. Het saldo van de overige bezittingen en schulden bedraagt in deze klasse -5%.

Grafiek 2: samenstelling box 3-vermogen naar 11 vermogensklassen



De verdeling van het aantal huishoudens naar deze elf vermogensklassen is opgenomen in tabel 2.

Tabel 2: aantal huishoudens per vermogensklasse

Klasse	aantal
tot 50dzt	483.557
50- 75dzt	414.448
75- 100dzt	283.695
100- 150dzt	319.085
150- 200dzt	179.549
200- 250dzt	113.695
250- 500dzt	226.405
500dzt-1mln	95.341
1- 2mln	34.712
2- 5mln	12.700
> 5mln	3.130
totaal	2.166.318

In tabel 3 en 4 wordt de verdeling van het vermogen over de vermogenstitels eveneens gepresenteerd als het wordt uitgesplitst in drie vermogensklassen.

Tabel 3: verdeling box 3-vermogen naar vermogensklassen en vermogenstitels in euro's

	< 100dzt	100dzt - 1 mln	> 1mln	Totaal
Bank- en spaartegoeden	57.591	140.252	34.851	232.694
Aandelen, obligaties e.d.	6.599	44.225	46.899	97.722
Onroerend goed	8.495	62.554	40.417	111.466

Overige bezittingen	3.358	20.386	13.886	37.630
Schulden	-8.225	-28.776	-19.431	-56.433
Totale waarde (euro x1000)	67.817	238.641	116.621	423.080
Aantal huishoudens	1.181.700	934.075	50.542	2.166.318

Tabel 4: verdeling box 3-vermogen naar vermogensklassen en vermogenstitels in %

	< 100dzd	100dzd – 1 mln	> 1mln	Totaal
Bank- en spaartegoeden	85%	59%	30%	55%
Aandelen, obligaties e.d.	10%	19%	40%	23%
Onroerend goed	13%	26%	35%	26%
Overige bezittingen	5%	9%	12%	9%
Schulden	-12%	-12%	-17%	-13%

4.2. Rendementen op box 3-vermogen

Uit de jaarlijkse aangiftegegevens van belastingplichtigen over box 3 kunnen geen conclusies worden getrokken over de werkelijk gerealiseerde rendementen op het vermogen in box 3. Dat komt omdat een belastingplichtige geschoven kan hebben tussen verschillende vermogenstitels (verkoop aandelen en het resultaat op de bank laten staan) of geld kan hebben onttrokken of toegevoegd aan box 3. Het verschil tussen de waarde van het vermogen op 1 januari van het jaar t en op 1 januari van het jaar t+1 zegt in dat geval niets over het in jaar t behaalde rendement.

Onderzocht is welke rendementen de verschillende vermogenstitels in het verleden in de markt hebben laten zien. Door deze gegevens te combineren met de gegevens over de samenstelling van de box 3-vermogens naar vermogensklassen van belastingplichtigen, wordt inzicht verkregen in de omvang van het totale rendement dat de belastingplichtigen in het verleden hebben of zouden kunnen hebben behaald. Als een individuele belastingplichtige zijn vermogen volgens de marktgemiddelden heeft beheerd en per vermogenstitel het marktrendement ook daadwerkelijk heeft behaald, dan sluit het op deze wijze berekende rendement aan op het werkelijk behaalde rendement.

Rendementen voor de belangrijkste vermogenstitels in box 3

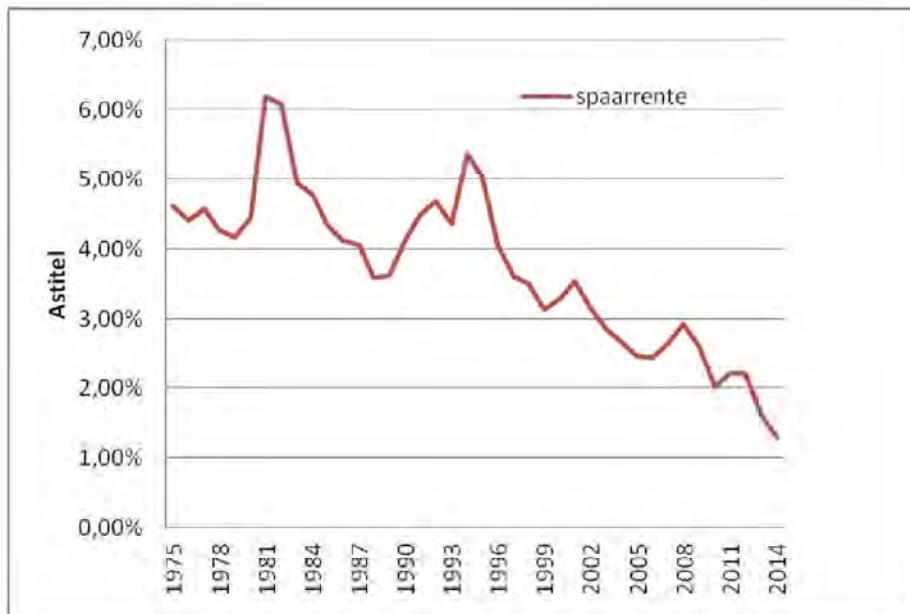
Het totale rendement bestaat enerzijds uit de inkomsten uit het vermogen, zoals rente, dividend, royalty's en huur, en anderzijds uit de waardeinstijging- of daling van de vermogenssoort (ook wel mutatie per vermogenstitel genoemd).

Uit paragraaf 4.1 is gebleken dat de belangrijkste onderdelen van het vermogen worden gevormd door spaar- en banktegoeden, aandelen, obligaties en onroerend goed. In totaal is dan zelfs iets meer dan 100% van het vermogen verklaard. Voor het overige bestaat het vermogen dan nog uit 'overige bezittingen' en schulden.

Spaar- en banktegoeden

Spaar- en banktegoeden vormen de meest liquide onderdelen van het vermogen en voor deze vermogenstitels is in principe alleen de ontvangen rente relevant voor de bepaling van het totale rendement. In de loop der tijd is de spaarrente gedaald. Zo is de rente op direct opvraagbare tegoeden, dat wil zeggen een tegoed dat niet langer dan 3 maanden 'vaststaat', gedaald van meer dan 6% begin tachtiger jaren, naar 1,3% in 2014. Gemiddeld over de laatste 5 jaar bedraagt de spaarrente 1,9%.

Grafiek 3: Spaarrente (op deposito's met opzegtermijn minder dan 3 maanden uitstaande bedragen)



Bron: DNB.

Aandelen en obligaties

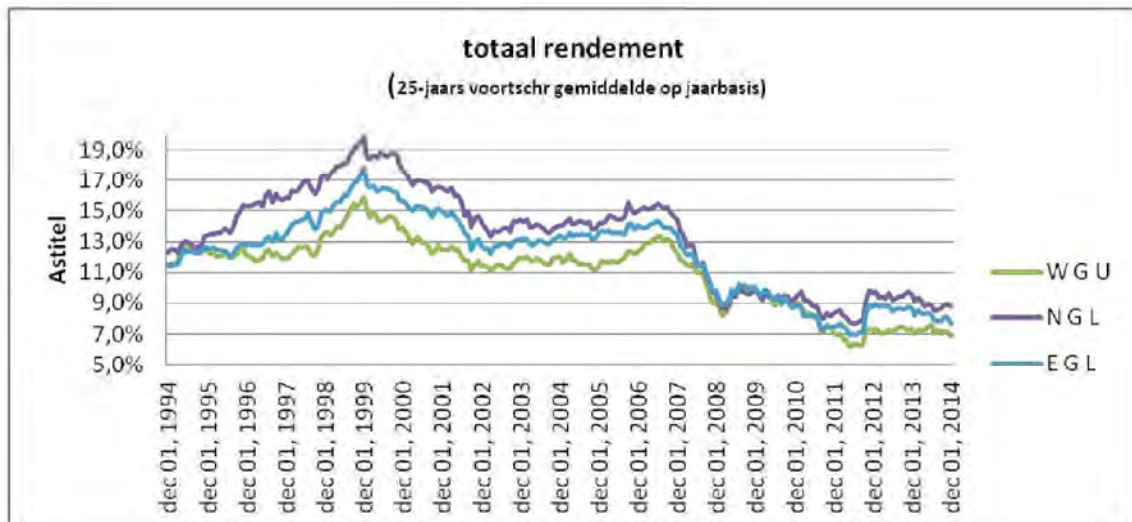
Op het aangiftebiljet wordt de post 'aandelen, obligaties e.d.' door belastingplichtigen als verzamelpost aangegeven. Het is derhalve niet mogelijk om daar een hard onderscheid te maken tussen de relatieve gewichten van aandelen en obligaties. Op grond van CBS-statistieken kan als benadering voor de verdeelsleutel 0,70:0,30 voor aandelen : obligaties worden aangenomen.

Aandelen

Voor aandelen bestaat het rendement niet alleen uit dividend, maar ook uit waardemutaties van de aandelen zelf. Aandelenmarkten kunnen zeer volatiel zijn en voor de bepaling van een gemiddeld rendement is de keuze welke termijn wordt gehanteerd zeer bepalend. Een belegging in aandelen wordt vaak voor de langere termijn aangehouden, zodat de belegger het behaalde rendement ook over een langere termijn beoordeelt. Voor de bepaling van een rendement voor aandelen sluit een meerjarig gemiddelde daarop aan. In deze analyse wordt een beleggingshorizon aangehouden van 25 jaar.

De samenstelling van de aandelenportefeuille van de gemiddelde box 3-belegger is niet bekend. Om inzicht te krijgen in de vraag welke rendementen in het verleden zijn behaald kan als benadering worden gekeken naar beleggingsindices. Voor het totale rendement gaat het om een index inclusief dividendrendement zodat het voor de hand ligt een index te gebruiken waarin wordt verdisconteerd dat de dividenden worden herbelegd. De Nederlandse belegger zal niet alleen in Nederlandse aandelen beleggen, maar kan in principe op alle markten beleggen. Voor de benadering van de rendementen die een box 3-belegger heeft behaald, wordt in deze analyse gebruikgemaakt van de MSCI-beleggingsindex voor Europa (bruto in lokale valuta). In onderstaande grafiek is weergegeven hoe het gemiddelde rendement van deze index is geweest gemeten over een periode van 25 jaar (E G L). Voor de periode van 25 jaar tot 2014 bedroeg het gemiddelde rendement 7,7%. Ter vergelijking zijn ook de indices opgenomen voor de World-index (W G U) en de index voor de Nederlandse beurs (N G L). De laatstgenoemde index is identiek aan de CBS-herbeleggingsindex die tot 2003 door het CBS werd gepubliceerd.

Grafiek 4: totaal rendement Beleggingsindex (MSCI Europa inclusief herbelegging dividend)

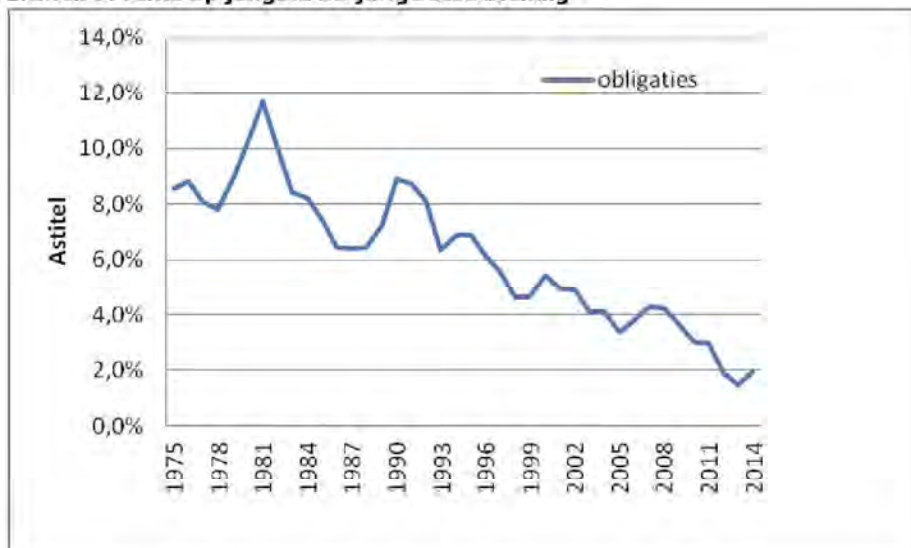


Bron: www.msci.com

Obligaties

Voor obligaties is als indicator voor het rendement de rente op de jongste 10-jarige staatsobligatie gehanteerd. Voor dit rendement geldt dat tot circa 2005 het rendement zich boven de 4% bewoog, maar sindsdien ook gedaald is onder de 4%. In 2014 bedroeg dit rendement 1,45%. Voor de laatste 5 jaar bedraagt het gemiddelde percentage 2,3%.

Grafiek 5: rente op jongste 10-jarige staatslening



Bron: DNB

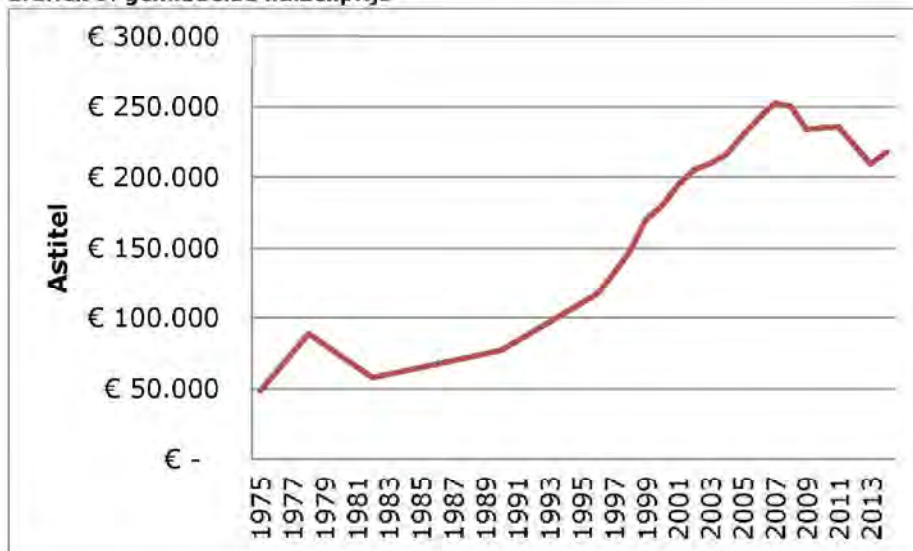
Onroerend goed

Evenals voor aandelen is niet bekend in welk type onroerend goed het gemiddelde box 3-vermogen is belegd. De beschikbare cijfers geven wel een indicatie dat het onroerend goed vooral bestaat uit tweede woningen. Om het behaalde rendement op onroerend goed te benaderen is daarom gekeken naar de ontwikkeling van de huizenprijzen. Daarmee wordt dus impliciet aangenomen dat de huizenprijsstijging indicatief is voor de som van de waardeontwikkeling van de beleggingen in onroerend goed in box 3 en de inkomsten uit die beleggingen. Voor het overige rendement wordt

derhalve aangenomen dat eventuele huuropbrengsten en kosten van bezit per saldo tegen elkaar wegvallen.

Ook huizenprijzen geven geen stabiele prijsontwikkeling te zien. In het verleden zijn er tijdvakken geweest van grote prijsstijgingen, maar ook van grote prijsdalingen. Op lange termijn laten de huizenprijzen een gestage stijging zien. Over de laatste 25 jaar zijn de huizenprijzen gemiddeld 4,4% gestegen.

Grafiek 6: gemiddelde huizenprijs



Bron: Ministerie van Financiën. Bewerking op basis van beschikbare gegevens CBS, Kadaster, NVM.

Rendement overige categorieën

Met de voorgaande vermogenstitels spaar- en banktegoeden, aandelen, obligaties en onroerend goed is circa 104% van de totale rendementsgrondslag verklaard. Daarnaast bestaat de grondslag nog voor 9% uit overige bezittingen en er staat 13% van het nettovermogen aan schulden tegenover. Voor het rendement op de overige bezittingen wordt aangenomen dat het overeenkomt met het gewogen gemiddelde rendement op aandelen, obligaties en onroerend goed. Schulden kunnen hypotheeklen zijn op tweede woningen, maar bijvoorbeeld ook zien op onderlinge schuldverhoudingen, waaronder renteloze schulden. Om deze reden is voor de rente op schulden als aanname aangesloten bij de spaarrente met een kleine opslag van 0,1%.

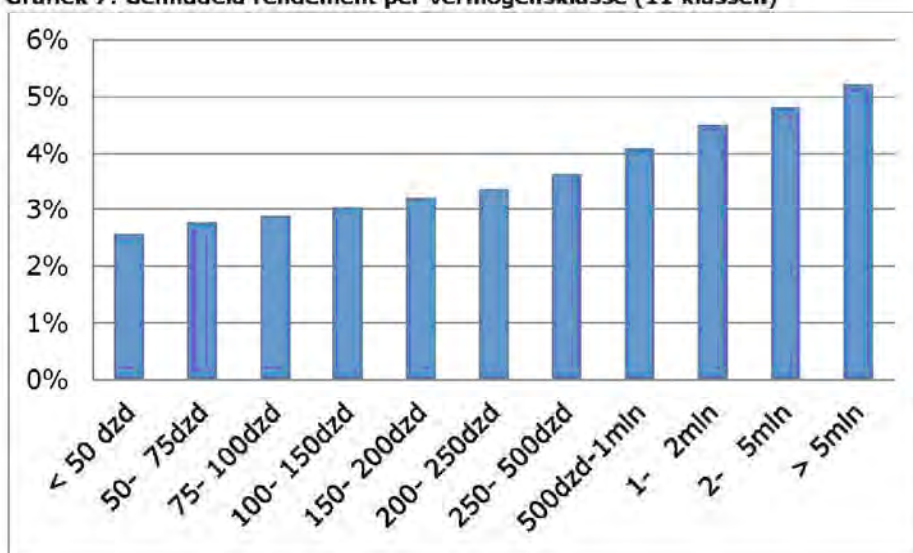
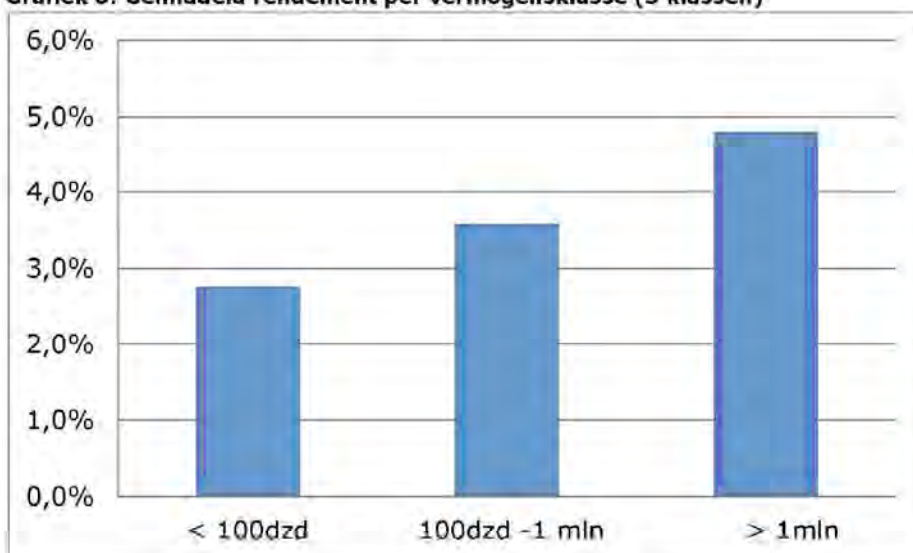
Conclusie voor het totale rendement op vermogen

De – uitgaande van de hiervoor genoemde uitgangspunten en keuzes – in het verleden behaalde rendementen voor de verschillende vermogenstitels staan samengevat in tabel 5. Zoals hiervoor aangegeven, is voor aandelen en onroerend goed een langere periode gehanteerd. De jaarlijkse rendementen van aandelen en onroerend goed kunnen namelijk zeer sterk fluctueren van mogelijk tientallen procenten in de plus tot tientallen procenten in de min. Over het algemeen wordt in deze vermogenstitels voor de lange termijn belegd, zodat het ook in de rede ligt om voor de rendementen uit te gaan van het gemiddelde over een langere periode. Dit betekent wel dat de geschetste rendementen sterk afhankelijk zijn van de gekozen periode. Ook de andere rendementen in de tabel hangen uiteraard deels samen met de gemaakte keuzes.

Tabel 5: rendementen voor de verschillende vermogenstitels

	2014
Bank- en spaartegoeden spaarrente (5j)	1,9%
Aandelen - MSCI Europe (25j)	7,7%
Obligaties (5j)	2,3%
Onroerend goed - huizenprijs (25j)	4,4%
Overige bezittingen	5,0%
Schulden	2,0%

Als de rendementen van de verschillende vermogenstitels uit tabel 5 worden gecombineerd met de verdeling van de vermogenstitels over de vermogensklassen (grafiek 2 voor 11 vermogensklassen en tabel 3 voor 3 vermogensklassen), dan wordt zichtbaar dat naarmate het vermogen van een huishouden hoger is er gemiddeld een hoger rendement wordt gerealiseerd (grafiek 8 en 9). De reden is dat naarmate het vermogen hoger is, gemiddeld een kleiner deel bestaat uit spaargeld en gemiddeld een groter deel bestaat uit aandelen en onroerend goed, waar gemiddeld een hoger rendement op wordt behaald dan op spaargeld.

Grafiek 7: Gemiddeld rendement per vermogensklasse (11 klassen)**Grafiek 8: Gemiddeld rendement per vermogensklasse (3 klassen)**

Geconcludeerd kan worden dat het relatief grote aandeel van laag renderende bank- en spaartegoeden in de laagste vermogensklassen een belangrijke verklaring is voor het gevoel van veel belastingbetalers dat zij belasting betalen over een opbrengst die zij niet genoten hebben. Vooral doordat de spaarrente is gedaald, sluit het veronderstelde minimaal haalbare rendement van 4% voor de lagere vermogensklassen in box 3 thans niet aan bij het door veel belastingbetalers ervaren rendement.

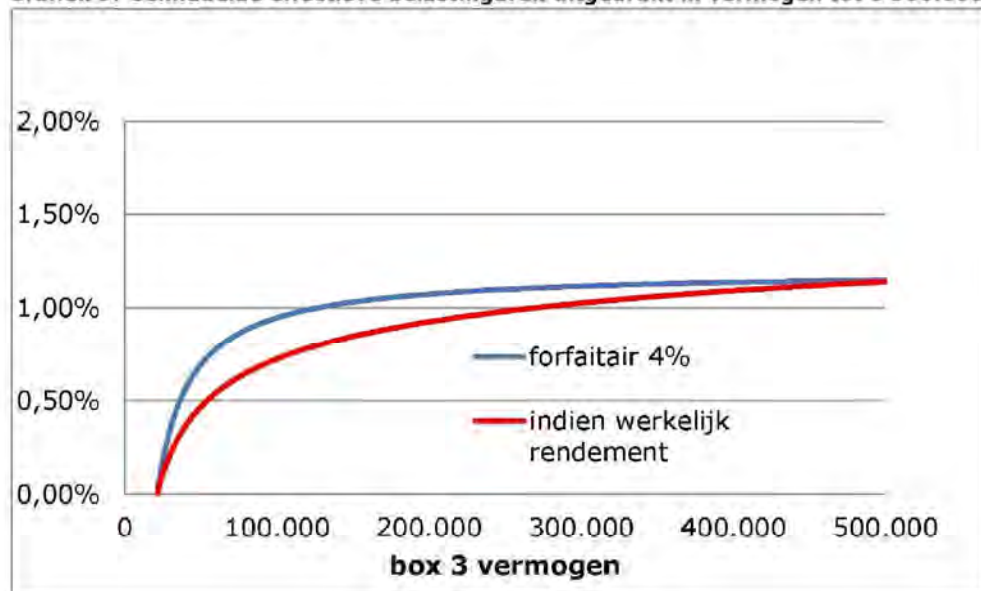
5. Belastingdruk op inkomen uit vermogen

5.1. Belastingdruk in Nederland

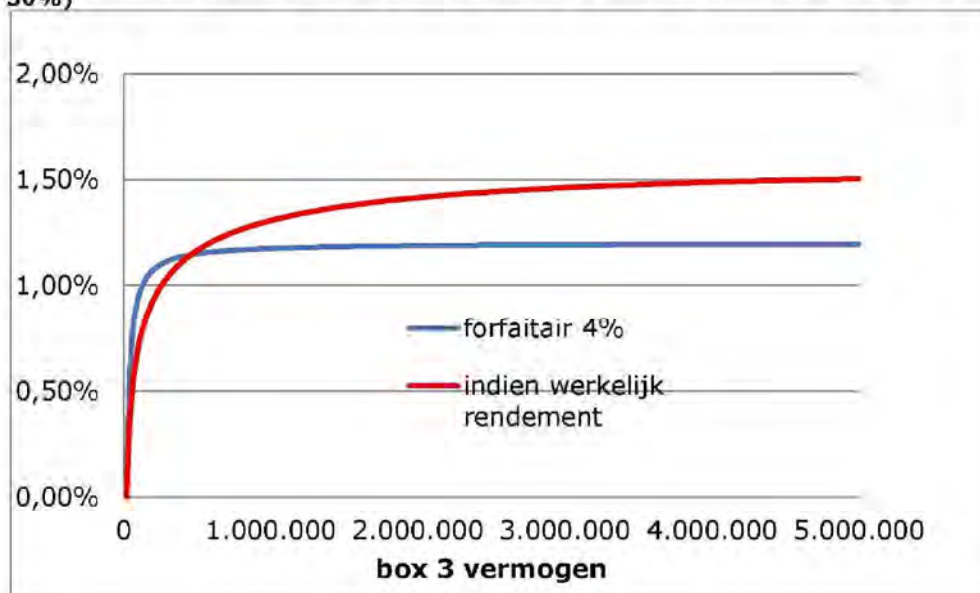
Uit hoofdstuk 4 is gebleken dat de huishoudens in de laagste vermogensklasse van box 3 een werkelijk gemiddeld rendement hebben behaald van circa 2,75% en dat dit gemiddelde rendement oploopt tot meer dan 5% voor vermogen boven 5 miljoen euro (grafiek 7). Het werkelijke rendement is hier benaderd op basis van de gemiddelde samenstelling van het vermogen naar vermogenstitels (aangiftecijfers 2012) en het gemiddeld rendement per vermogenstitel zoals – uitgaande van enkele veronderstellingen – gerealiseerd in de totale markt (zie tabel 5).

In grafiek 9 en 10 hieronder is de huidige belastingdruk op de inkomsten uit vermogen weergegeven als percentage van het vermogen. Daarnaast is de belastingdruk weergegeven indien het werkelijke (in de markt) behaalde rendement zou worden belast bij gelijkblijvend tarief en heffingvrij vermogen, waarbij het werkelijke rendement is berekend zoals hierboven is aangegeven. De belastingdruk in box 3 voor vermogens onder € 500.000 zou dan lager zijn dan de huidige belastingdruk. Daarboven zou de belastingdruk hoger zijn. Dit betekent dat op basis van de aangiftecijfers 2012 en de rendementen voor de verschillende vermogenstitels in 2014 volgens tabel 5 (met voor spaarrente, obligaties en schulden het gemiddelde over de periode 2010-2014 en voor aandelen, onroerend goed en overige bezittingen over de periode 1990-2014) het merendeel van de circa 2,1 miljoen huishoudens met een vermogen boven de vrijstelling gemiddeld minder dan 4% rendement heeft behaald. Huishoudens met een vermogen boven circa € 500.000 (bijna 150.000 van de 8 miljoen Nederlandse huishoudens) zouden bij het belasten van het werkelijk behaalde rendement gemiddeld meer vermogensrendementsheffing betalen.

Grafiek 9: Gemiddelde effectieve belastingdruk uitgedrukt in vermogen tot € 500.000 (tarief 30%)



Grafiek 10: gemiddelde effectieve belastingdruk uitgedrukt in vermogen tot € 5 miljoen (tarief 30%)



5.2. Internationale vergelijking van de belastingdruk

In het kader van dit onderzoek is geprobeerd een vergelijking te maken van de belastingdruk in Nederland op inkomsten uit vermogen in box 3 ten opzichte van de belastingdruk op deze inkomsten in andere landen. Er zijn echter geen publicaties beschikbaar om deze vergelijking op een verantwoorde manier te maken. In de Stelselbrief is dit reeds kort toegelicht.¹¹ Omdat hierover – begrijpelijkerwijs – toch steeds vragen opkomen wordt in deze paragraaf aangegeven waarom de in deze brief aangehaalde twee internationaal vergelijkende studies hierop geen goed antwoord geven. In *bijlage C* wordt dit per onderzoek nader toegelicht. Het betreft de 'Taxation trends in the European Union' dat jaarlijks door Eurostat en de Europese Commissie wordt opgesteld en een rapport van de OESO (Harding 2013).¹²

Twee methodes van vergelijken

Een internationale vergelijking van de belastingdruk op inkomsten uit vermogen in box 3 kan gemaakt worden door het vergelijken van de budgettaire opbrengst gedeeld door de grondslag, of door het vergelijken van de statutaire tarieven.

De eerstgenoemde budgettaire benadering is het aantrekkelijkst, omdat deze het beste laat zien hoeveel belasting er daadwerkelijk wordt opgehaald. Bij deze benadering is het van belang om niet alleen de teller van de belastingdruk (de belastingopbrengst), maar ook de noemer (de grondslag) te vergelijken. Deze grondslag zou dan voor andere landen precies dezelfde vermogenscomponenten moeten bevatten als de Nederlandse box 3-grondslag. De omvang van die grondslag is voor andere landen echter niet bekend. De genoemde studie van de Europese Commissie geeft wel de budgettaire opbrengst, maar niet de grondslagen. Een vergelijking van alleen de belastingopbrengst en niet van de grondslag levert geen goede vergelijking van de belastingdruk op. In een alternatieve benadering zou de belastingopbrengst in box 3 uitgedrukt kunnen worden als percentage van het BBP of als aandeel in de totale belastingmix. Echter, ook dan is voor een goede vergelijking nodig dat de belastinggrondslagen gelijk zijn.

De tweede methode, het vergelijken van de statutaire tarieven, wordt toegepast in de genoemde

¹¹ Kamerstukken II 2014/15, 32 140, nr. 5, blz. 10-11.

¹² Harding, M. (2013), "Taxation of Dividend, Interest, and Capital Gain Income", OECD Taxation Working Papers, No. 19, OECD Publishing.

OESO-studie. Deze methode geeft echter geen goed beeld van de werkelijke belastingdruk. Deze werkelijke belastingdruk kan in de praktijk lager zijn door bijvoorbeeld het gebruik van vrijstellingen en (al dan niet toegestane) mogelijkheden tot grondslaguitholling. Bovendien blijkt dat de opbrengst van belastingen op (inkomsten uit) vermogen vaak afneemt in de tijd, bijvoorbeeld omdat er steeds meer fiscaal gedreven beleggingsproducten komen die de heffing ontwijken (zoals in Nederland het geval was voor de invoering van box 3).

6. Overwegingen bij het zoeken naar alternatieven

6.1. Inleiding

In de hoofdstukken 4 en 5 is aan de hand van cijfermateriaal uitgebreid ingegaan op de vraag in hoeverre het forfaitaire rendement van 4% nog aansluit bij de in de afgelopen jaren behaalde rendementen in de markt. Behalve het rendement, zijn bij het zoeken naar alternatieven voor de bestaande vermogensrendementsheffing onder andere ook eenvoud en uitvoerbaarheid, juridische aspecten en economische beginselen van belang. In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij die andere aspecten. Daarbij wordt ook gekeken naar de adviezen en evaluaties die zijn verschenen over box 3. Daarnaast wordt bezien hoe onze buurlanden inkomsten uit vermogen belasten.

6.2. Uitvoeringsaspecten: eenvoud en controle

Het verminderen van complexiteit en een verdergaande digitalisering zijn belangrijke pijlers in de Brede agenda van de Belastingdienst.¹³ De vereenvoudiging van de fiscale regelgeving wordt hierin als voorwaarde voor een beter functionerende Belastingdienst aangehaald. Daarnaast wordt in de brief 'Keuzes voor een beter belastingstelsel' van 16 september 2014 de noodzaak geschetst van een minder complex, en daardoor beter uitvoerbaar, belastingstelsel.¹⁴ In die brief wordt aangegeven dat een te grote complexiteit leidt tot fraude en uitvoeringsincidenten en dientengevolge tot financiële hinder bij huishoudens, een erosie van het vertrouwen in de Belastingdienst en in de overheid en mogelijk ook tot aantasting van de belastingmoraal. Ook in de onderzoeksopdracht voor alternatieven voor box 3 is aangegeven dat alternatieven voor de huidige box 3-heffing goed uitvoerbaar moeten zijn. In deze paragraaf wordt daarom stilgestaan bij de uitvoeringsaspecten van de belastingheffing van particulieren in box 3.

De Belastingdienst streeft ernaar om het de burger steeds makkelijker te maken om aan zijn fiscale verplichtingen te voldoen en daarbij zo efficiënt (kostenbesparend) en effectief (compliance verhogend) mogelijk te handelen. Hierbij maakt de Belastingdienst zo veel mogelijk gebruik van het inwinnen van gegevens bij derden en het invullen van deze gegevens in de aangifte met als uiteindelijk doel de 'no touch' aanslag.¹⁵

De introductie van de Voorgevulde Aangifte (VIA) betekende een belangrijke vereenvoudiging voor belastingplichtigen. Concreet houdt de VIA in, dat de Belastingdienst zo veel mogelijk van de aangiftegegevens van tevoren invult en aan de belastingplichtigen beschikbaar stelt. Het gaat om een breed scala aan gegevens, zoals de loongegevens, de WOZ-waarden van koopwoningen, hypotheekgegevens en de waarde van vermogensbestanddelen. In 2012 deden 10,3 miljoen burgers aangifte. Voor 4,7 miljoen aangiften zijn VIA-gegevens gedownload voorafgaand aan het indienen van de aangifte. In 2015 is het aantal VIA-downloads gestegen tot 7,2 miljoen (stand begin mei 2015).

Met ingang van het belastingjaar 2014 wordt het gebruik van de VIA verder bevorderd door in de maanden januari en februari na afloop van het belastingjaar niet meer de mogelijkheid te bieden om digitaal aangifte te doen. Daarmee wordt bereikt dat belastingplichtigen die voor het doen van aangifte de online aangiftevoorziening gebruiken daarin altijd de VIA-gegevens zien. Het doel van de Belastingdienst is om de dienstverlening aan de burger verder te verbeteren en de kwaliteit van de aangiften en daarmee van het verwerkingsproces bij de Belastingdienst te vergroten.

¹³ Kamerstukken II 2013/14, 31 066, nr. 201.

¹⁴ Kamerstukken II 2014/15, 32 140, nr. 5

¹⁵ Dit voornemen is opgenomen in de notitie van 2 oktober 2014 "Van werkend naar robuust, een ontwikkelaanpak naar robuuste werkprocessen van de Belastingdienst" (Kamerstukken II 2013/14, 31 066, nr. 215).

Met de voortschrijdende digitalisering van het aangifteproces wordt het mogelijk burgers steeds beter te ondersteunen bij het voldoen aan hun verplichtingen. Het toezicht op particuliere belastingplichtigen wordt geïntensiveerd met geautomatiseerd corrigeren en met de extra capaciteit die in het kader van de intensivering van het toezicht beschikbaar is gekomen. De bedoeling is toe te groeien naar een situatie dat de Belastingdienst aangiften inkomstenbelasting op basis van een gedeelde informatiepositie in het portal met de burger, geheel geautomatiseerd afdoet. Dit maakt het mogelijk het verkeer met burgers informeler te laten verlopen en optimaal gebruik te maken van de gegevens die bij de Belastingdienst bekend zijn.¹⁶

Voor een sluitend systeem van voorinvulling is een eenvoudige en eenduidige systematiek voor het belasten van vermogensinkomsten van belang. Succesfactoren van de huidige vermogensrendementsheffing voor de uitvoering zijn het tijdig beschikbaar komen van de vermogensgegevens (rond 1 april in het belastingjaar), een vast peilmoment voor het bepalen van de waarde van vermogensbestanddelen (1 januari van het belastingjaar) en het zonder verdere bewerkings- of berekeningslagen kunnen gebruiken van de vermogensgegevens voor het voorinvullen.

6.3. Economische beginselen

Er is in de economische literatuur geen consensus over de wijze waarop (inkomen uit) sparen en beleggen of vermogen het beste belast kan worden. In het kader van dit onderzoek is de vraag relevant wat de economische literatuur zegt over de te belasten grondslag en het tarief bij kapitaalinkomen.¹⁷ In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste argumenten uit de economische theorie bij deze vragen. De algemene conclusies die kunnen worden getrokken zijn dat er argumenten zijn om te kiezen voor een zogenoemde ex-ante-heffing (minder volatiele inkomsten, eenvoudiger in de uitvoering en per definitie geen lock-in-effecten), maar ook voor een ex-post-heffing (ook overwinsten worden belast) en dat een zekere belastingdruk op kapitaal gewenst is, maar wel lager dan op arbeid tenzij het gaat om overwinsten.

1. Welke grondslag moet worden belast?

Als het gaat om de te belasten grondslag kan worden gekozen voor een belasting op basis van het werkelijk ontvangen inkomen (ex-post) of op basis van het te verwachten inkomen (ex-ante). Box 3 behoort in dit onderscheid tot de categorie van een ex-ante-heffing. Een belangrijk verschil dat uit deze keuze volgt, hangt samen met het onderscheid tussen het normale rendement en overwinsten. Het normale rendement – ook wel de normale vergoeding van kapitaal genoemd – bestaat uit het risicovrije rendement en een risico-opslag afhankelijk van het risico dat gepaard gaat met de investering.¹⁸ Het rendement dat daarbovenop komt is de 'overwinst'. Overwinst komt bijvoorbeeld voort uit locatiespecifieke voordelen of marktmacht. Bij sparen en beleggen valt te denken aan superieur beleggingsinzicht of informatievoordelen. Overwinsten kunnen in deze hoedanigheid ook gezien worden als een vergoeding voor het inzetten van menselijk kapitaal.¹⁹ Bij een ex-ante-heffing blijven overwinsten buiten schot. Het (zwaarder) belasten van overwinsten is omwille van het streven naar een economisch zo min mogelijk verstorende belastingheffing wenselijk omdat relatief meer verstorende belastinggrondslagen, zoals een belasting op bedrijfswinsten of arbeid, daardoor minder belast hoeven te worden.

Een ander verschil is dat de overheid bij een ex-ante-heffing niet meedeelt in het risico van de belegger, in tegenstelling tot bij een ex-post-heffing. Enerzijds kan de overheid door haar impliciete verzekering bij een ex-post-heffing beleggers stimuleren om meer risico te nemen waardoor zij hogere rendementen kunnen behalen en de maatschappelijke welvaart toeneemt.

¹⁶ Kamerstukken II 2014/15, 31 066, nr. 236.

¹⁷ Inkomen uit sparen en beleggen is een vorm van inkomen uit kapitaal. Volgens de economische theorie zouden uit een oogpunt van neutraliteit alle vormen van kapitaalinkomen zoveel mogelijk op dezelfde wijze moeten worden belast. In dit onderzoek wordt echter alleen gekeken naar het inkomen uit sparen en beleggen in box 3 (zie paragraaf 2.1).

¹⁸ Het normale rendement bestaat uit het risicovrije rendement (bijvoorbeeld de spaarrente of een (veilige) staatsobligatie) en vergoeding voor het risico dat de belegging met zich meebrengt. Uit empirisch onderzoek blijkt dat de risicopremie op beleggingen in aandelen verhoudingsgewijs hoog uitvalt, dit is ook wel bekend als de "equity premium puzzle". Zie bijvoorbeeld Mehra, Rajnish; Edward C. Prescott (1985). "The Equity Premium: A Puzzle" (PDF). *Journal of Monetary Economics* 15 (2): 145–161.

¹⁹ Zie bijvoorbeeld A.L. Bovenberg & S. Cnossen, 2000, *Hoe moet kapitaalinkomen worden belast?*, Openbare Uitgaven.

Anderzijds wordt ook de overheidsopbrengst volatieler. Dat draagt bij aan de automatische stabilisatie van de economie, in economische slechte (goede) tijden hoeven mensen minder (meer) belasting te betalen in box 3, maar maakt het EMU-saldo lastiger te voorspellen. Een nadeel van een ex-post-heffing bij de realisatie van vermogenswinst is dat het leidt tot uitstel van belastingheffing: er is een prikkel om winsten niet, maar verliezen wel te realiseren. Op deze wijze kan een ex-post-heffing bij realisatie de efficiëntie van de kapitaalmarkt verstoren: door lock-in-effecten wordt niet voor de meest efficiënte portefeuilleverdeling gekozen. Het lock-in-effect is het gevolg van een latente belastingclaim op nog niet gerealiseerde winsten en vormt een drempel om het kapitaal te heralloceren naar een meer rendabele bestemming.

2. Welke belastingdruk op kapitaal is gewenst?

De tweede vraag is wat vanuit economisch perspectief de hoogte van het belastingtarief op kapitaalinkomen zou moeten zijn. Aan de ene kant van het spectrum wordt door aanhangers van een consumptiebelasting gepleit voor het volledig vrijstellen van kapitaalinkomen van belastingheffing,²⁰ terwijl er ook wordt gepleit voor het andere uiterste: belastingheffing gelijk aan andere vormen van inkomen, waaronder inkomen uit arbeid.²¹ Daartussenin wordt het belasten van kapitaalinkomen tegen een lager tarief dan arbeidsinkomen onderbouwd met de argumentatie dat de verstoringen van een belasting op kapitaalinkomen groter zijn dan van een belasting op arbeidsinkomen.

De meest gehoorde argumenten uit economisch perspectief om inkomen uit kapitaal lager te belasten dan inkomen uit arbeid of zelfs vrij te stellen zijn:

- Een hogere belasting op kapitaal (op ondernemingsniveau) leidt sneller tot kapitaalvlucht dan een hoge belasting op arbeid tot migratie van arbeid leidt. Kapitaal is namelijk meer mobiel. Dat maakt belastingen op kapitaal sterker verstorend, een verstoring die in omvang toeneemt door de toegenomen internationale (fiscale) mobiliteit van kapitaal.
- De belasting drukt op het nominale rendement op kapitaal en vormt zo deels een belasting op de inflatie, die zorgt voor een lager reëel rendement van een vermogensbestanddeel. Dat pleit voor een correctie voor inflatie, maar omdat dat ingewikkeld is voor de uitvoering,²² vormt een lager tarief compensatie voor deze belasting op schijnwinst.
- De neutraliteit van belastingheffing (op aandeelhoudersniveau) ten opzichte van consumptie op verschillende tijdstippen. Belastingheffing op vermogen maakt consumptie in de (verre) toekomst minder aantrekkelijk. Dat is met name economisch verstorend als het gaat om de zogenoemde 'life cycle savings', het spreiden van consumptie over de levensloop om bijvoorbeeld een 'sabbatical' te kunnen nemen of te anticiperen op hogere uitgaven tijdens een latere levensfase.

Het voorkomen van het beïnvloeden van besparingen over de levensloop staat voorop bij de Mirrlees Review.²³ In het concluderende beleidsadvies voor het VK van de Mirrlees Review wordt daarom gesteld dat het rendement op sparen vrijgesteld moet worden van belastingheffing omwille van de neutraliteit van consumptie op verschillende tijdstippen. Het belasten van rendementen die daar bovenop komen is wat dan resteert. De uitkomsten van empirisch onderzoek van de OESO naar het verband tussen de belastingstructuur en de economische groei zijn in lijn met het beleidsadvies van de Mirrlees Review. Uit het empirisch onderzoek van de OESO blijkt dat een belasting op vermogen in beperkte mate verstorend uitpakt voor de economische groei, als er een vrijstelling bestaat die hoog genoeg is om besparingen voor consumptie op een later moment uit te zonderen voor iedereen, behalve voor 'vermogenenden'.²⁴ Wanneer het gaat om 'vermogenenden' wordt niet nader gedefinieerd.

²⁰ Zie bijvoorbeeld A.L. Bovenberg en L.G.M. Stevens (2010), Het fiscale stelsel van de toekomst: eenvoud, neutraliteit en draagkracht.

²¹ Zie bijvoorbeeld C.A. de Kam en C.L.J. Caminada, (2010), Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek.

²² Stel dat het nominale rendement op een vermogensbestanddeel gelijk is aan 10% bij een inflatie van 4%. Een marginaal tarief van de inkomstenbelasting van 50% moet dan worden verlaagd tot 30% $[0,5(0,1 - 0,04)/0,1]$ als het de bedoeling is alleen het reële inkomen te belasten.

²³ Mirrlees Review (2011), *Tax by Design*, Oxford University Press, Oxford.

²⁴ OECD (2010), *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Tax Policy Studies, No. 20, OECD Publishing.

Er zijn vanuit de economische theorie echter ook redenen om het volledige inkomen uit kapitaal – waaronder dus ook het normale rendement – te belasten op een niveau gelijk aan of in de richting van de belasting op arbeid.²⁵ Daar is onder meer reden toe:

- Als mensen met meer vermogen ook een hogere verdien capaciteit hebben, meer sparen of hogere rendementen behalen.²⁶ In dat geval is het economisch efficiënt om herverdeling niet enkel plaats te laten vinden via belastingheffing op arbeid. Feitelijk is kapitaalinkomen ook deels de vergoeding voor arbeid, inzet, menselijk kapitaal, informatievoordelen en investeringstaken. Uit empirisch onderzoek blijkt dat kapitaalinkomens groter zijn als verdientalenten toenemen.²⁷ Schaalvoordelen bij het beheren van een beleggingsportefeuille kunnen ook een rol spelen.²⁸ Daarnaast zijn mensen met een hogere verdien capaciteit gemiddeld bereid om meer risico te nemen, waardoor zij hogere beleggingsrendementen kunnen behalen.
- Om de afweging tussen een investering in financieel kapitaal en het volgen van een opleiding (investering 'human capital') minder te verstoren. Investerings in 'human capital' die zich uitbetalen in arbeidsinkomen worden belast. Het heffen van belasting op inkomen uit investeringen in financieel kapitaal vermindert deze verstoring doordat beide opties worden belast.
- Om de verstoringen op de arbeidsmarkt te verminderen. Als toekomstige consumptie (op hogere leeftijd) sterker samenhangt met vrije tijd dan huidige consumptie dan maakt een belasting op kapitaal toekomstige consumptie duurder en stimuleert zo impliciet het arbeidsaanbod op hogere leeftijd omdat vrije tijd dan minder aantrekkelijk wordt. Een hoger arbeidsaanbod draagt bij aan de economische groei. Daarnaast kan een belasting op kapitaal arbitrage met de belasting op arbeidsinkomen voorkomen.

6.4. Juridische aspecten

In beginsel heeft de wetgever bij het opstellen van wetgeving een ruime beoordelingsvrijheid en mag hij zich daarbij ook bedienen van forfaits. De wetgever moet daarbij een afweging maken tussen het algemene belang dat met de desbetreffende forfaitaire regeling behartigd wordt en het individuele belang van een belastingplichtige. Er moet met andere woorden een redelijke mate van evenredigheid bestaan tussen het algemene belang dat met de belastingheffing wordt gediend en de bescherming van de individuele rechten.

De rechter zal deze ruime beoordelingsvrijheid van de wetgever doorgaans eerbiedigen, maar kan tegelijkertijd toetsen of de invulling van de beoordelingsvrijheid door de wetgever in een specifiek geval leidt tot een individuele en buitensporige last (een schending van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM (hierna: EP); het ongestoorde recht op eigendom). Deze toets kan tot de conclusie leiden dat in een individueel geval de hiervoor beschreven evenredigheid verstoord is.

Arrest van de Hoge Raad van 3 april 2015

Over de vraag of het huidige forfaitaire rendement van box 3 in een specifiek geval een individuele en buitensporige last oplevert wordt nog steeds door belastingplichtigen geprocedeerd. Op 3 april 2015 heeft de Hoge Raad een belangrijk arrest gewezen over de houdbaarheid van de forfaitaire waardering van verhuurde woningen in box 3.²⁹ Het arrest geeft meer duidelijkheid over de vraag wanneer forfaits voor de belastingheffing nog wel en niet meer acceptabel zijn. In het arrest wordt opnieuw bevestigd dat de wetgever een grote beleidsruimte heeft en de Hoge Raad de wetgeving slechts marginaal toetst.

²⁵ Zie bijvoorbeeld Jacobs, Bas (2013), "From Optimal Tax Theory to Applied Tax Policy", *FinanzArchiv*, 69, (3), 338-389 of Sorensen, P.B. (2007), *Can Capital Income Taxes Survive? And should They?*

²⁶ Hieruit komt het argument dat hoogopgeleiden/mensen met een hogere verdien capaciteit gemiddeld ook minder risico avers zijn en daarom meer risicovol beleggen (meer risico, dus ook hoger verwacht rendement). Het belasten daarvan kan efficiënt zijn.

²⁷ Banks, James, en Peter A. Diamond (2008), "The Base for Direct Taxation", *Reforming the Tax System for the 21st Century: The Mirrlees Review*, London: Institute for Fiscal Studies.

²⁸ Zie ook Piketty, Thomas (2014), *Capital in the Twenty-First Century*, Cambridge Massachusetts/London: The Belknap Press of Harvard University Press.

²⁹ Hoge Raad 3 april 2015, nr. 13/04247, ECLI:NL:HR:2015:812.

De casus in het arrest betreft de voor de waardevaststelling voorgeschreven waarderingsregels van verhuurde woningen in box 3. Een van de rechtsvragen was of deze waardering – meer specifiek het geheel van wettelijke bepalingen rond de verhuurde woningen (box 3, huurbescherming, WOZ) – in strijd komt met het eigendomsrecht van artikel 1 van het EP. Voor verhuurde woningen wordt op grond van een bepaling in het Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 2001 op forfaitaire wijze beoogd de waardedruk van de verhuurde staat ten opzichte van de WOZ-waarde uit te drukken. Deze forfaitaire benadering wordt periodiek op marktconformiteit getoetst en zo nodig aangepast.

De Hoge Raad overweegt dat het forfaitaire stelsel van box 3 naar de opzet van de wetgever 'robuust' en daardoor enigszins ruw is, aangezien het niet afhankelijk is gesteld van het werkelijke rendement van de bezittingen gedurende het jaar. Gelet op de ruime beoordelingsmarge van de wetgever op het terrein van het belastingrecht, is dit stelsel volgens de Hoge Raad niet in strijd met artikel 1 van het EP. De Hoge Raad overweegt dat dit stelsel slechts dan in strijd zou komen met artikel 1 van het EP indien zou komen vast te staan dat het destijds door de wetgever voor een lange reeks van jaren veronderstelde rendement van vier procent voor particuliere beleggers niet meer haalbaar is en belastingplichtigen, mede gelet op het toepasselijke tarief, zouden worden geconfronteerd met een buitensporig zware last. Voor het aannemen van een inbreuk op artikel 1 van het EP is volgens de Hoge Raad niet voldoende dat het rendement van bepaalde bezittingen – zoals in het onderhavige geval onder de huurbescherming vallende verhuurde woningen – structureel blijft beneden vier procent van het daarin geïnvesteerde bedrag, ook niet indien de bezittingen van de belastingplichtige in box 3 vooral uit dergelijke bezittingen bestaan. Daarbij moet ook in aanmerking worden genomen dat een gering beleggingsresultaat van de verhuurde woningen in het algemeen mede tot uitdrukking komt in de waarde in het economische verkeer van die woningen.

Na aldus de facto te hebben geconcludeerd dat geen sprake is van strijd met artikel 1 van het EP gaat de Hoge Raad in op de waardering van verhuurde woningen. Op grond van de lagere regelgeving wordt ten behoeve van die waardering op de wettelijke forfaits op forfaitaire wijze nog een correctie aangebracht. Uit de wetsgeschiedenis bij de delegatiebepaling leidt de Hoge Raad af dat de wetgever met de (deels in de wet en deels in lagere regelgeving opgenomen) forfaitaire regeling heeft beoogd de werkelijke waarde van verhuurde woningen te benaderen. Dit is volgens de Hoge Raad op zichzelf aanvaardbaar. Echter, wanneer de uitwerking van het forfait in de lagere regelgeving leidt tot resultaten die de wetgever niet voor ogen kan hebben gehad, moet die uitwerking in de lagere regelgeving buiten toepassing blijven omdat de gedelegeerde bevoegdheid dan is overschreden. De Hoge Raad oordeelt dat daarvan sprake is, indien de uit de stapeling van forfaits voortvloeiende waardering van verhuurde woningen 10% of meer hoger is dan de werkelijke waarde op de WOZ-peildatum. In dat geval geldt de hoofdregel van box 3 voor de waardering, namelijk de waarde in het economische verkeer.

In het arrest van 24 april 2015, dat een vergelijkbare casus betrof, herhaalt de Hoge Raad de 10%-regel aangaande het buiten toepassing blijven van de delegatiebepaling. De Hoge Raad geeft in dit arrest voorts aan dat, pas nadat een oordeel is gegeven over de voor de toepassing van box 3 in aanmerking te nemen waarde met inachtneming van de 10%-regel, kan worden beoordeeld of de daaruit voortvloeiende belastingheffing in strijd komt met artikel 1 van het EP of enige andere rechtsregel of enig ander rechtsbeginsel.

Betekenis arrest voor forfaits in de wetgeving

Er dient voorzichtigheid te worden betracht bij het trekken van algemeen geldende conclusies uit een arrest over een specifieke casus. Dit neemt niet weg dat uit het arrest globaal kan worden afgeleid dat de Hoge Raad een objectieve toets aanlegt. Dat wil zeggen dat, zo lang het door de wetgever voor een lange reeks van jaren veronderstelde rendement van 4% haalbaar is, geen strijd met artikel 1 van het EP ontstaat. En als dat rendement over een lange periode niet haalbaar is ongeacht samenstelling van het vermogen, zal de belastingplichtige daarnaast nog aannemelijk moeten maken dat sprake is van een individuele buitensporig zware last, waarbij ook het tarief van 30% relevant is.

De Hoge Raad slaat in het arrest uitsluitend aan op het feit dat uit de parlementaire geschiedenis bij de delegatiebepaling volgt dat de wetgever met de forfaitaire waarderingsmaatstaf voor verhuurde woningen heeft beoogd om aan te sluiten bij de werkelijke waarde. Als de werkelijke waarde onvoldoende benaderd wordt, blijft de op deze delegatiebepaling berustende forfaitaire waardebepaling buiten toepassing. Of de bepaling buiten toepassing blijft, is afhankelijk van de uitkomst van de toets aan de 10%-afwijking.

6.5. Adviezen en evaluaties

In verschillende onderzoeken zijn conclusies en aanbevelingen gedaan over de belastingheffing op inkomen uit vermogen. Allereerst in de verkennende Nota Belastingen in de 21^e eeuw, die voorafging aan de belastingherziening in 2001. Daarnaast in de evaluatie van de belastingherziening 2001. Voorts zijn de afgelopen jaren adviezen verschenen van de *Studiecommissie belastingstelsel* en van de *Commissie inkomstenbelasting en toeslagen* over een mogelijke herziening van het belastingstelsel, waaronder box 3.

Uit de Nota Belastingen in de 21^e eeuw (1997) komt naar voren dat belangrijke redenen voor de invoering van box 3 waren de wens om belastingarbitrage te beperken, de belastingdruk evenwichtiger te verdelen en de belastingheffing te vereenvoudigen. Uit de evaluatie van 2005 volgt dat deze doelstellingen zijn verwezenlijkt. De Studiecommissie belastingstelsel adviseert om de box 3-heffing te handhaven vanuit een oogpunt van eenvoud voor zowel burgers als Belastingdienst. Daarbij kan volgens de commissie desgewenst het percentage van het forfaitaire rendement dan wel het tarief worden aangepast. De Commissie inkomstenbelasting en toeslagen stelt voor om het forfaitaire rendementspercentage jaarlijks vast te stellen op het vijfjaargemiddelde van de gemiddelde rentevergoeding op spaarrekeningen van de voorgaande vijf jaar.

De concluderende passages uit de genoemde stukken over box 3 zijn hieronder weergegeven.

Nota Belastingen in de 21^e eeuw, een verkenning:³⁰

6.8 Samenvatting, blz. 79-80

Belastingarbitrage leidt er in toenemende mate toe dat inkomsten uit vermogen buiten de inkomstenbelasting blijven. Dat is mede te wijten aan het gebrekkige inkomensbegrip in deze belasting. Deze ontwikkeling tast niet alleen de draagkrachtgedachte aan, maar heeft ook tot gevolg dat de lastendruk op arbeid toeneemt. In dit hoofdstuk is verkend op welke wijze dit kan worden tegengegaan. Denkbaar is om binnen het bestaande synthetische systeem het inkomensbegrip een meer economische inhoud te geven. Geconcludeerd wordt dat deze gedachte tot een nog complexere wetgeving leidt en onvoldoende bestand is tegen nieuwe vormen van belastingarbitrage.

[...]

Een andere optie is de invoering van een (partiële) vermogenswinstbelasting. In de fiscale vakliteratuur is de dominante visie dat deze oplossing theoretisch de meest juiste is. Voor zover deze oplossing door fiscalisten wordt afgewezen ligt de nadruk op in- en uitvoeringsproblemen. Naast deze problemen – die inderdaad reëel zijn – kan worden gewezen op andere zwaarwegende bezwaren. Vanuit budgettair oogpunt is deze belasting weinig aantrekkelijk. Een vermogenswinstbelasting wordt alleen geheven bij een realisatie van winst. Dit zal leiden tot uitstel van belastingheffing en geeft een prikkel om winsten later en verliezen eerder te realiseren: ook is er een prikkel om een voordeel dat belast zal worden om te zetten in waardemutaties waarvoor eerst bij een latere realisatie wordt geheven. Daarnaast is er een prikkel om beleggingen te financieren via schuld waarbij de rente direct kan worden afgetrokken. Bovendien moet rekening worden gehouden met pogingen om de heffing bij realisatie te ontgaan via constructies, fraude of belastinglucht naar elders. Ook economische bezien heeft een vermogenswinstbelasting bezwaarlijke kanten. Zo zal deze belasting particuliere beleggingen in aandelen ontmoedigen en het beursklimaat negatief beïnvloeden.

[...]

³⁰ Nota Belastingen in de 21^e eeuw, een verkenning, Kamerstukken II 1997/98, 25 810, nr. 2, blz. 57 t/m 80.

Het blijkt dat kapitaalinkomen in moderne financiële markten een steeds ongreijpbaarder fenomeen wordt. Het meer laten aangrijpen van de belastingheffing bij de waarde van het vermogen dan bij de inkomsten daaruit, verzacht de problematiek van het meten van inkomen. Daarmee nemen tegelijkertijd de mogelijkheden van belastingarbitrage af. Dit laatste punt hangt niet alleen samen met de combinatie van een proportioneel tarief met een brede grondslag, maar ook met het feit dat negatieve inkomsten uit of de aftrekbare kosten in de sfeer van het vermogen vanwege de segmentering niet langer verrekenbaar zijn met andere inkomenscategorieën. Mede tegen deze achtergrond wordt in dit hoofdstuk gekozen voor een systeem van drie gesloten boxen waarover de inkomensbronnen worden verdeeld, met voor de box inkomsten uit vermogen de invoering van een forfaitair rendement met een vast (uniform) tarief. Gedacht wordt aan een forfaitair rendement van 4% over particuliere vermogensbestanddelen en een vast tarief van rond de 25%.

Deze opzet heeft belangrijke voordelen. De forfaitaire regeling komt in samenhang met het boxensysteem en de nieuwe regimes voor sparen, lenen en beleggen tegemoet aan de draagkrachtgedachte van de loon- en inkomstenbelasting. De grondslag waarover belasting wordt geheven wordt verbreed. De budgettaire opbrengst zal relatief stabiel zijn. Het systeem zal voorts beter bestand zijn tegen constructies. Dit voorkomt dat belastingplichtigen hun belastingdruk kunstmatig laag weten te houden. De belastingdruk wordt daardoor evenwichtiger verdeeld. Daarnaast werpt het systeem van inkomensboxen een dam op tegen belastingbesparende constructies die de grondslag voor het schijfventarief uithollen; daardoor wordt voorkomen dat er een relatieve verzwaring van de lastendruk op arbeid optreedt. Ten opzichte van het huidige stelsel wordt ook een aanzienlijke vereenvoudiging bereikt.

Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001:³¹

2.2.6 Samenvatting en conclusies blz. 78-80

De vermogensrendementsheffing vormt het meest vernieuwende onderdeel van de Wet IB 2001. Belangrijkste aanleiding voor de vermogensrendementsheffing was de gebrekkige wijze waarop economische voordelen uit vermogen onder de Wet IB 1964 in de belastingheffing konden worden betrokken. Ingevolge het systeem van de Wet IB 1964 waren namelijk alleen de inkomsten getrokken uit vermogensbestanddelen belast en niet de waardestijging van de vermogensbestanddelen zelf. In de praktijk leidde dit tot allerlei beleggingsproducten gericht op het realiseren van voordelen uit vermogen in de vorm van onbelaste vermogenswinst. Bij sommige van deze producten was bovendien de mogelijkheid ingebouwd de belegging met vreemd vermogen te financieren, zodat de onbelastbaarheid van de voordelen kon worden gecombineerd met een – van het totale inkomen – aftrekbare rentelast. Met de komst van de vermogensrendementsheffing is een einde gekomen aan de voortschrijdende grondslagerosie die in de loop van de jaren 90 is opgetreden.

[...] Uit een meerjarige vergelijking van de opbrengst van de voormalige inkomstenbelastingheffing van inkomsten uit vermogen en de huidige vermogensrendementsheffing blijkt dat het stelsel van de Wet IB 2001 aanzienlijk robuuster is dan dat van de Wet IB 1964. In vergelijking met de Wet IB 1964 is het aantal belastingplichtigen dat daadwerkelijk belasting betaalt over vermogensinkomsten aanzienlijk gestegen, te weten van 1,3 miljoen in 2000 tot 1,7 miljoen in 2001. Door het heffingvrije vermogen is het effectieve forfaitaire rendement (het belastbaar forfaitair rendement gedeeld door het totale vermogen) lager dan 4%.

[...]

[...] De ontwikkeling van het feitelijke rendement wordt sterk gedomineerd door sterke fluctuaties in de aandelenkoersen. Het rendement op staatsobligaties is in de periode 1990-2004 steeds boven het forfaitaire rendement van 4% uitgekomen. Wel is in 2005 een 10-jarige staatsobligatie uitgegeven met een rente van 3,25%. De spaarrentes bewegen zich al sinds 1996 gemiddeld onder de 4% en zijn sinds 2001 verder gedaald. Naar aanleiding van deze ontwikkelingen wordt van diverse kanten de vraag opgeworpen of het forfaitaire rendementspercentage van 4% bijstelling behoeft. Naar het oordeel van het kabinet ligt dit niet voor de hand, mede omdat het robuuste karakter van de vermogensrendementsheffing met zich meebrengt dat dit percentage wordt gerelateerd aan het

³¹ Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001, Kamerstukken II 2005/06, 30 375, nrs. 1-2, blz. 59 t/m 79.

gemiddelde rendement dat gedurende een langere periode op vermogen kan worden behaald.

Uit het bij belastingadviseurs en de Belastingdienst uitgevoerde enquêteonderzoek naar de ervaringen met de vermogensrendementsheffing komt met name naar voren dat box 3 aanzienlijk eenvoudiger is dan het vermogensinkomstenregime van de Wet IB 1964.

[...]

Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel (Studiecommissie belastingstelsel):³²

Conclusie blz. 83.

De commissie stelt vast dat er onder wetenschappers geen consensus bestaat over de beste manier om over sparen en beleggen te heffen. Vanuit het criterium eenvoud verdient de huidige forfaitaire heffing zonder meer de voorkeur. Zou de wens bestaan de opbrengst van kapitaal anders te belasten dan nu, dan zijn er twee mogelijkheden om dat te bewerkstelligen: aanpassen van het percentage forfaitair rendement of aanpassen van het tarief waartegen dat wordt belast.

De commissie stelt voor de huidige box-3-heffing te handhaven. Eveneens vanuit een oogpunt van eenvoud (zowel voor burgers als Belastingdienst) moet daarbij het bedrag aan heffingsvrij vermogen worden gehandhaafd: daardoor wordt voorkomen dat (veel) meer dan de huidige 20% van de belastingplichtigen met deze heffing wordt geconfronteerd.

[...]

Naar een activerender belastingstelsel. Eindrapport (Commissie inkomstenbelasting en toeslagen):³³

Voorstel blz. 70.

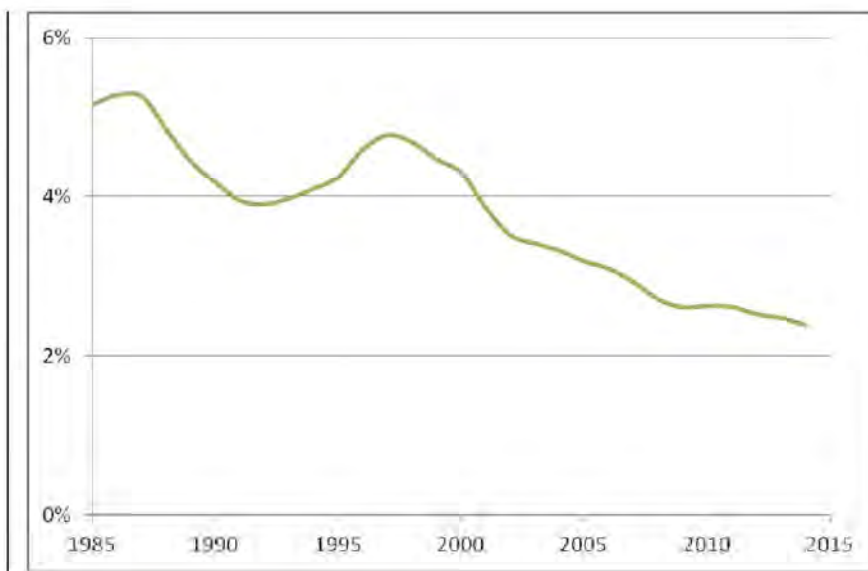
De commissie stelt voor om het forfaitaire rendementspercentage in jaar t in box 3 voortaan jaarlijks voor aanvang van het jaar (dus in $t-1$) automatisch vast te stellen op het vijfjaargemiddelde van de gemiddelde rentevergoeding op spaarrekeningen in de jaren $t-6$ tot en met $t-2$ (af te ronden op 0,1 procent). Als dit zou zijn toegepast voor 2013 dan zou het percentage 2,5 procent zijn geweest en in 2014 2,4 procent. Figuur 4.3.1 toont het verloop van de indicator in de tijd. De statistieken die hiervoor nodig zijn, zijn tijdig beschikbaar. De termijn van vijf jaar is lang genoeg om grote schommelingen in de te betalen/ontvangen belasting te voorkomen en kort genoeg om aan te sluiten bij de door belastingplichtigen ervaren rente.

Figuur 4.3.1 Vijfjaarsgemiddelde nominale spaarrente t/m $t-2$, 1985 tot en met 2014³⁴

³² 'Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel' (Studiecommissie belastingstelsel), bijlage bij Kamerstukken II 2009/10, 32 140, nr. 4, blz. 82 t/m 83.

³³ 'Naar een activerender belastingstelsel, eindrapport' (Commissie inkomstenbelasting en toeslagen), Kamerstukken II 2013/14, 32 140, nr. 5, blz. 58 t/m 71.

³⁴ Bron: CPB, DNB, CBS, eigen berekeningen.



6.6. Systeem in andere landen

In deze paragraaf wordt gekeken naar de manier waarop andere landen inkomsten uit vermogen van particulieren belasten. De vraag is wat we van die landen kunnen leren. Er is gekeken naar het OESO-rapport *'taxation of capital gains of individuals'*³⁵ en meer specifiek naar de manier waarop onze buurlanden, België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, het inkomen uit vermogen van particulieren belasten. Daartoe is gekeken naar de databanken van het IBFD en is contact opgenomen met onze buurlanden zelf. Van belang daarbij is te onderkennen dat een dergelijke vergelijking belangrijke beperkingen kent omdat deze geen rekening houdt met de verschillen tussen deze landen aangaande de (fiscale) behandeling van vermogensbestanddelen die in Nederland niet in box 3 vallen, zoals pensioen, eigen woning en ondernemingsvermogen. Een andere belangrijke beperking is dat de (praktijk)ervaring met de systemen in die landen ontbreekt

In andere landen worden, anders dan in Nederland, veelal de daadwerkelijke inkomsten uit vermogen en de daadwerkelijke gerealiseerde vermogenswinsten van particulieren in meer of mindere mate belast. Een vermogensaanwasbelasting, waarbij ook niet gerealiseerde vermogenswinsten worden belast, is internationaal ongebruikelijk. In het genoemde OESO-rapport geven lidstaten van de OESO als belangrijke reden daarvoor aan dat een vermogensaanwasbelasting te hoge uitvoeringskosten en administratieve lasten met zich meebrengt. Een vermogenswinstbelasting komt daarentegen wel veel voor, maar in zeer veel verschillende vormen. De lidstaten die een vermogenswinstbelasting hanteren, geven aan dat deze belasting vanwege zijn complexiteit kan leiden tot hoge uitvoeringskosten en administratieve lasten. Ook wordt het lock-in-effect als serieus probleem van een vermogenswinstbelasting ervaren: belastingheffing over vermogenswinsten wordt uitgesteld door uitstel van winstneming, terwijl verliezen direct worden genomen. Zo leidde in Ierland de halvering van het tarief van de vermogenswinstbelasting in 1998 van 40% naar 20% bijna tot een verzesvoudiging van de belastingopbrengst. Het lock-in-effect heeft verstoring van de kapitaalmarkt en maatschappelijke kosten tot gevolg.

In veel landen wordt gezocht naar manieren om de uitvoeringslasten en het lock-in-effect te beperken. Deze doelen kunnen tegenstrijdig zijn. Zo hanteren veel landen vanwege het lock-in-effect – en soms ook vanuit de wens om inflatiewinsten niet of minder te belasten – een lager tarief voor bepaalde vermogenswinsten dan voor inkomsten uit vermogen zoals rente en dividend, dan wel stellen ze vermogenswinst vrij na een bepaalde periode van bezit. Echter, dit leidt tot

³⁵ OECD Tax Policy Studies 'Taxation of Capital Gains of Individuals, policy considerations and approaches', 2006.

arbitrage: inkomsten uit vermogen worden omgezet in vermogensgroei. Andere problemen waar landen tegenaan lopen zijn bijvoorbeeld de verliesverrekening. Dat wil zeggen dat een te ruime verliesverrekening tot arbitrage leidt, terwijl het zogenoemde 'ringfencen' van verliezen om die arbitrage te beperken complex is voor de uitvoering en het nemen van risico kan ontmoedigen. 'Ringfencing' houdt grof gezegd in dat verliezen op vermogensbestanddelen alleen verrekenbaar zijn met inkomsten uit soortgelijke vermogensbestanddelen.

Ook in België, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk worden de daadwerkelijke inkomsten uit vermogen en gerealiseerde vermogenswinsten van particulieren in meer of mindere mate belast. De belastingheffing op inkomsten uit vermogen krijgt in die landen gedeeltelijk vorm via een bevrijdende voorheffing (=eindheffing) door binnenlandse financiële instellingen. Binnen het systeem van de bevrijdende voorheffing gelden soms uitzonderingen, bijvoorbeeld als het marginale tarief in de inkomstenbelasting lager is (in dat geval kan alsnog een deel van de voorheffing worden teruggevraagd). Inkomsten uit vermogen waarvoor de bevrijdende voorheffing niet geldt en vermogenswinsten moeten overwegend door de belastingplichtige zelf in de belastingaangifte worden ingevuld. De landen kennen geen systeem van steeds verdergaande aanvulling van de aangifte.

De reikwijdte van de belastingheffing over inkomsten uit vermogen en vermogenswinsten is in deze landen op verschillende manieren ingeperkt, waarbij soms het doel is om de uitvoeringslasten en de administratieve lasten te beperken. Duitsland kent bijvoorbeeld wel een voorheffing op vermogenswinsten uit aandelen, maar heeft de grens voor een 'aanmerkelijk belang' (in Nederland box 2) vastgesteld op 1% van het aandelenkapitaal. Een pakket groter dan 1% wordt als bedrijfsinkomsten behandeld en niet in de voorheffing betrokken. Dit ontlast de financiële instellingen maar legt een grotere uitvoeringslast bij belastingplichtigen en Belastingdienst. Het Duitse systeem kent ook forfaitaire elementen om de uitvoeringslasten te beperken, zoals een forfaitaire kostenafrek. Verder hanteert Duitsland termijnen buiten welke vervreemdingswinst niet meer wordt belast. Dit laatste gebeurt in veel landen onder andere vanwege het 'lock-in-effect' (zie paragraaf 6.3) en doet niet af aan de noodzaak van een administratie per vermogensbestanddeel met verkrijgingsprijs en aantal bezitsjaren. In het VK bestaat een oplopende vrijstelling voor een deel van de vermogenswinst op een activum naarmate het activum langer in bezit van de belastingplichtige is geweest. De achtergrond hiervan is de wens om de inflatiecomponent niet te belasten. Daarnaast kent de 'capital gains tax' in het VK een algemene vrijstelling van GBP 11.000 (ca. € 14.400) aan vermogenswinst, waardoor veel belastingplichtigen feitelijk zijn vrijgesteld van deze belasting. Op die manier probeert het VK de uitvoeringslasten te beperken.

België kent een vrijstelling voor rente-inkomsten op een spaarrekening bij een bank met bankvergunning tot een bedrag van circa € 1.880 (2015). Daarnaast zijn in België winsten behaald met normale transacties in het kader van het beheer van het privévermogen over het algemeen vrijgesteld. In de Belgische wetgeving is voor veel situaties uitgewerkt wanneer al dan niet sprake is van 'het normale beheer van een privévermogen'. Bij speculatie is bijvoorbeeld geen sprake van normaal beheer van privévermogen. Deze regelgeving vormt enerzijds een forse grondslagversmalling (en vanuit die optiek een vereenvoudiging), maar vormt anderzijds een arbitragemogelijkheid waar belastingplichtigen veelvuldig gebruik van pogen te maken (dit maakt de handhaving complex).

Zowel België, Duitsland als het VK worden geconfronteerd met arbitrage bij het belasten van inkomen uit vermogen en vermogenswinst. Er bestaan in deze landen, ten behoeve van de uitvoering of om andere redenen zoals rechtvaardigheid van de heffing, diverse vrijstellingen (algemene vrijstellingen en vrijstellingen voor bepaalde categorieën vermogensbestanddelen) en tijdsbepalingen. Een gevolg daarvan is dat op onderdelen in meer of mindere mate arbitrage en grondslaguitholling optreedt. Dat doet zich bijvoorbeeld voor als gevolg van verschillen in tarieven, vrijstellingen en de wijze van heffing bij vermogenswinsten en inkomsten uit vermogen. Zo proberen belastingplichtigen in het VK relatief hoog belaste inkomsten uit vermogen om te zetten in lager belaste vermogenswinsten. In alle drie de landen is verliesverrekening mogelijk.

Verliesverrekening is eveneens arbitragegevoelig. Het VK probeert die arbitragegevoeligheid bijvoorbeeld te verkleinen door verliezen te 'ringfencen'. Dit verzwaart de uitvoering. De landen hebben diverse generieke en specifieke antimisbruikmaatregelen geïntroduceerd. Ook is sprake van een omvangrijke en groeiende hoeveelheid aan jurisprudentie.

Het beeld dat de vermogenswinstbelasting in andere landen oproept is dat het complex is om een solide (variant op een) vermogenswinstbelasting, die tegelijkertijd voldoet aan voorwaarden op het gebied van uitvoerbaarheid, rechtvaardigheid en antimisbruik, op te zetten en te behouden. De vormgeving van een vermogenswinstbelasting vergt op diverse deelonderwerpen een afweging tussen de genoemde drie elementen.

7. Onderzochte alternatieven

7.1. Toetsingskader

In dit hoofdstuk worden alternatieven voor de bestaande vermogensrendementsheffing onderzocht en beoordeeld aan de hand van de onderstaande vijf criteria (het toetsingskader).

Toetsingskader

1. In hoeverre benadert de belastbare grondslag het werkelijke rendement?
2. Eenvoud, waaronder:
 - Uitvoerbaarheid en uitvoeringslasten;
 - Administratieve lasten;
3. Risico's belastingontwijking en -ontduiking;
4. Economische effecten;
5. Budgettaire effecten.

Aan de hand van deze – met name de eerste drie – criteria kan een oordeel worden gevormd over de vraag in hoeverre de alternatieven tegemoetkomen aan de door het kabinet in de Stelselbrief geformuleerde doelstelling om te komen tot een heffing die door belastingbetalers als rechtvaardig wordt ervaren en tegelijkertijd goed uitvoerbaar is.

Er zijn vier varianten onderzocht. Deze lopen uiteen van variaties op de huidige forfaitaire vormgeving van de vermogensrendementsheffing tot een varianten waarin de werkelijke inkomsten uit vermogen en de vermogensaanwas wordt belast.

7.2. Variant 1: verbeteren van de vermogensrendementsheffing

Omschrijving variant 1

In variant 1 blijft de forfaitaire benadering behouden. Dus op een vaste peildatum (1 januari) wordt aan de hand van het vermogen op die datum het inkomen uit sparen en beleggen vastgesteld. De variant biedt alternatieven om het forfaitaire rendement beter aan te laten sluiten bij de door belastingbetalers in het verleden gemiddeld behaalde rendementen. In hoofdstuk 4 is inzichtelijk gemaakt dat naarmate het vermogen van de belastingplichtige hoger is, gemiddeld een kleiner deel van het vermogen bestaat uit spaargeld en een groter deel uit meer risicovolle beleggingen zoals aandelen en onroerend goed. Op deze vermogenstitels wordt gemiddeld in de markt een hoger rendement behaald, zodat gemiddeld een hoger rendement wordt gerealiseerd. Variant 1 houdt hier rekening mee door de verdeling van het vermogen over de verschillende vermogenstitels (de 'vermogensmix') als uitgangspunt te nemen voor de berekening van het box 3-inkomen. Daartoe zijn verschillende **varianties** mogelijk:

- E. Gemiddelde vermogensmix van alle belastingplichtigen samen;
- F. Werkelijke vermogensmix per belastingplichtige;
- G. Gemiddelde vermogensmix op basis van schijven;
- H. Gemiddelde vermogensmix op basis van formule.

Bij elke variatie wordt, onafhankelijk van de hoogte van het vermogen, een (nominaal) rendement per vermogenstitel vastgesteld dat gemiddeld in de markt over een langere periode is gerealiseerd. Deze rendementen kunnen periodiek worden bijgesteld (een 'voortschrijdend' rendement). Uit de combinatie van de vermogensmix en de verschillende gemiddelde rendementen per vermogenstitel volgt dan het belastbare forfaitaire rendement.

De rendementsgrondslag blijft in alle variaties gelijk aan de huidige rendementsgrondslag van box 3. Ook blijft een vrijstelling (het heffingvrije vermogen) bestaan zodat kleinere vermogens niet

onder de box 3-heffing vallen. Uitgangspunt is verder dat het tarief gelijk blijft aan het huidige vaste tarief van 30%. In hoofdstuk 8 wordt nader ingegaan op de systematiek van de vrijstelling in de verschillende varianten.

In alle variaties wordt de belastingdruk bepaald aan de hand van drie stappen, namelijk:

1. een verdeling van het vermogen over de vermogenstitels (de vermogensmix),
2. een werkelijk in de markt gebleken gemiddeld rendement per vermogenstittel, en
3. een vast tarief van 30%.

Het verschil tussen de variaties zit in stap 1. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

Omschrijving variaties binnen variant 1

A. Gemiddelde vermogensmix van alle belastingplichtigen samen

Uitgangspunt in de eerste variatie is het totaal van de vermogenstitels van alle belastingplichtigen in box 3, dus er wordt gewerkt met één gemiddelde vermogensmix voor alle belastingplichtigen samen. Het forfaitaire rendement bestaat uit een langjarig gewogen gemiddeld in de markt behaald (voortschrijdend) rendement over het totaal van die vermogenstitels. Net als nu is dus sprake van één percentage voor alle belastingplichtigen. Anders dan nu, is het percentage gebaseerd op de vermogensmix van alle belastingplichtigen samen en de werkelijke langjarige rendementen die op de vermogenstitels in die mix gemiddeld in de markt zijn behaald.

B. Werkelijke vermogensmix per belastingplichtige

Uitgangspunt van de tweede variatie is de werkelijke vermogensmix van de individuele belastingplichtige. Op de peildatum wordt aan elke soort vermogenstittel van de belastingplichtige een verschillend rendement toegekend op basis van werkelijke, langjarig gemiddelde (voortschrijdende) rendementen die in de markt zijn behaald op de desbetreffende vermogenstittel. In plaats van één gewogen forfaitair rendement, is er dus een forfaitair rendement per vermogenstittel waarin de belastingplichtige belegt.

C. Gemiddelde vermogensmix op basis van schijven

Uitgangspunt van de derde variatie is de gemiddelde vermogensmix van de belastingplichtigen in box 3 per vermogensklasse. Daartoe worden vermogensklassen (schijven) vastgesteld met voor elke vermogensklasse de gemiddelde verdeling van het vermogen in die klasse over de verschillende vermogenstitels. Daarnaast wordt ook hier een (voortschrijdend) rendement per vermogenstittel bepaald dat gemiddeld in de markt is gerealiseerd. Uit de combinatie van de vermogensmix en de verschillende gemiddelde rendementen per vermogenstittel wordt dan een gemiddeld rendement per vermogensklasse afgeleid op basis waarvan een forfaitair rendement per vermogensklasse wordt berekend.

Voorbeeld 1: gemiddelde vermogensmix op basis van schijven (variant 1, variatie C)³⁶

Vermogensklasse	100.000 -			totaal	rendement
	<100.000	1 mln	> 1mln		
Bank- en spaartegoeden	85%	59%	30%	55%	1,90%
Aandelen, obligaties e.d (*).	10%	19%	40%	23%	6,10%
Onroerend goed	13%	26%	35%	26%	4,40%
Overige bezittingen	5%	9%	12%	9%	5,00%
Schulden	-12%	-12%	-17%	-13%	-2,00%
Totaal	100%	100%	100%	100%	
gemiddeld rendement	2,76%	3,58%	4,80%	3,76%	
Benodigd forfaitair rendement	2,76%	4,11%	5,43%		

*voor 70% aandelen met 7,7% en 30% obligaties met 2,3% rendement

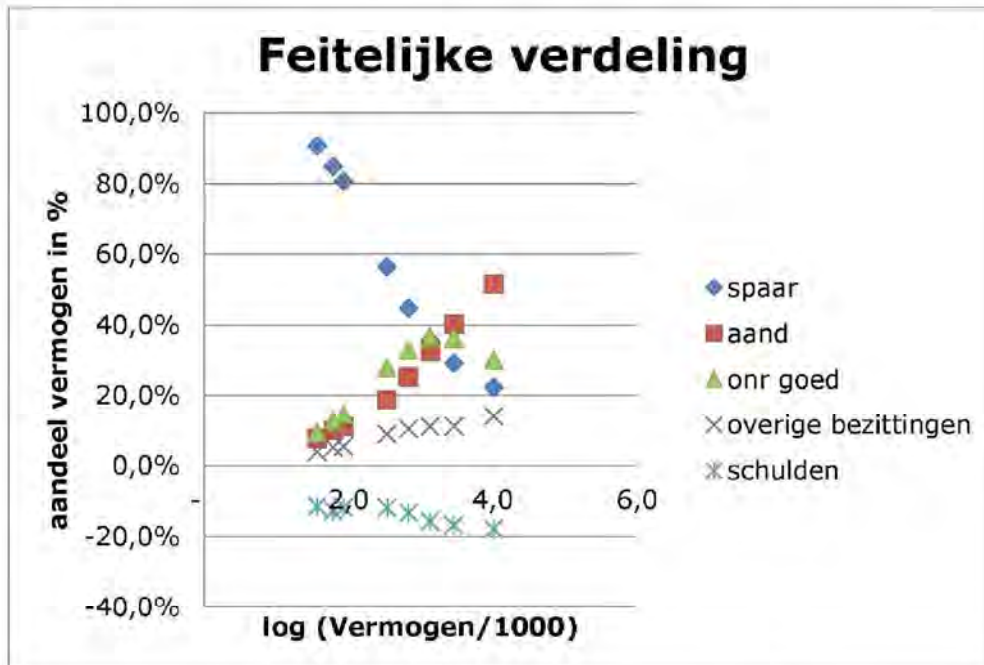
³⁶ Uiteraard kunnen de schijven ook anders worden vastgesteld.

Het macro gemiddeld berekende rendement op vermogen volgens voorbeeld 1 is 3,76%. Op macro-niveau ligt het op deze wijze berekende gemiddelde rendement op dit moment dus dicht bij de 4% die nu geldt in box 3. Voor de drie onderscheiden vermogensklassen is berekend wat het forfaitaire rendementspercentage over het in die klasse vallend gedeelte van het vermogen moet zijn om aan te sluiten bij het per vermogensklasse berekende gemiddelde rendement. Het heffingvrije vermogen is begrepen in de eerste vermogensklasse, waarbij elke belastingplichtige over het heffingvrije vermogen geen rendement hoeft te berekenen. De rendementen per vermogensklasse in de tabel vloeien voort uit de toepassing van de schijfsystematiek op de vermogensmix en de gemiddelde marktrendementen behorende bij de vermogenstitels in die vermogensmix. Door het combineren van macro-gegevens, namelijk de gemiddelde vermogensmix per klasse en de gemiddelde langjarige marktrendementen per vermogenstittel (rechterkolom), wordt het gemiddelde rendement per klasse verkregen. Voor een uitgewerkt voorbeeld wordt verwezen naar bijlage B. Zoals gezegd zijn op basis van die gemiddelde rendementen de benodigde forfaitaire rendementen per vermogensklasse berekend. Indien het vermogen hoger is dan een 'klassegrens', dan valt alleen het meerdere in de volgende klasse of schijf. Dus bij een vermogen van € 120.000 geldt tot € 100.000, minus het heffingvrije vermogen, het forfait van 2,76%. Voor de resterende € 20.000 geldt het forfait van 4,11%.

D. Gemiddelde vermogensmix op basis van formule

Uitgangspunt van de vierde variatie is de gemiddelde vermogensmix van de belastingplichtigen in box 3 naar de omvang van het vermogen van de belastingplichtige (vermogensmix per vermogensomvang). In feite is sprake van een 'oneindig' aantal klassen. Dit is mogelijk aan de hand van een formule voor de berekening van de gemiddelde verdeling van het vermogen over de vermogenstitels. Net als in de andere variaties wordt vervolgens aan elke vermogenstittel in de vermogensmix een rendement gekoppeld dat gemiddeld in de markt is gerealiseerd. Daaruit vloeit voort een verschillend forfaitair rendement per vermogensomvang. Het verschil met variatie C is dat hierdoor een geleidelijke stijging ontstaat van het forfaitaire rendement (continue variant).

Voorbeeld 2: Box 3-heffing op basis van een formule voor vermogenssamenstelling (variant 1, variatie D)



vgl (1) $\text{aandeel vermogenstittel} = a + \beta x^{-1} + \gamma x + \delta x^2$ met $x = \log\left(\frac{\text{vermogen}}{1000}\right)$; $x =$ is vermogen per 1000 euro en $\log\left(\frac{x}{5000}\right) = \log(5)$ voor $X > 5.000$.

Parameters van de geschatte vergelijking (1)

	α	β	γ	δ
--	----------	---------	----------	----------

spaargeld	5,065	-2,665	-1,907	0,216
aandelen	-1,198	0,989	0,447	-0,020
onr goed	-3,386	2,271	1,630	-0,212
Overige bez	0,006	-0.054	0.046	-0.003

Zie voor een uitgewerkt voorbeeld bijlage B.

Voortschrijdend rendement

Bij alle variaties kan het forfait periodiek worden bijgesteld, bijvoorbeeld jaarlijks of eens in de vijf jaar. Bij een vijfjaarlijkse bijstelling en een langjarig gemiddeld rendement over een periode van bijvoorbeeld de afgelopen 25 jaar, zou dit betekenen dat de eerste vijf jaar uit de periode zouden wegvallen bij een herziening van het forfait en worden vervangen door de vijf meest recente jaren waarover rendementen beschikbaar zijn. Het forfait zou dan bijvoorbeeld niet meer over de periode van 1985-2010, maar over de periode van 1990-2015 worden berekend. Voor de wijze van vaststelling van het forfait om de vijf jaar zijn verschillende opties denkbaar. Daarnaast is het bij variatie A, C en D mogelijk om de gemiddelde vermogensmix periodiek te herijken aan de hand van de meest recent beschikbare aangiftegegevens.

Beoordeling variant 1

1. In hoeverre benadert de belastbare grondslag het werkelijke rendement?

Forfaitaire benadering op basis van gemiddelden

Door de beschreven variaties wordt een betere aansluiting verkregen met het gemiddeld in het verleden behaalde rendement van belastingbetalers. Daardoor wordt met de variaties over het algemeen (gemiddeld) beter aangesloten bij het door de belastingplichtige ervaren rendement dan met een vast rendement van 4%. Door rekening te houden met de vermogensmix en verschillende rendementen per vermogenstitel en door periodieke herziening van de mix en de rendementen, zal het gemiddeld rendement in de markt gevolgd worden. Echter niet voor het betreffende jaar, maar wel met enige vertraging.

Met de variaties B, C en D kan beter dan met variatie A worden aangesloten bij het door belastingplichtigen ervaren rendement, omdat in deze variaties rekening wordt gehouden met de (gemiddeld) verschillende samenstelling van het vermogen per belastingplichtige of per groep van belastingplichtigen. In variatie A wordt gekeken naar het doorsnee box 3-vermogen van alle belastingplichtigen samen. Variatie D heeft ten opzichte van variatie C als voordeel dat geen keuze voor klassengrenzen hoeft te worden gemaakt. Het nadeel van de formule van variatie D is dat deze ingewikkeld en weinig transparant is en daardoor moeilijk is uit te leggen aan belastingplichtigen.

In alle variaties blijft sprake van een forfaitaire benadering. In geen van de variaties zijn de daadwerkelijke individuele rendementen die een belastingplichtige op zijn vermogen behaalt relevant. In variaties A, C en D is ook de (werkelijke) samenstelling van het vermogen van de individuele belastingplichtige niet relevant. De genoemde macro-gegevens – dus de gemiddelde vermogensmix (variatie A, C en D) en de gemiddelde werkelijke marktrendementen – worden gebruikt om het forfaitaire rendement beter te laten aansluiten bij de werkelijke langjarige gemiddeld behaalde rendementen op de verschillende vermogenstitels in de markt en daarmee bij het door de gemiddelde belastingplichtige ervaren rendement. Het gemiddelde zal per definitie niet gelijk zijn aan de individuele situatie. Juist omdat dit bij een forfaitaire benadering niet mogelijk is, maar tegelijkertijd van belang is dat het forfait niet te veel afwijkt van de realiteit, wordt in deze variant naar hulpmiddelen gezocht om het forfaitaire rendement beter aan te laten sluiten bij de realiteit. Daartoe wordt aangesloten bij de rendementen uit het verleden, aangezien de toekomstige rendementen nu eenmaal niet te voorspellen zijn. De gebruikte hulpmiddelen zijn de vermogensmix (voor variaties A, C en D op basis van box 3-aangiftegegevens) en de gemiddelde rendementen uit het verleden in de markt. Omdat aangesloten wordt bij gemiddelden, zullen

bovendien op individueel niveau uitschieters blijven bestaan. Te denken valt aan belastingplichtigen die substantieel risicovoller of risicomijdender beleggen dan het gemiddelde.

Door het periodiek bijstellen van de gemiddelde langjarige rendementen die in de markt worden gerealiseerd, wordt de langjarige trend gevolgd en kan, zoals gezegd met vertraging, blijvend een betere aansluiting worden verkregen met de gemiddelde in de markt behaalde rendementen. In de variaties A, C en D kan bovendien tevens periodiek een herijking plaatsvinden van de gemiddelde vermogensmix.

2. Eenvoud

Algemeen

De eenvoud van de forfaitaire benadering blijft bij deze variant zo veel mogelijk behouden. Voor de te berekenen belasting is alleen de rendementsgrondslag op een vaste datum nodig. In hoofdlijnen is het een voortzetting van de bestaande systematiek, met derhalve een relatief eenvoudige overgang naar het nieuwe systeem. Overgangsrecht is in beginsel niet nodig.

Bij deze variant kan aangesloten worden bij het vermogen op 1 januari van het jaar waarop de aangifte betrekking heeft; er wordt daardoor belasting geheven over het forfaitaire rendement in het belastingjaar zelf.

Het alternatief van een vormgeving met een verschillend forfait per soort vermogenstitel (variatie B) heeft als belangrijk nadeel de mogelijkheid om het hogere forfait te ontgaan door rond de peildatum het vermogen gedurende een korte periode voor een groter deel te laten bestaan uit spaargeld met het bijbehorende lagere forfait, of andere vermogenstitels met een lager forfait (arbitragerisico). Ook is er in deze variatie afbakeningsproblematiek. De verschillende vermogenstitels moeten wettelijk worden afgebakend. Daarbij is het aannemelijk dat met hybride producten (bijvoorbeeld spaarproducten met kenmerken van beleggingsproducten) de grenzen van de verschillende vermogenstitels zullen worden opgezocht. Dit vormt eveneens een arbitragerisico. Daarnaast is de toerekening van schulden bij deze variatie gecompliceerd. Er kan discussie ontstaan over de vraag aan welke vermogenscategorie bepaalde schulden toegerekend moeten worden. Om de toerekening van schulden aan specifieke bezittingen te vermijden, zou een vast (negatief) forfaitair rendement aan schulden kunnen worden toegekend. Vergelijkbare problematiek speelt bij de toerekening van het heffingvrije vermogen. Daarom zou in deze variatie gewerkt moeten worden met een heffingvrij voordeel.

Variatie D (formule) is weinig transparant en moeilijk te begrijpen voor belastingplichtigen. Voorts kan deze variatie bij de belastingplichtige de indruk wekken van een zekere precisie, terwijl sprake is van een forfaitair systeem waarbij het forfaitaire rendement wordt vastgesteld aan de hand van macro-gegevens en geenszins de bedoeling is om de werkelijke vermogensmix of het werkelijke rendement van de belastingplichtige vast te stellen. Een formule kan daarover mogelijk veel vragen en onduidelijkheid oproepen.

Uitvoerbaarheid en uitvoeringskosten

Het verbeteren van de vermogensrendementheffing binnen de bestaande structuur biedt in het algemeen duidelijkheid en eenvoud, is goed uitvoerbaar en kan de maatschappelijke aanvaardbaarheid vergroten. Dit laatste is mede afhankelijk van de hoogte van het forfaitaire rendement en welke variatie wordt toegepast. Zo is variatie D moeilijk te begrijpen voor belastingplichtigen hetgeen ten koste kan gaan van de maatschappelijke aanvaardbaarheid. Ten opzichte van de huidige situatie het inwinnen van gegevens en het invullen van de aangifte geen aanpassingen.

Voor variatie B ligt dit anders. De genoemde arbitragerisico's in variatie B zijn fors en zullen

invloed hebben op de benodigde uitvoeringscapaciteit. Variatie B zal structureel meer werk opleveren voor de Belastingdienst. Daarnaast is mogelijk dat burgers weerstand bieden bij verschillende forfaitaire rendementen per vermogenstitel of bij het hanteren van een achterliggende vermogensmix die niet overeenkomt met de daadwerkelijke beleggingen maar is gebaseerd op de gemiddelde vermogensverdeling. Ook dit legt een beslag op de Belastingdienst.

De verschillende variaties zijn uitvoerbaar voor het belastingjaar 2017 onder de voorwaarde dat de wetgeving eind 2015 is afgerond. De aanpassingen lopen dan mee in de voorlopige aanslagen 2017, die rond de jaarwisseling 2016/2017 worden verstuurd.

Administratieve lasten

Deze variant sluit aan bij de huidige situatie met de toevoeging van variaties in bedragen en tarieven. Bij het doen van aangifte leidt dit voor burgers en bedrijven niet tot substantiële extra administratieve handelingen.

3. Risico's belastingontwijking en -ontduiking

Een forfaitaire vermogensrendementsheffing heeft als voordeel dat deze lastig te ontwijken is. Uitstel of afstel van de te betalen belasting door het uitstellen van de realisatie van inkomsten of vermogenswinsten is niet mogelijk. Zoals hiervoor al aangegeven, kent variatie B met een verschillend forfait per (soort) vermogenstitel echter een inherent risico van grondslagerosie doordat het mogelijk is om rond de peildatum te schuiven met vermogenstitels. De andere variaties kennen dit risico niet.

4. Economische overwegingen

Het effect van wijzigingen in box 3 op de economische groei is lastig in te schatten. Op basis van de economische beginselen uit hoofdstuk 6 kan een grove indicatie gegeven worden van de effecten.

Bij de variaties B tot en met D is geen sprake meer van één forfait. Deze variaties leiden (gemiddeld) tot een verschuiving van de belastingdruk tussen verschillende vermogenstitels. Risico gaat gepaard met een hoger rendement, dat verklaart grotendeels waarom aandelen hogere rendementen kennen dan bijvoorbeeld spaargeld. Dat aspect zal meer dan bij het huidige systeem worden meegenomen bij de belastingheffing.

Dat betekent dat de 'overwinst' hoogstwaarschijnlijk relatief iets zwaarder belast wordt dan nu het geval is. Dat leidt tot een economisch minder versturende belastingheffing. De belastingdienst kan geen onderscheid maken tussen normale winst en 'overwinst'. Bij een forfaitaire heffing met één forfait blijven deze winsten buiten schot: de belastingheffing is gelijk aan de belastingheffing op bijvoorbeeld spaargeld waarbij overwinst geen rol speelt. Door naar de verschillende vermogenstitels te kijken worden overwinsten iets zwaarder belast.

5. Budgettaire effecten

Als variant 1 nu zou worden ingevoerd, zou dat gegeven de gemaakte veronderstellingen nagenoeg budgettair neutraal zijn. Het gemiddelde rendement berekend over alle vermogenstitels en vermogensklassen bedraagt weliswaar minder dan 4% (namelijk 3,76%), maar het heffingvrije vermogen wordt verrekend tegen het rendement in de laagste vermogensklasse van 2,76%. Deze budgetneutraliteit geldt uiteraard gegeven de gemaakte veronderstellingen voor de wijze van verrekening van het heffingvrije vermogen, de wijze van behandeling van partners bij de bepaling van de vermogensverdeling (zie hierover hoofdstuk 8), de afbakening van de vermogensklassen, de indicatoren voor rendementen in de markt en de lengte van de periodes om rendementen te bepalen. De huidige 4% heeft een budgettaire opbrengst van € 4,2 miljard (zie tabel 1) ofwel circa € 105 miljoen per tiende punt rendement.

De budgettaire opbrengst zal door de variatie in rendementen veel volatieler zijn dan het huidige systeem als periodiek het rendement wordt herzien. Ter indicatie kan worden aangegeven dat als het macro gemiddelde rendement 0,1% hoger/lager uitkomt, de budgettaire opbrengst ruim € 100 mln hoger/lager uitkomt.

7.3. Variant 2: Inkomsten uit spaargeld en forfaitair rendement

Omschrijving variant 2

Variant 2 combineert een belastingheffing op rente op spaarrekeningen met een heffing over een forfaitair vastgesteld rendement op overig vermogen. De variant bestaat dus uit twee componenten:

1. Belastingheffing over het werkelijk ontvangen rendement uit spaargeld in het jaar waarop de aangifte betrekking heeft (jaar t).
2. Belastingheffing over een percentage van het overige vermogen op een peildatum in jaar t. Hierbij is sprake van een forfaitaire vaststelling van de inkomsten uit en waardeinstijging van het overige vermogen. Voor het overige vermogen geldt in beginsel één forfait, vergelijkbaar met het huidige systeem in box 3.

Voor de afbakening van 'spaargeld' wordt aangesloten bij de definitie van deposito zoals bedoeld in artikel 1.1 Wet op het financieel toezicht (WFT). Onder deze definitie vallen bankspaarrekeningen (waaronder termijn- en spaardeposito's), lopende bankrekeningen en spaarcertificaten uitgegeven door een bank.³⁷ Dit betekent dat alles wat daar niet onder valt (ook al is het in meer of mindere mate vergelijkbaar) niet meetelt. Buitenlandse banktegoeden kunnen daarentegen niet goed worden afgebakend.

Beoordeling van de variant

1. In hoeverre benadert de belastbare grondslag het werkelijke rendement?

Voor belastingplichtigen met een spaarrekening wordt aangesloten bij de werkelijke ontvangen rente. Het forfait voor het overige vermogen kan bijvoorbeeld worden vormgegeven conform variatie A bij variant 1. Daarvoor wordt verwezen naar paragraaf 7.2.

2. Eenvoud

Algemeen³⁸

Met deze variant ontstaat een tweedeling binnen het systeem voor het belasten van inkomsten uit vermogen. De achtergrond is de huidige lage rentestand. Dit roept diverse vragen en problemen op. Zo kan het verschil in systematiek een gevoel van onrechtvaardigheid oproepen bij belastingplichtigen, bijvoorbeeld wanneer iemand voor andere laagrenderende vermogensbestanddelen forfaitair wordt belast en het forfait hoger is dan het werkelijke rendement. De wens kan dan ontstaan om de categorie van daadwerkelijke rendementen uit te breiden naar andere categorieën dan alleen spaargeld. Daardoor zou de complexiteit echter verder toenemen. Een voorbeeld is een laagrentende obligatie. De rente daarop wordt forfaitair belast. Het belasten van de daadwerkelijke rente op obligaties zou leiden tot zeer complexe afbakeningsproblematiek (denk aan hybride beleggingsproducten). Bovendien is de vraag hoe in dat geval rekening moet worden gehouden met een eventuele waardeinstijging of waardedaling van

³⁷ Spaarcertificaten vormen een variant op spaarrekeningen die in het verleden vaker werd gebruikt. Spaarcertificaten zijn op naam en om die reden niet vrij overdraagbaar. Het vormen dus geen obligaties, deze worden expliciet uitgesloten.

³⁸ Bij invoering van deze variant zal een keuze moeten worden gemaakt over het al dan niet opnemen van overgangsrecht, bijvoorbeeld in verband met aangegroeide maar nog niet opelsbare rente op het moment van inwerkingtreding. In die situaties heeft de betreffende hoofdsom namelijk in de voorgaande jaren al deel uitgemaakt van de rendementsgrondslag waarover het forfaitaire rendement is toegepast.

de obligatie. De omgekeerde – zij het thans moeilijk denkbare – situatie doet zich voor wanneer de rente op spaargeld zou stijgen boven het forfaitaire rendement. In dat geval zullen spaarders zich afvragen waarom zij voor de werkelijke rente worden belast en bezitters van andere vermogensbestanddelen voor een lager forfait. Voorts dienen bijvoorbeeld regels te worden vastgesteld voor de toerekening van schulden. In deze variant zal arbitrage ontstaan door constructies waarbij, uitgaande van een lage spaarrente, rond de peildatum vermogenstitels worden omgezet in spaargeld (zie ook onder uitvoerbaarheid en punt 3).

Het belasten van de daadwerkelijke rente in plaats van een forfaitair bepaalde rente kent voorts de volgende risico's:

- Het tijdstip van renteontvangst is manipuleerbaar. Rente kan (langjarig) worden uitgesteld en de aangroei van het banktegoed wordt dan niet belast. Op moment van uitkering van de rente kan de heffing mogelijk worden ontweken (bijvoorbeeld door de rentetermijn over te dragen aan een verbonden persoon).
- Rente op buitenlandse banktegoeden wordt te laat gerenseigneerd om mee te kunnen nemen in de VIA.

Verder zijn de toeslagen een aandachtspunt. Doordat spaargeld niet langer onderdeel vormt van de rendementsgrondslag op 1 januari zijn er gevolgen voor de vermogenstoets in het kader van de toeslagen. Dit brengt wijziging in het recht op en de hoogte van de toeslagen die niet één op één zijn te compenseren. Het beperken van de effecten op toeslagen kan leiden tot meer complexiteit.

Uitvoerbaarheid en uitvoeringskosten

De arbitrage risico's in deze variant zijn fors en hebben invloed op de benodigde uitvoeringscapaciteit. De structurele uitvoeringskosten zullen aanzienlijk toenemen.

Administratieve lasten

Het belasten van de inkomsten uit vermogen ziet op de werkelijke rente-inkomsten. Ervan uitgaande dat een voor de financiële instellingen en de Belastingdienst eenvoudig en eenduidig af te bakenen spaargeldebegrip wordt gekozen, kunnen rente-inkomsten in principe worden voorgevuld in de VIA. Dit ligt anders bij de rente-inkomsten op buitenlandse banktegoeden, die te laat worden gerenseingeerd. Ten opzichte van de huidige situatie moet de burger bij het doen van aangifte naast het saldo van de rekening waarop rente wordt genoten ook de hoogte van de rente invullen of de voorgevulde rente controleren. Dit zorgt voor een kleine stijging van de administratieve handelingen. De (binnenlandse) financiële instellingen moeten hun financiële overzichten voor de belastingplichtige en de Belastingdienst aanpassen in verband met het onderscheid tussen spaargeld en andere financiële producten. De belastingplichtige moet vervolgens bij het controleren van de voorgevulde aangifte het spaargeld waarvan de rente in deze variant afzonderlijk in de heffing wordt betrokken niet alsnog tot zijn bezittingen rekenen. De in deze variant noodzakelijke anti-arbitrageregeling zal daarentegen de administratieve lasten mogelijk verder doen toenemen.

3. Risico's belastingontwijking en -ontduiking

Arbitrage binnen box 3 is bijvoorbeeld mogelijk door het overige vermogen voor de peildatum te verkopen, op een spaarrekening te zetten en na de peildatum weer terug te kopen. De grondslag voor het forfait is dan nihil en ook de werkelijk ontvangen rente is laag vanwege de korte periode dat het geld op een spaarrekening heeft gestaan. Om dit te voorkomen zou overwogen kunnen worden om overig vermogen dat is verkocht in bijvoorbeeld drie maanden voorafgaand aan de peildatum of gekocht in de drie maanden na afloop van de peildatum mee te tellen voor de forfaitaire rendementsgrondslag (zie ook het huidige artikel 2.14 van de Wet IB 2001). Dit leidt echter tot overkill. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn het stellen van een maximum aan het spaargeld waarvan de daadwerkelijke rente wordt belast. Voor het spaargeld dat het maximum overschrijdt, geldt dan het forfaitaire rendement. Om arbitrage daadwerkelijk in te dammen zal het

maximum niet te hoog mogen zijn. Andere arbitragemogelijkheden liggen bijvoorbeeld, afhankelijk van de uitwerking van de variant, in de toerekening van schulden en in het creëren van hybride producten indien de werkelijk te belasten rente niet goed kan worden afgebakend. Zoals aangegeven is ook het tijdstip van rente-ontvangst manipuleerbaar, met als gevolg afstel en mogelijk uitstel van heffing.

4. Economische overwegingen

Het effect van wijzigingen in box 3 op de economische groei is lastig in te schatten. Op basis van de economische beginselen uit hoofdstuk 6 kan een grove indicatie gegeven worden van de effecten.

Met het belasten van de rente op spaargeld op basis van het werkelijke rendement en overige vermogensinkomsten op basis van een forfait worden de overwinsten – die juist bij spaargeld geen rol spelen – gemiddeld iets meer belast. Doordat het gaat om een forfait voor alle inkomsten behalve voor rente op spaargeld gebeurt dat echter heel indirect en ongericht, waardoor het effect beperkt is. Ten opzichte van één forfait voor alle vermogensinkomsten leidt dit in beginsel tot een economisch minder versturende belastingheffing. Het risico bestaat echter dat het positieve effect door arbitragemogelijkheden tussen spaargeld en andere vermogenstitels geheel teniet wordt gedaan.

5. Budgettaire effecten

De structurele budgettaire opbrengst van variant 2 is gelijk aan die in variant 1, behoudens mogelijke derving door arbitrage. In variant 1 wordt, door de periodieke herijking, namelijk gemiddeld op het spaargeld ook het werkelijke rendement belast, zij het met enige vertraging, gemiddeld over een langere periode en uitsluitend macro (en niet micro). Wel wordt in variant 1 uitgegaan van de rente op direct opeisbare tegoeden, waardoor in dat opzicht de structurele budgettaire opbrengst in variant 1 lager kan zijn dan in variant 2. Doordat de werkelijke rente in variant 2 jaarlijks wordt belast zal de jaarlijkse opbrengst volatieler zijn dan in variant 1 wanneer in die variant bijvoorbeeld vijfjaarlijks het gemiddelde wordt aangepast.

7.4. Variant 3: Inkomsten uit vermogen en vermogenswinst

Omschrijving variant 3

Bij variant 3 worden de werkelijke inkomsten uit vermogen en de vermogenswinst belast:

1. De werkelijke inkomsten uit vermogen in jaar t of jaar $t-1$ (dus genoten rente, dividenden, royalty's, huuropbrengsten, et cetera) worden belast.
2. De (gerealiseerde) winst in jaar t of $t-1$ wordt belast door middel van een vermogenswinstbelasting.

De waardeestijging van vermogen wordt bij deze variant dus pas belast bij realisatie van het voordeel. Per vermogensbestanddeel geldt dan als grondslag voor de belastingheffing: netto-verkoopprijs min verkrijgingsprijs. Dit betekent dat de historische verkrijgingsprijs van de vermogensbestanddelen bepaald en bijgehouden moet worden, evenals de correcties daarop bijvoorbeeld ten gevolge van investeringen (zoals onderhoud/verbetering van een onroerende zaak).

Het belasten van de werkelijke inkomsten uit vermogen en de vermogenswinst betekent een forse systeemwijziging waarbij op veel verschillende onderwerpen keuzes gemaakt moeten worden (bijvoorbeeld het vaststellen van de verkrijgingsprijs en correcties daarop, van de vervreemdingsprijs, aftrekbare kosten, de wijze van verliesverrekening, regelingen bij emigratie, overlijden, eventuele vrijstellingen et cetera). Het gaat dit rapport te buiten om dergelijke keuzes uit te werken. Daarom wordt de variant op hoofdpunten beoordeeld. Voor een (vereenvoudigd) voorbeeld wordt verwezen naar bijlage B.

Beoordeling van de variant

1. In hoeverre benadert de belastbare grondslag het werkelijke rendement?

Zowel voor de inkomsten uit vermogen als de vermogenswinst, sluit deze variant aan bij het werkelijke rendement en eveneens bij het gerealiseerde rendement.

2. Eenvoud

Algemeen³⁹

De forfaitaire benadering wordt in deze variant losgelaten. De daadwerkelijke rendementen en de daadwerkelijke (gerealiseerde) waardeinstijgingen van vermogen worden jaarlijks belast. Dit heeft als keerzijde dat de eenvoud van de forfaitaire benadering van box 3 verloren gaat en de uitvoeringslasten en administratieve lasten toenemen. Belangrijke complicerende factoren van een **vermogenswinstbelasting** zijn:

- Er is een langjarige registratie noodzakelijk van de verkrijgingsprijs en van de relevante mutaties daarop om de belastbare grondslag bij vervreemding te kunnen bepalen.
- De belastingplichtige moet in principe iedere beleggingstransactie administreren om de vermogenswinst vast te kunnen stellen. Omdat alle vermogenstransacties invloed kunnen hebben op de belastbare grondslag, zal een grote stroom van informatie ontstaan tussen financiële instellingen, belastingplichtigen en de Belastingdienst. Het beschikbaar krijgen van alle benodigde informatie zal leiden tot een forse toename van de administratieve lasten voor belastingplichtigen en financiële instellingen en van de uitvoeringslasten voor de Belastingdienst. Voorinvulling van vermogensgegevens in de aangifte is in veel gevallen niet meer mogelijk. Dit betekent een aanzienlijke verslechtering van de dienstverlening aan burgers en van de handhaafbaarheid voor de Belastingdienst.
- Te verwachten is dat belastingplichtigen belastingheffing gaan uitstellen door winsten later en verliezen eerder te realiseren (het zogenoemde 'lock-in-effect'). Ook is er een prikkel om, vanwege dat uitstel, vermogensinkomsten om te vormen tot vermogensgroei. Daarmee komt de problematiek die bestond onder de Wet IB 1964 naar verwachting in ieder geval weer gedeeltelijk terug. Onder de Wet IB 1964 was een uitgebreide adviespraktijk ontstaan om belaste vermogensinkomsten om te zetten in (destijds) onbelaste vermogensgroei. Door financiering met vreemd vermogen kan afhankelijk van de regels daaromtrent via de renteaftrek de grondslag mogelijk verder worden uitgehold. Het tegengaan van dergelijke constructies leidt tot ingewikkelde regelgeving, juridische procedures en extra complexiteit in de uitvoering. Vergelijk in dit kader ook hetgeen hierover is gezegd in paragraaf 6.6 (systeem in andere landen).
- Omdat bij een vermogenswinstbelasting de belastingheffing lang kan worden uitgesteld is de emigratieregeling een belangrijk aandachtspunt. Bij emigratie zal een conserverende aanslag moeten worden opgelegd. Dit brengt diverse aandachtspunten met zich mee: maatregelen ter voorkoming van afstel van belastingheffing, zekerheidstelling, toezicht op invordering, fictief ingezetenschap, et cetera.
- Een ander aandachtspunt in verband met het mogelijk langdurige uitstel is de vraag in hoeverre een doorschuifregeling wenselijk wordt geacht bij schenking en vererving, er van uitgaande dat dit geldt als realisatiemoment. Denk aan de vererving van een onroerende zaak met een grote stille reserve.
- Om te voorkomen dat het moment waarop positief of negatief inkomen genoten wordt de belastingdruk beïnvloedt, is een systeem van verliesverrekening nodig. Voorbeeld: X verkoopt in jaar 1 aandelen met een verlies van 100 en in jaar 2 met een winst van 60. Y verkoopt in jaar 2 aandelen met een verlies van 40. Zowel X als Y hebben per saldo een verlies van 40.

³⁹ Bij invoering van deze variant zal moeten worden bekeken of overgangsrecht gewenst is, bijvoorbeeld om te voorkomen dat vermogenswinsten- en verliezen die hun oorsprong hebben voor invoering van de variant dubbel worden belast.

Zonder (voorwaartse) verliesverrekening zou X belast worden voor 60 en zou Y geen belasting betalen. Verliesverrekening (over de jaren heen) is complex in de uitvoering. Dit geldt te meer als de bedoeling is te voorkomen dat bijvoorbeeld een winst op de verkoop van een onroerende zaak wordt teruggebracht tot nul door een latent verlies op aandelen te realiseren. Verliesverrekening bij een vermogenswinstbelasting kan op die manier leiden tot belastingontwijking en daarmee tot grondslaguitholling. Om dergelijke effecten enigszins te bestrijden zouden de vast te stellen achterwaarts of voorwaarts verrekenbare verliezen bij beschikking tevens moeten worden 'gelabeld' ('ringfencing'), hetgeen weer complex is in de uitvoering.

Ook het belasten van de werkelijke inkomsten uit vermogen (het andere onderdeel van deze variant) leidt tot een ingewikkelder systeem. Te denken valt aan problemen bij het vaststellen van de aftrekbare kosten en aan het controleren van inkomsten die niet gerenseigneerd kunnen worden, zoals huurinkomsten (zie ook hierna Risico's belastingontwijking en -ontduiking). Voorts geldt ook voor deze variant dat er een doorwerking kan zijn in het recht en de hoogte van de toeslagen.

Uitvoerbaarheid en uitvoeringskosten

Deze variant past niet bij de uitgangspunten van de Brede agenda van de Belastingdienst om de complexiteit te verminderen en de werkprocessen robuuster te maken. Voor het belasten van de inkomsten uit vermogen moet de belastingplichtige van elke transactie de vermogenswinst bepalen. Feitelijk vergt dit een registratie van alle vermogensmutaties, waarbij de belastingplichtige voor elk vermogensbestanddeel de beginwaarde bij aankoop of verkrijging moet vaststellen, eventuele mutaties gedurende de bezitsperiode bij moet houden en deze waarde af moet zetten tegen de vervreemdingswaarde. Ook als er een vrijstellingsbedrag geldt, is het vastleggen van de beginwaarde van de vermogensbestanddelen niet alleen noodzakelijk bij degenen die belaste vermogensbestanddelen hebben, maar ook voor alle andere belastingplichtigen. Zij kunnen namelijk vermogensbestanddelen hebben waarover in de toekomst geheven zou moeten worden. Feitelijk vergt dit een langjarige registratieplicht voor alle burgers in Nederland voor alle relevante vermogensbestanddelen en alle mutaties daarop.

Voordat aan de (beoordeling voor) heffing wordt toegekomen spelen vraagstukken als de waardering van individuele vermogensbestanddelen bij aanschaf, vervreemding, vererving en schenking, toedeling en waardering bij trouwen en scheiding, etc. Doordat de waarden van vermogensbestanddelen bij verkrijging veelal niet bij de Belastingdienst bekend zijn kunnen deze gegevens niet worden meegenomen in de VIA. De aangiftelast voor belastingplichtigen neemt toe omdat zij op basis van de eigen waardebepaling de winst bij vervreemding moeten bepalen en aangeven, waarna de Belastingdienst deze gegevens moet controleren. Deze toets vergt van de Belastingdienst (veel) traditioneel hand- en zoekwerk, waar in het kader van Investeringsagenda juist gestreefd wordt naar volledig geautomatiseerde afdoening op basis van invulling van de aangifte. De complexiteit neemt verder toe doordat ook rekening moet worden gehouden met vermogensverliezen, en wordt verder versterkt indien een negatief saldo mag worden verrekend met een ander belastingjaar.

Voorts is discussie te verwachten over de vermogensinkomsten en de aftrekbare kosten. Met het meenemen van verliezen kan een negatief inkomen uit vermogen ontstaan. Dit is fout- en fraudegevoelig.

De belastingheffing over bepaalde inkomsten uit vermogen, zoals rente en dividend, kunnen worden vormgegeven als een voorheffing die tevens eindheffing is. Dit is echter alleen mogelijk voor financiële producten bij binnenlandse instellingen en biedt dus geen oplossing voor dezelfde of vergelijkbare financiële producten bij buitenlandse instellingen en voor niet-financiële producten. Hiermee worden de instellingen primair verantwoordelijk voor (een deel van) de heffing. Los van de vraag of dit wenselijk is en of de instellingen hiertoe bereid zijn vergt dit voor hen een aanzienlijke aanpassing van hun administratie met forse investeringen van dien. Een bijkomend

effect van een eindheffing is dat vermogensbestanddelen buiten het zicht van de Belastingdienst raken. Dit heeft doorwerking naar de grondslag en de vermogenstoets voor de toeslagen, met gevolgen voor het recht en de hoogte van de toeslagen.

Administratieve lasten

In deze variant moet de belastingplichtige zelf de gegevens over de waarde van de vermogensbestanddelen langjarig bijhouden. Dit is noodzakelijk om bij vervreemding de winst (verschil verkrijgingsprijs en eventuele mutaties en vervreemdingsprijs) van een vermogensbestanddeel te kunnen bepalen. Afgezet tegen de huidige werkwijze waarbij de belastingplichtige zich veelal kan beperken tot het controleren van de vooraf ingevulde gegevens leidt dit tot een aanzienlijke toename van administratieve lasten. Omdat handhaving niet meer mogelijk is vanuit de VIA-gegevens zal de belastingplichtige bovendien vaker geconfronteerd worden met verzoeken om toelichting/opheldering van de Belastingdienst.

De renseignering door financiële instellingen moet aanzienlijk worden uitgebreid omdat deze ook moet zien op alle transacties, inclusief resultaten en kosten. Het belasten van bijvoorbeeld gerealiseerde koerswinst op een aandeel vergt van banken een administratie per verkoop van een aandeel, optie, obligatie, enzovoort, waarbij de opbrengst aan de Belastingdienst moet worden gerenseigneerd.

3. Risico's belastingontwijking en -ontduiking

De ervaring onder de Wet IB 1964 en onder de systemen in andere landen leert dat het belasten van beleggingsinkomen en vermogensmutaties leidt tot gedragseffecten om de belastingheffing te ontwijken. De risico's op belastingontwijking en -ontduiking zijn mede afhankelijk van de uitwerking van het systeem in wet- en regelgeving. Te denken valt aan de wijze van verliesverrekening en de aftrekbare kosten. Los daarvan is in een dergelijk systeem het vaststellen van het belastbare inkomen en van de vermogensmutaties, en het controleren daarvan door de Belastingdienst, complex en een bron voor discussie. Specifiek voor een vermogenswinstbelasting is dat deze een inherent risico van arbitrage kent doordat de belasting langdurig kan worden uitgesteld, bijvoorbeeld door inkomsten uit vermogen om te vormen tot vermogensgroei. Belastingplichtigen zullen geneigd zijn om winstnemingen zo lang mogelijk uit te stellen en eventuele verliezen zo snel mogelijk aan de fiscus te presenteren.

Onder het systeem van de Wet IB 1964 werden talrijke constructies opgezet om belastbare vermogensinkomsten om te zetten in onbelaste vermogensgroei. De verwachting is dat dergelijke constructies onder deze variant weer worden opgezet. Daarmee kan de belastingheffing worden ontweken, uitgesteld en mogelijk ook afgesteld. Het tegengaan van grondslaguitholling en het evenwichtiger verdelen van de belastingdruk was een belangrijke reden voor de invoering van het forfaitaire systeem in box 3. Met de komst van box 3 is de grondslagerosie gestopt, hetgeen eveneens geldt voor de vele juridische procedures over belastingontwijkende constructies.⁴⁰

Een voorbeeld van een constructie onder de Wet IB 1964 om vermogensinkomsten om te zetten in vermogensgroei was het participeren in een rentegroEIFonds. Een rentegroEIFonds is gericht op herbelegging van de volledige nettowinst, waardoor een particuliere belegger geen (belaste) winstuitkering krijgt maar zijn rendement ziet terugkomen in de vorm van een stijging van de koers van het aandeel in het rentegroEIFonds. Deze koersstijging was destijds onbelast. Onder een vermogenswinstbelasting zou de koersstijging bij realisatie wel zijn belast, maar kan de belastingheffing op deze manier worden uitgesteld totdat de belegger de participatie wenst te verkopen. Bij verkoop kan de belegger vervolgens bijvoorbeeld latente verliezen op andere aandelen realiseren en op die manier de belastinggrondslag verkleinen. Op vergelijkbare wijze werden inkomsten omgezet in vermogensgroei via het bundelen van beleggingen in bijvoorbeeld

⁴⁰ Kamerstukken II 2005/06, 30 375, nrs. 1-2, blz. 78.

een fonds voor gemene rekening (FGR), waarin iedere belegger een belang heeft (kleiner dan 5%). Het FGR koopt en verkoopt effecten en herbelegt de winsten en keert geen winsten uit.

4. Economische overwegingen

Ook voor deze variant geldt hetgeen bij de andere varianten is vermeld onder economische overwegingen en kan dus slechts een grove indicatie worden gegeven.

De werkelijke inkomsten uit vermogen worden belast waardoor zowel normale rendementen als overwinsten volledig in de belastingheffing worden betrokken. Daarnaast deelt de overheid mee in het beleggingsrisico. Deze aspecten leiden in theorie tot een economisch minder verstoringende belastingheffing. Hiertegenover staan meer volatiele belastingontvangsten wat doorwerkt op de rijksbegroting. Daarnaast kan een ex-post-heffing bij de realisatie van vermogenswinst tot uitstel van belastingheffing leiden: er is een prikkel om winsten niet, maar verliezen wel te realiseren. Daarmee wordt de efficiëntie van de kapitaalmarkt verstoord: door lock-in-effecten wordt niet voor de meest efficiënte portefeuilleverdeling gekozen. Dat is een verslechtering ten opzichte van de huidige situatie.

6. Budgettaire effecten

De budgettaire opbrengst van deze variant zal – uitgaande van eenzelfde tarief – lager zijn dan de opbrengst van de voorgaande varianten, doordat winstneming voortdurend uitgesteld kan worden en verlies sneller zal worden genomen. De budgettaire derving kan substantieel zijn als bedacht wordt dat het box 3-vermogen voor slechts de helft uit spaargeld bestaat, terwijl spaargeld een relatief laag rendement genereert. Voor aandelen kan een ontwikkeling op gang komen dat dividend wordt omgezet in (uitgestelde) koerswinst, zodat het dividendrendement in belang afneemt. Ook voor onroerend goed zal de realisatie van de waardeinstijging over het algemeen een lange tijdshorizon hebben.

7.5 Variant 4: Inkomsten uit vermogen en vermogensaanwas

Omschrijving variant 4

Bij variant 4 wordt, naast de inkomsten uit vermogen, elk jaar de (gerealiseerde en ongerealiseerde) waardeinstijging van het vermogen belast. Door het jaarlijks belasten van zowel de gerealiseerde als de ongerealiseerde waardeinstijgingen wordt in principe voorkomen dat belastingheffing langdurig kan worden uitgesteld door het uitstellen van de realisatie van vermogenswinsten (zoals wel mogelijk is bij een vermogenswinstbelasting) en van inkomsten uit vermogen (zoals wel mogelijk is bij het uitsluitend belasten van inkomsten uit vermogen).

In de meest grove benadering zou een vermogensaanwasbelasting betekenen dat alleen gekeken wordt naar het saldo van de waarde van de (netto-)bezittingen aan het einde van het jaar en het begin van het jaar en zou dat saldo worden belast. In dat geval wordt *niet* het daadwerkelijke inkomen uit vermogen belast en wordt bovendien in box 1 of box 2 belast inkomen dat niet wordt geconsumeerd maar wordt gespaard/belegd in box 3 in hetzelfde jaar zowel belast met inkomstenbelasting in box 1 of 2 als met een vermogensaanwasbelasting. Bijvoorbeeld iemand die gedurende het jaar dividend- en rente-inkomen krijgt en dit inkomen direct consumeert, betaalt dan geen belasting over dat inkomen terwijl iemand die het op zijn spaarrekening laat staan of herbelegt, daarover wel belasting betaalt. Ook zou de storting van bijvoorbeeld een deel van het in box 1 belaste salaris op de spaarrekening in box 3 als vermogensaanwas worden belast. Indien de bedoeling is om dergelijke effecten te vermijden, betekent een vermogensaanwasbelasting dat een gedetailleerde correctie zal moeten plaatsvinden van alle relevante stortingen en onttrekkingen gedurende het jaar. Feitelijk dient de belastingplichtige dan niet alleen een begin- en eindbalans op te maken, maar ook alle vermogensmutaties gedurende het jaar bij te houden. Alleen in dat geval

kunnen per saldo de werkelijke inkomsten uit vermogen en de gecorrigeerde vermogensaanwas worden belast, dus:

1. De werkelijke inkomsten uit vermogen van het jaar waarop de aangifte betrekking heeft (jaar t) of het voorafgaande jaar (t-1) worden belast. Het gaat dus om genoten rente, dividenden, royalty's, huuropbrengsten, et cetera.
2. De gecorrigeerde waardeinstijging (gecorrigeerde vermogensaanwas) in jaar t of jaar t-1 wordt belast.

Hierna wordt ervan uitgegaan dat per saldo de genoemde twee elementen dienen te worden belast en dus een correctie voor stortingen en onttrekkingen moet plaatsvinden.

De uitsplitsing in deze twee categorieën (inkomsten uit vermogen en vermogensaanwas) is overigens in beginsel niet nodig indien de inkomsten en vermogensaanwas tegen hetzelfde tarief worden belast en een correcte boekhouding van stortingen en onttrekkingen bestaat. Bij een verschil in tarief moeten al dan niet gerealiseerde vermogensgroei en vermogensinkomsten wel worden onderscheiden. Een reden voor een verschil in tarief kan bijvoorbeeld zijn dat bij vermogensaanwas geen liquiditeiten beschikbaar zijn om de belastingheffing uit te voldoen en de wens om de inflatiecomponent niet of minder te belasten. De vermogensaanwas wordt dan belast tegen een lager tarief dan de inkomsten uit vermogen. Dit onderscheid zorgt wel voor extra complexiteit, omdat bijvoorbeeld het ene jaar sprake kan zijn van aangroei door bijgeschreven rente en het andere jaar van vermogensinkomsten als die rente wordt uitbetaald. Ook als een dergelijk onderscheid wordt aangebracht, is een correcte boekhouding van stortingen en onttrekkingen noodzakelijk indien het niet de bedoeling is dat bijvoorbeeld stortingen van salaris in box 3 als vermogensaanwas worden belast en opnames van de spaarrekening tot een teruggaaf van belasting kunnen leiden.

Net als variant 3, wordt variant 4 op hoofdpunten beoordeeld, los van de diverse keuzes die gemaakt moeten worden bij de verdere uitwerking van een systeem voor het belasten van werkelijke inkomsten uit vermogen en vermogensaanwas. Voor een (vereenvoudigd) voorbeeld wordt verwezen naar bijlage B.

Beoordeling van de variant

1. In hoeverre benadert de belastbare grondslag het werkelijke rendement?

Voor beide componenten, de inkomsten uit vermogen en de vermogensaanwas, sluit deze variant aan bij het werkelijke rendement. Een heffing over vermogensaanwas hoeft niet aan te sluiten bij het gerealiseerde rendement.

2. Eenvoud

*Algemeen*⁴¹

De forfaitaire benadering wordt in deze variant losgelaten. De daadwerkelijke rendementen en de daadwerkelijke (gerealiseerde en ongerealiseerde) waardeinstijgingen van vermogen worden jaarlijks belast. Dit heeft als keerzijde dat de eenvoud van de forfaitaire benadering van box 3 verloren gaat en de uitvoeringslasten en administratieve lasten fors toenemen. Een vermogensaanwasbelasting is internationaal ongebruikelijk, juist vanwege de problemen die de uitvoering van een dergelijke belasting oproept.⁴² Belangrijke complicerende factoren van een **vermogensaanwasbelasting** zijn:

- Een objectieve maatstaf voor de niet-gerealiseerde waardemutaties ontbreekt.
- De belastingplichtige moet in principe iedere beleggingstransactie administreren en in beginsel ook op detailniveau de stortingen en onttrekkingen gedurende het jaar bijhouden om de belastinggrondslag te kunnen bepalen. Dit is uitermate complex en zorgt voor een forse

⁴¹ Bij invoering van deze variant zal moeten worden bekeken of overgangsrecht gewenst is, bijvoorbeeld om te voorkomen dat vermogenswinsten- en verliezen die hun oorsprong hebben voor invoering van de variant dubbel worden belast.

⁴² OECD Tax Policy Studies 'Taxation of Capital Gains of Individuals, policy considerations and approaches', 2006.

toename van de administratieve lasten en uitvoeringslasten. Voorinvulling van vermogensgegevens in de aangifte is in veel gevallen niet meer mogelijk. Dit betekent een aanzienlijke verslechtering van de dienstverlening aan burgers en van de handhaafbaarheid voor de Belastingdienst.

- Het belasten van niet-gerealiseerde waardeinstijgingen kan tot (liquiditeits)problemen leiden in geval van (grote) waardeinstijgingen van vermogensbestanddelen, helemaal als deze niet gemakkelijk liquide te maken zijn, zoals bij onroerende zaken. Om deze liquiditeitsproblemen te voorkomen zouden betalingsregelingen getroffen kunnen worden. Dit verzwaart de uitvoering nog verder en een belastingheffing bij realisatie (variant 4) lijkt dan meer voor de hand te liggen. Een optie om liquiditeitsproblemen te verkleinen zou zijn om vermogensaanwas lager te belasten dan het inkomen uit vermogen. Dit leidt echter tot arbitrage.
- Om te voorkomen dat het moment waarop positief of negatief inkomen genoten wordt de belastingdruk beïnvloedt, is een systeem van verliesverrekening nodig. Zonder verliesverrekening zou bijvoorbeeld in jaar 1 sprake kunnen zijn van een waardedaling van 100 en in jaar 2 een waardeinstijging van 50. Per saldo is een verlies geleden van 50, maar de waardeinstijging van 50 zou wel belast worden als er geen verliesverrekening mogelijk zou zijn. Terwijl iemand die hetzelfde (totale) verlies in jaar 1 of jaar 2 lijdt, geen belasting is verschuldigd. Verliesverrekening (over de jaren heen) is complex in de uitvoering. De vraag bij een vermogensaanwasbelasting is bovendien hoe moet worden omgegaan met latente verliezen (dat wil zeggen: moet de Belastingdienst in jaar 1 negatieve belasting over de waardedaling uitbetalen of verrekenen met andere belastingen?).
- Het (in een systeem met twee tarieven noodzakelijke) onderscheid tussen nog niet genoten inkomsten en waardeaan groei kan moeilijk te maken zijn en maakt anticumulatiebepalingen noodzakelijk. Mogelijk is bijvoorbeeld dat in het ene jaar sprake is van waardeaan groei die niet vorderbaar is (bijvoorbeeld rente die aangroeit) en in het volgende jaar uitgekeerd wordt (bijvoorbeeld de aangegroeide rente). De rente wordt dan in het eerste jaar belast als waardeaan groei en in het tweede jaar als inkomsten uit vermogen. Het voorkomen van deze dubbele heffing maakt de regeling gecompliceerd.

Ook het belasten van de werkelijke inkomsten uit vermogen (het andere onderdeel van deze variant) leidt tot een ingewikkelder systeem. Te denken valt aan problemen bij het vaststellen van de aftrekbare kosten en aan het controleren van inkomsten die niet gerenseigneerd kunnen worden, zoals huurinkomsten. (Zie ook hierna Risico's belastingontwijking en -ontduiking). Voorts geldt ook voor deze variant dat er een doorwerking kan zijn in het recht en de hoogte van de toeslagen.

Uitvoerbaarheid en uitvoeringskosten

Het belasten van inkomsten uit vermogen en vermogensaanwas brengt grote complexiteit voor de uitvoering met zich mee en past niet bij de Brede agenda van de Belastingdienst om de complexiteit te verminderen en de werkprocessen robuuster te maken.⁴³ Het antwoord op de vraag of een vermogensaanwasbelasting uitvoerbaar is, is mede afhankelijk van de uitwerking van de variant. Bij een eerste ruwe inschatting is het antwoord hierop negatief. De achtergrond is onder andere de bepaling van de te belasten aanwas die in zo'n systeem elk jaar moet plaatsvinden. Daarnaast vervalt de mogelijkheid om vermogensgegevens te voorinvullen in de aangifte, hetgeen ten koste gaat van de dienstverlening aan de burger en de handhaving door de Belastingdienst.

De Belastingdienst moet elk jaar voor elke belastingplichtige en voor elk vermogensbestanddeel de vermogensaanwas kunnen bepalen. Feitelijk vergt dit een registratie van alle vermogensbestanddelen, waarbij elk jaar per vermogensbestanddeel de beginwaarde, de relevante stortingen en onttrekkingen en de eindwaarden moeten worden bijgehouden. De Belastingdienst is daarbij in hoge mate afhankelijk van de belastingplichtige zelf; hij is primair en in de actualiteit op de hoogte van zijn persoonlijke (vermogens)situatie. Voordat aan de (beoordeling voor) heffing wordt toegekomen spelen hierbij vraagstukken als de waardering van individuele

⁴³ Kamerstukken II 2013/14, 31 066, nr. 201.

vermogensbestanddelen bij aanschaf, vervreemding, vererving en schenking, toedeling en waardering bij trouwen en scheiding, etc. Door de complexiteit van de waardebeoordeling van de aanwas kunnen de relevante gegevens niet worden meegenomen in de VIA. De aangiftelast voor belastingplichtigen neemt toe omdat deze zelf de aanwas moeten bepalen en aangeven, waarna de Belastingdienst deze gegevens moet controleren. Deze toets vergt van de Belastingdienst (veel) traditioneel hand- en uitzoekwerk, waar in het kader van Investeringsagenda juist gestreefd wordt naar volledig geautomatiseerde afdoening op basis van voorinvulling van de aangifte. De complexiteit in de uitvoering neemt verder toe doordat ook rekening moet worden gehouden met vermogensverliezen. Voorts is in ieder geval discussie te verwachten over de omvang van de vermogensinkomsten, het genietingsmoment en de aftrekbare kosten.

Een bevrijdende voorheffing door financiële instellingen voor bepaalde inkomsten uit vermogen, zoals rente en dividend, biedt geen soelaas. Immers, deze inkomsten moeten nog steeds worden aangegeven door de belastingplichtige om vast te kunnen stellen voor welk bedrag eventueel gecorrigeerd moet worden bij de vermogensaanwas. Voorts is een bevrijdende voorheffing sowieso niet mogelijk voor financiële producten bij buitenlandse instellingen en voor niet-financiële producten.

Administratieve lasten

Deze variant zorgt ten opzichte van de huidige situatie voor een forse uitbreiding van de administratieve lasten van zowel de burgers als financiële instellingen.

Voor het invullen of het controleren van vooringevulde inkomsten uit vermogen in de aangifte moet de belastingplichtige per soort inkomsten een administratie bijhouden. Gedeeltelijk wordt de belastingplichtige daarin ondersteund met overzichten van financiële instellingen van bijvoorbeeld ontvangen rente op spaarrekeningen en dividend op effectenportefeuilles. Echter de omvang van bijvoorbeeld huurinkomsten en royalty's zal hij zelf moeten bijhouden.

Daarnaast moet de belastingplichtige voor elk vermogensbestanddeel de begin- en eindwaardes en de relevante stortingen en onttrekkingen bijhouden. Daarnaast is een forse uitbreiding van de gegevensvastlegging en -verstrekking door de financiële instellingen nodig in verband met rensigneringsaanvragen aan de Belastingdienst. Doordat de nettoaanwas lastig te bepalen is, kunnen de voor de heffing noodzakelijke gegevens niet langer worden vooringevuld. Dit geldt voor alle categorieën: bankproducten, verzekeringsproducten en onroerende zaken. Voor onroerende zaken geldt bovendien dat nog geen aansluiting is gerealiseerd tussen de vooringevulde aangifte en Kadastergegevens. Omdat handhaving niet meer mogelijk is vanuit de VIA-gegevens zal de burger bovendien vaker geconfronteerd worden met verzoeken om toelichting/opheldering van de Belastingdienst.

3. Risico's belastingontwijking en -ontduiking

De ervaring onder de Wet IB 1964 en onder de systemen in andere landen leert dat het belastingen van beleggingsinkomen (en gerealiseerde vermogensmutaties) leidt tot gedragseffecten om de belastingheffing te ontwijken. De manier waarop en de mate waarin dit gebeurt, is mede afhankelijk van de uitwerking van het systeem in wet- en regelgeving. Te denken valt aan de wijze van verliesverrekening, de regels over aftrekbare kosten en een eventueel tariefsverschil tussen vermogensinkomsten en vermogensaanwas. Los daarvan is het vaststellen van het belastbare inkomen en van de vermogensmutaties, en het controleren daarvan door de Belastingdienst, complex en een bron voor discussie. Daarnaast is de relatie tot box 2 van belang. Zo is te verwachten dat belastingplichtigen die de belastingheffing over de niet-gerealiseerde vermogensaanwas willen vermijden, het box 3-vermogen tijdig overbrengen naar een bv waarin zij een aanmerkelijk belang (box 2) houden.

4. Economische overwegingen

Ook voor deze variant geldt dat het effect op de economische groei lastig is in te schatten en daarom wordt op basis van de economische beginselen uit hoofdstuk 6 slechts een grove indicatie gegeven van de effecten.

De werkelijke inkomsten uit vermogen worden belast waardoor zowel normale rendementen als overwinsten volledig in de belastingheffing worden betrokken. Daarnaast deelt de overheid mee in het beleggingsrisico. Deze aspecten leiden in theorie tot een economisch minder verstorende belastingheffing. Hiertegenover staan meer volatiele belastingontvangsten. Dit werkt door op de rijksbegroting.

Belangrijke voorwaarden voor de genoemde positieve effecten van deze variant zijn dat niet genoten inkomsten en waardeaan groei goed te scheiden zijn en voor stortingen en onttrekkingen kan worden gecorrigeerd. Als niet aan die voorwaarden kan worden voldaan bestaat het risico op arbitrage met grondslagerosie tot gevolg, of is de heffing juist sterk verstorend doordat ook stortingen worden meegenomen.

5. Budgettaire effecten

De budgettaire opbrengst van box 3 zal volatieler zijn dan bij variant 1 en 2. Ervan uitgaande dat het forfaitaire rendement in variant 1 structureel overeenkomt met de gemiddelde werkelijke rendementen in variant 3, is de structurele opbrengst van de box 3-heffing van variant 3 gelijk aan de opbrengst van variant 1 en 2. In de praktijk zal de budgettaire opbrengst echter mede afhankelijk zijn van de complexiteit voor de handhaving en de mogelijkheden om de belastingheffing te ontwijken (zie onder punt 3 hierboven).

8. Gevolgen voor partners, vrijstelling en grensoverschrijdende situaties

8.1. Inleiding

Een herziening van box 3 volgens een van de in het voorgaande hoofdstuk beschreven varianten roept diverse vragen op die raken aan de structuur van het huidige raamwerk van box 3. In dit hoofdstuk wordt niet beoogd die vragen uitputtend te behandelen. Wel worden drie belangrijke vraagstukken behandeld, namelijk de gevolgen voor de behandeling van partners in box 3, voor de vormgeving van de vrijstellingen in box 3 (waarvan de belangrijkste het heffingvrije vermogen is) en de gevolgen voor de belastingheffing in grensoverschrijdende situaties.

8.2. Fiscaal partnerschap

Voor de behandeling van fiscaal partnerschap in box 3 is een tweetal vragen relevant:

1. Moet er bij fiscale partners worden uitgegaan van de individuele vermogensbestanddelen of van de gezamenlijke vermogensbestanddelen?
2. Indien wordt uitgegaan van de gezamenlijke vermogensbestanddelen, op welk moment moeten dan de gezamenlijke vermogens- /inkomensbestanddelen worden verdeeld tussen beide fiscale partners?

Indien beide vragen samen (en in afzondering van de in dit rapport behandelde varianten) worden beschouwd gaat het om de vraag of je twee fiscale partners met elk bijvoorbeeld € 100.000 aan vermogen vergelijkt met twee belastingplichtigen die geen fiscale partner zijn met eveneens elk € 100.000 aan vermogen (individuele benadering), of met één belastingplichtige met € 200.000 aan vermogen (huishoudenbenadering).

Het samentellen van vermogen bij fiscaal partnerschap

Tendens van individualisering

Bij de Wet IB 2001 is een verdere stap gezet op de sinds 1973 ingezette weg naar individualisering van het belastingstelsel. De individuele draagkracht geldt als leidend beginsel met alleen nog enkele uitzonderingen ten behoeve van de uitvoerbaarheid. Ook de huidige vormgeving van de toedeling in box 3 is een mix tussen enerzijds aansluiting bij de individuele draagkracht en anderzijds oog voor de uitvoerbaarheid.

Huidige systematiek samentellen vermogen bij fiscaal partnerschap

Bij de nadere uitwerking van de individualiseringsgedachte is in de Wet IB 2001 op een paar onderdelen voor een praktische benadering gekozen. Bepaalde in meer of mindere mate moeilijk te individualiseren inkomensbestanddelen worden aangemerkt als gemeenschappelijke inkomensbestanddelen en mogen tussen de partners vrijelijk worden verdeeld. Voor zover geen keuze wordt gemaakt, wordt bij beide partners 50% in aanmerking genomen. Dezelfde systematiek geldt voor de rendementsgrondslag (box 3). Hierdoor zijn de Belastingdienst en belastingplichtigen niet ieder jaar verplicht vast te stellen welke partner welk vermogensbestanddeel in zijn/haar bezit heeft. Dit heeft uiteraard een positief effect op de uitvoerbaarheid.

In de huidige vormgeving van box 3 impliceert dit dat fiscale partners de gezamenlijke grondslag sparen en beleggen vrij kunnen toerekenen. Dit is de gezamenlijke rendementsgrondslag op de peildatum verminderd met het heffingvrije vermogen van beide partners (dus met twee keer heffingvrij vermogen). Deze systematiek heeft ook gevolgen voor de mate waarin het heffingvrije vermogen van beide fiscale partners kan worden geëffectueerd, namelijk ingeval de ene partner

een vermogen heeft dat lager is dan de individuele vrijstelling en de andere partner een vermogen heeft dat hoger is dan de individuele vrijstelling.

Individueel of gezamenlijk vermogen?

Vanwege uitvoeringstechnische redenen heeft het – zoals uit het voorgaande volgt – de voorkeur het vermogen samen te tellen. Hierdoor hoeven de Belastingdienst en belastingplichtigen niet ieder jaar vast te stellen welke partner welk vermogensbestanddeel in zijn/haar bezit heeft.

Moment van toerekening van het vermogen

Huidige systematiek

In de huidige systematiek worden de vermogensinkomsten berekend op grond van een vast forfaitair rendement over de grondslag sparen en beleggen. Hierover wordt een vlak tarief aan belasting geheven. Hierdoor is het – afgezien van de gevolgen voor (c.q. de vormgeving van) de vrijstelling – fiscaal niet van belang op welk moment de toerekening van de gemeenschappelijke vermogens- / inkomensbestanddelen plaatsvindt.

Begrippen box 3

rendementsgrondslag = waarde van de relevante bezittingen - waarde van de relevante schulden
grondslag sparen en beleggen = rendementsgrondslag - heffingvrij vermogen
voordeel uit sparen en beleggen = grondslag sparen en beleggen x forfaitair rendement
belastbaar inkomen uit sparen en beleggen = voordeel uit sparen en beleggen - persoonsgebonden aftrek
belasting box 3 = belastbaar inkomen uit sparen en beleggen x tarief

Relevantie vraag afhankelijk van variant

Indien het uitgangspunt van samentellen van het vermogen van fiscale partners met vervolgens vrije toerekening blijft gehandhaafd, kan afhankelijk van de gekozen variant de vraag relevant worden op welk moment de vrije toerekening van de gemeenschappelijke vermogens- / inkomensbestanddelen plaats moet vinden. De mogelijkheden zijn toerekening op het niveau van de rendementsgrondslag, de grondslag sparen en beleggen, het voordeel uit sparen en beleggen, het belastbaar inkomen uit sparen en beleggen en de te betalen belasting in box 3.

Bij de varianten waarbij sprake is van een forfaitair rendement dat onafhankelijk is van de (gezamenlijke) hoogte van het vermogen (de variaties A en B van variant 1, en variant 2) of indien sprake is van het belastingen van de werkelijk genoten inkomsten (variant 3 en 4) behoeft deze keuze geen verdere aandacht, aangezien het geen effect heeft op de materiële werking.⁴⁴ Dit betekent dat de vraag over het moment van toerekening alleen relevant is bij de variaties C en D van variant 1.

Variatie C en D van variant 1

Bij de variaties C en D van variant 1 is de hoogte van het forfaitaire rendement afhankelijk van de omvang van het totale vermogen. In deze variaties zal het forfaitaire rendement toenemen naarmate het vermogen toeneemt. Hierdoor is het moment van vrije toerekening van invloed op de hoogte van de belastingheffing.

Indien de verdeling plaatsvindt op het niveau van de rendementsgrondslag of de grondslag sparen en beleggen, worden de vermogensmix en de daaraan gekoppelde rendementen bij beide partners toegepast op hun (toegerekende) deel van het vermogen. Dit komt erop neer dat gesplitst wordt voordat de oplopende forfaits worden toegepast. Dit is vergelijkbaar met box 1, waarin het individuele inkomen in plaats van het gezinsinkomen wordt belast, waardoor bij tweeverdieners de

⁴⁴ Zodra bij de betreffende varianten een progressief tarief wordt overwogen, wordt de vraag wel degelijk relevant.

schijvenstructuur bij iedere partner afzonderlijk wordt doorlopen.⁴⁵ Toerekening van de rendementgrondslag of de grondslag sparen en beleggen sluit beter aan bij de in de Wet IB 2001 als uitgangspunt geldende individualisering.

Indien 'op een later moment' wordt toegerekend, worden de vermogensmix en de daaraan gekoppelde rendementen toegepast op het gezamenlijke vermogen van beide partners. Pas daarna wordt het voordeel of de te betalen belasting gesplitst. Dit komt er op neer dat een groter deel van het totale vermogen tegen een hoger forfaitair rendement wordt belast, met een hogere gezamenlijke belasting tot gevolg. Toerekening van het voordeel uit sparen en beleggen of van de te betalen belasting sluit beter aan bij de ratio van de vermogensklassen indien de fiscale partners in alle opzichten als een eenheid worden gezien, waarbij het vermogen gezamenlijk wordt beheerd/belegd.

Het volgende voorbeeld illustreert het verschil in benadering en het mogelijke gevolg voor de hoogte van de gezamenlijke belasting. X en Y zijn fiscale partners met een gezamenlijk box 3-vermogen van € 400.000. In beide gevallen (verdeling van de grondslag dan wel van het voordeel uit sparen en beleggen) kiezen zij voor een 50%-50%-toerekening. Uitgegaan wordt van variatie C in variant 1 (schijven). In het voorbeeld zijn de schijven toegepast op de rendementen (schijfpercentage = forfaitair rendement per vermogensklasse). Deze verdeling vloeit voort uit de toepassing van de schijfsystematiek op de vermogensmix en de gemiddelde marktrendementen behorende bij de vermogenstitels in die vermogensmix (naar analogie van voorbeeld 1 in hoofdstuk 7, met gestileerde forfaitaire rendementen). In het voorbeeld gelden de volgende schijven:

Schijf 1: €0 – €100.000

Forfaitair rendement 3%

Schijf 2: €100.000 – €1.000.000

Forfaitair rendement 5%

Voorbeeld 3: Toerekening bij partners

	Toerekening van de grondslag sparen en beleggen		Toerekening van het voordeel uit sparen en beleggen	
	X	Y	X	Y
Grondslag sparen en beleggen	€ 200.000 (50%)	€ 200.000 (50%)	€ 400.000 (100%)	
Vermogen schijf 1	€ 100.000	€ 100.000	€ 100.000	
Vermogen schijf 2	€ 100.000	€ 100.000	€ 300.000	
Forfaitair rendement schijf 1	€ 3.000	€ 3.000	€ 3.000	
Forfaitair rendement schijf 2	€ 5.000	€ 5.000	€ 15.000	
Gezamenlijke voordeel uit sparen en beleggen	n.v.t.	n.v.t.	€ 18.000	
Voordeel uit sparen en beleggen	€ 8.000	€ 8.000	€ 9.000 (50%)	€ 9.000 (50%)
Belasting box 3	€ 2.400	€ 2.400	€ 2.700	€ 2.700
Gezamenlijke belasting box 3	€ 4.800		€ 5.400	

⁴⁵ Belangrijk verschil is hierbij wel dat de inkomensbestanddelen in box 1 veelal niet vrij toerekenbaar zijn.

Overigens blijkt uit de gegevensanalyse van de aangiften over 2012 dat het berekende forfaitaire rendement per vermogensklasse ook afhankelijk is van de wijze waarop met fiscaal partners rekening wordt gehouden. Belastingplichtigen met een fiscaal partner hebben een andere vermogensmix dan belastingplichtigen zonder fiscaal partner. Belastingplichtigen met een fiscaal partner hebben relatief een kleiner aandeel spaargeld. Dus een huishouden met gezamenlijke rendementsgrondslag van € 200.000 heeft procentueel een kleiner deel aan spaargeld dan een alleenstaande met rendementsgrondslag van € 100.000. Dit betekent dat bij een 50/50 toerekening van de rendementsgrondslag aan fiscale partners de vermogensmix op basis van een vermogensverdeling naar personen afwijkt van een vermogensmix op basis van de vermogensverdeling naar huishoudens. In concreto: de laagste vermogensklasse heeft op basis van een verdeling naar huishoudens een hoger aandeel aan spaargeld dan op basis van een verdeling naar personen en derhalve gemiddeld een lager berekend forfaitair rendement. In de gepresenteerde berekeningen is (voorlopig) uitgegaan van de vermogensverdeling op huishoudniveau.

Verzilveringsproblematiek

Paragraaf 8.3 (vormgeving van de vrijstelling) gaat in op de vraag hoe de vrijstelling kan worden vormgegeven, waarbij tevens wordt ingegaan op de vraag welk type vrijstelling aansluit bij toerekening op welk moment. Rondom de vrijstelling bij fiscaal partnerschap daarom slechts een enkele opmerking. Als het de bedoeling blijft om verzilveringsproblematiek bij fiscale partners zo veel mogelijk te voorkomen, geniet het de voorkeur de vrijstelling te verrekenen met de gezamenlijke vermogensbestanddelen, of - als de vrijstelling na toedeling verrekend wordt - om fiscale partners de gezamenlijke vermogensbestanddelen vrij te laten toedelen zodat zij zelf verzilveringsproblemen zo veel mogelijk kunnen voorkomen.

8.3. Vormgeving van de vrijstelling

In box 3 geldt een vrijstelling in de vorm van een heffingvrij vermogen van € 21.330 (voor partners samen € 42.660). Bij een herziening van box 3 komt de vraag aan de orde hoe de vrijstelling dient te worden vormgegeven: door middel van een vrijstelling van het vermogen zoals nu het geval is, door een vrijstelling van het rendement of via een heffingskorting. In deze paragraaf wordt dit nader toegelicht.

Bij een box 3-heffing met een vast forfaitair rendement en een vast belastingtarief maakt de manier waarop de vrijstelling is vormgegeven in termen van belastingvoordeel voor de belastingplichtige niet zoveel uit. Dat wil zeggen voor iedereen leidt de vrijstelling tot hetzelfde belastingvoordeel in euro's, ongeacht of sprake is van een heffingvrij vermogen, een heffingvrij rendement of een heffingskorting. Bij een andere vormgeving van box 3 kan dit anders zijn.

De vragen die spelen zijn onder andere wat in de beschreven varianten een logische vormgeving van de vrijstelling is en of een vrijstelling voor iedere belastingplichtige al dan niet moet leiden tot een gelijk voordeel in euro's.

Hoe werkt het nu?

In de huidige systematiek is de vrijstelling vormgegeven als een verlaging van de grondslag waarover het forfaitaire rendement wordt berekend. De vrijstelling sluit daarmee primair aan bij het vermogen. Door het vaste forfaitaire rendement van 4% in combinatie met het vaste belastingtarief van 30%, is in de huidige systematiek per saldo echter irrelevant of de vrijstelling voor iedereen eenzelfde voordeel in euro's beoogt te verschaffen, of bijvoorbeeld voor iedereen een gelijk bedrag aan vermogen beoogt vrij te stellen. Voor iedere belastingplichtige leidt in de huidige systematiek een vrijstelling in de vorm van een heffingvrij vermogen, een heffingvrij rendement of een heffingskorting tot hetzelfde voordeel in euro's. Hetzelfde geldt voor de specifieke vrijstellingen, zoals de vrijstelling van groene beleggingen, waardoor tevens over een gedeelte van het vermogen geen forfaitair rendement wordt berekend.

Ongeacht de vormgeving van de vrijstelling in box 3, heeft een vrijstelling in box 3 tot resultaat dat in box 3 ondanks een vast forfaitair rendement waarover een vast belastingpercentage wordt geheven, sprake is van een progressieve belastingdruk op de forfaitaire inkomsten uit het vermogen. Bij de huidige vormgeving (met een heffingvrij vermogen) gaat het om de zogenoemde Benthamse progressie. Dit effect wordt veroorzaakt doordat door middel van de aftrek van eenzelfde vrijgesteld bedrag in absolute bedragen bij kleinere vermogens in procenten een groter deel van het totale vermogen buiten de forfaitaire rendementsbepaling wordt gelaten in vergelijking tot grotere vermogens. Ter illustratie wordt uitgegaan van een heffingvrij vermogen van € 20.000. Bij een vermogen van € 20.000 is er door aftrek van het heffingvrije vermogen geen grondslag sparen en beleggen. De effectieve belastingdruk is 0%. Bij een vermogen van € 40.000 bedraagt de grondslag sparen en beleggen circa € 20.000, het forfaitaire rendement van 4% resulteert in een voordeel uit sparen en beleggen van € 800. De belasting hierover is € 240 ($€ 800 \times 30\%$). Het totale forfaitaire inkomen (abstraherend van het vrijgestelde vermogen) van € 1600 ($€ 40.000 \times 4\%$) wordt in deze situatie effectief met 15% belast ($€ 240 / € 1600 \times 100\%$). Bij een vermogen van € 100.000 is de effectieve belastingdruk over het forfaitaire inkomen (abstraherend van het vrijgestelde vermogen) opgelopen tot 24%. De effectieve belastingdruk op het forfaitaire inkomen uit vermogen tendeert (ook als wel rekening wordt gehouden met het vrijgestelde vermogen) bij grote vermogens richting 30%, doordat het effect van de aftrek van het heffingvrije vermogen naar nihil beweegt.

Hoe kan de vrijstelling worden vormgegeven?

Er zijn, mede afhankelijk van de gekozen variant, meerdere mogelijkheden om de vrijstelling vorm te geven, namelijk:

1. Heffingvrij vermogen
Dit is conform de huidige systematiek in box 3.
2. 0%-schijf
Over de eerste (bijvoorbeeld) € 20.000 van het vermogen geldt een fictief rendement van 0%.
3. Heffingvrij rendement
Van het rendement wordt een heffingvrij rendement afgetrokken.
4. Heffingskorting
Van de te betalen belasting wordt een heffingskorting afgetrokken.

De eerste 2 opties sluiten aan bij het vermogen, de derde bij het rendement en de vierde bij de belasting. Bij een heffingskorting in de vorm van een vast bedrag is het belastingvoordeel in euro's per definitie gelijk voor iedere belastingplichtige met voldoende vermogen. De heffingskorting is bij alle varianten toepasbaar. Hetzelfde geldt voor een heffingvrij rendement. Indien het belastbare inkomen uit sparen en beleggen met een vlak tarief wordt belast, is ook bij een vast bedrag aan heffingvrij rendement het voordeel in euro's voor iedereen gelijk. Een heffingskorting verlaagt, anders dan de andere vrijstellingen, niet het verzamelinkomen. Het verzamelinkomen is van belang voor de inkomensafhankelijke regelingen, zoals de toeslagen.

Bij een vrijstelling van vermogen kunnen belastingplichtigen relatief eenvoudig nagaan of zij belastingplichtig zijn in box 3. Bij een heffingvrij rendement en heffingskorting is dit in beginsel minder makkelijk te bepalen, omdat dan het forfaitaire of werkelijke rendement bekend moet zijn. Bij de forfaitaire varianten is het wel mogelijk om jaarlijks het vermogen dat correspondeert met het heffingvrije rendement of de heffingskorting te berekenen. Als de hoogte van het forfaitaire rendement periodiek wordt aangepast, betekent dit bij het heffingvrije rendement en de heffingskorting dat ook het onderliggende vrijgestelde vermogen periodiek wijzigt.

Alle alternatieven op het huidige heffingvrije vermogen zijn uitvoeringstechnisch mogelijk, maar vergen in meer of mindere mate (eenmalige) aanpassing van de systemen. Het invoeren van een heffingskorting vergt relatief de meeste (eenmalige) aanpassingen. Voor een heffingvrij rendement zijn weinig (eenmalige) aanpassingen nodig.

Hieronder wordt nader ingegaan op de vraag welke vrijstellingen het beste passen bij welke varianten.

Belasten forfaitair rendement (variant 1)

Het heffingvrije vermogen (optie 1) is qua systematiek gelijk aan de huidige box 3. Bij variatie A in variant 1 (één forfaitair rendement) ligt het voor de hand deze systematiek te continueren. Het voordeel in euro's is in variatie A voor iedereen gelijk. Bij variatie B wordt aan iedere vermogenstitel een eigen forfaitair rendement gekoppeld. Een vrijstelling van een vast bedrag aan (forfaitair bepaald) rendement (optie 3) is bij deze variatie eenvoudiger toe te passen en leidt tot een gelijk voordeel in euro's voor alle belastingplichtigen. Het is in theorie wel mogelijk om een heffingvrij vermogen te hanteren door het vrijgestelde vermogen verhoudingsgewijs toe te rekenen aan het behaalde forfaitaire rendement, maar dit is in deze variatie onnodig omslachtig.

In variatie C en D is het uitgangspunt dat grotere vermogens anders zijn samengesteld dan kleinere vermogens en daardoor gemiddeld een hoger rendement behalen. Hierdoor verdient het theoretisch gezien de voorkeur het rendement te berekenen over het totale vermogen en pas daarna een vrijstelling toe te passen. Dit betekent een heffingvrij rendement of heffingskorting. Echter alle opties om de vrijstelling vorm te geven zijn toepasbaar. Een heffingvrij vermogen leidt in deze variaties tot een groter voordeel voor hogere vermogens (bij variant C voor zover een schijfgrens wordt overschreden). In feite is dan sprake van een heffingvrij vermogen aan de top. Indien dit onwenselijk wordt geacht en de wens tevens is om een deel van het vermogen vrij te stellen in plaats van een deel van het rendement, kan in deze variaties worden gekozen voor een 0%-schijf. In de gepresenteerde berekeningen in hoofdstuk 7 is de 0%-schijf toegepast en vormgegeven door binnen de eerste schijf van € 100.000 over het heffingvrije vermogen van € 21.330 geen forfaitair rendement van 2,76% te berekenen. Ook een heffingskorting is bij alle variaties mogelijk.

Belasten werkelijke rendement (variant 2 tot en met 4)

Bij de varianten waarin werkelijke rendementen worden belast (variant 2, 3 en 4), is een vrijstelling die een bepaald rendement vrijstelt logischer en makkelijker dan een vrijstelling die een deel van het onderliggende vermogen vrijstelt. Bij een vlak belastingtarief is het voordeel in euro's van de vrijstelling dan voor iedereen gelijk. Het is overigens in theorie wel mogelijk om bij het belasten van werkelijke rendementen met de vrijstelling aan te sluiten bij vermogen, maar dit is in deze varianten onnodig omslachtig. Dan zou bijvoorbeeld het totale rendement vermenigvuldigd moeten worden met de verhouding vrijgesteld vermogen / totaal vermogen. De vrijstelling wordt op deze wijze evenredig toegerekend aan het behaalde rendement.

Een andere mogelijkheid is ook bij deze varianten om de vrijstelling vorm te geven als een heffingskorting.

Relatie met andere vrijstellingen in box 3

Box 3 kent diverse vermogensbestanddelen die niet tot de rendementsgrondslag worden gerekend, zoals groene beleggingen. Bij nadere uitwerking van een van de varianten dient nader onderzocht te worden wat de voor- en nadelen zijn om deze vrijstellingen op eenzelfde wijze vorm te geven als de eventuele alternatieve uitwerking van het huidige heffingvrije vermogen.

8.4. Grensoverschrijdende situaties en rendement in box 3

Buitenlandse belastingplichtigen met Nederlandse inkomsten in box 3

Huidige situatie

Buitenlandse belastingplichtigen zijn belastingplichtigen die niet in Nederland wonen, maar wel Nederlands inkomen genieten. In box 3 worden zij belast voor het belastbare inkomen uit sparen en beleggen in Nederland. Voor buitenlandse belastingplichtigen geldt dus een beperktere rendementsgrondslag in box 3 dan voor binnenlandse belastingplichtigen. Deze is in beginsel beperkt tot in Nederland gelegen onroerende zaken en rechten die daar direct of indirect

betrekking op hebben⁴⁶, verminderd met de daarmee verband houdende schulden. Voor buitenlandse belastingplichtigen behoren spaartegoeden, obligaties, aandelen e.d. dus niet tot de rendementsgrondslag in box 3.

Gevolgen van de verschillende varianten

Bij de varianten 3 en 4 leidt de omstandigheid dat bij een buitenlandse belastingplichtige, ten opzichte van een binnenlandse belastingplichtige, slechts een deel van de 'totale rendementsgrondslag' in aanmerking wordt genomen, niet tot specifieke problemen. Deze varianten belasten de werkelijk behaalde rendementen, waarbij dit voor buitenlandse belastingplichtigen beperkt kan blijven tot de voordelen uit en de waardegroei van de relevante Nederlandse vermogensbestanddelen. Dit ligt anders bij enkele variaties van de varianten 1 en 2, waarbij wordt uitgegaan van verschillende forfaitaire rendementen die gebaseerd zijn op alle voor de binnenlandse belastingplichtige relevante vermogensbestanddelen. De vraag doet zich dan voor hoe het forfaitaire rendement over de rendementsgrondslag in Nederland moet worden bepaald.

Variant 1, variatie A, werkt hierbij niet anders uit dan het huidige forfait in box 3.

Bij variant 1, variatie B, kan het relevante forfaitaire rendement voor onroerende zaken in acht worden genomen.

Het forfaitaire rendement dat in binnenlandse situaties bij variant 1, variatie C en D, in aanmerking wordt genomen is gebaseerd op het langjarige rendement op verschillende vermogenstitels en op een verhouding tussen die vermogenstitels die macro-economisch aansluit bij de hoogte van het vermogen. Bij buitenlandse belastingplichtigen worden echter niet al die vermogenstitels in de heffing betrokken. De te beantwoorden vraag is dan welk forfaitaire rendement het meest passend is voor buitenlandse belastingplichtigen waarbij enkel de in Nederland gelegen onroerende zaken tot de grondslag behoren. Er zijn globaal drie opties mogelijk om het forfaitaire rendement op de Nederlandse onroerende zaken van de buitenlandse belastingplichtige te bepalen. Deze opties zijn uitgewerkt in het volgende voorbeeld. Stel er is een buitenlandse belastingplichtige met een vakantiewoning in Nederland met een waarde (na aftrek schuld) van € 100.000 en een overig 'box 3-vermogen' van € 900.000. Tot de Nederlandse rendementsgrondslag behoort alleen de in Nederland gelegen onroerende zaak ter waarde van (per saldo) € 100.000.

Het forfaitaire rendement over het bedrag van € 100.000 kan worden gesteld op:

- 1) het voor onroerende zaken vastgestelde rendement, oftewel de onderliggende vermogensmix wordt aangepast voor buitenlands belastingplichtigen;
- 2) hetzelfde rendementspercentage dat geldt voor een binnenlandse belastingplichtige met een grondslag van € 100.000, oftewel voor de buitenlandse belastingplichtigen wordt de binnenlandse vermogensmix toegepast;
- 3) hetzelfde rendementspercentage dat geldt voor een binnenlands belastingplichtige met een grondslag van € 1 miljoen, waarvan vervolgens dit percentage wordt toegepast op het bedrag van € 100.000, oftewel bij buitenlands belastingplichtigen wordt het forfaitair rendement gebaseerd op de binnenlandse vermogensmix in combinatie met een grondslag op wereldniveau.

Optie 1 kan ertoe leiden dat een buitenlands belastingplichtige in een vergelijkbaar geval geconfronteerd wordt met een hogere belastingdruk dan een binnenlandse belastingplichtige; een niet-inwoner die alleen een vakantiehuis in Nederland heeft met een nettowaarde van € 100.000 zou, afhankelijk van de rendementen op de vermogenstitels in de vermogensmix, zwaarder kunnen worden belast dan een inwoner met alleen een vakantiehuis in Nederland met een nettowaarde van € 100.000 (en geen ander box 3-vermogen). Ondanks het feit dat dit verschil vanuit de ratio van

⁴⁶ Rechten op aandelen in de winst van een in Nederland gevestigde onderneming vallen ook onder de rendementsgrondslag voor buitenlandse belastingplichtigen. Door de aanvullende eis dat de rechten niet mogen voortkomen uit effectenbezit of dienstbetrekking is de betekenis van deze post in de praktijk zeer beperkt.

de vermogensklassen en de onderliggende vermogensmix wellicht te verdedigen is, bestaat het reële risico dat dit Europeesrechtelijk niet houdbaar is.

Optie 3 is niet uitvoerbaar voor de Belastingdienst, omdat het wereldvermogen van een buitenlands belastingplichtige bij de Belastingdienst niet bekend is en niet is te controleren.⁴⁷

Gezien het voorgaande ligt optie 2 het meest voor de hand. Voor buitenlands belastingplichtigen met een bepaalde rendementsgrondslag in Nederland wordt dan hetzelfde forfaitaire rendement toegepast als voor binnenlands belastingplichtigen met een rendementsgrondslag tot hetzelfde bedrag. Dit forfaitaire rendement is mede gebaseerd op de aanwezigheid van over het algemeen lager renderende spaartegoeden en obligaties, die niet tot de rendementsgrondslag van de buitenlands belastingplichtige behoren. Dit impliceert dat buitenlands belastingplichtigen in verhouding tot binnenlandse belastingplichtigen in veel gevallen gunstiger zullen worden behandeld.

Binnenlandse belastingplichtige met buitenlandse box 3 inkomsten

Het spiegelbeeld van het voorgaande is de binnenlands belastingplichtige met onroerende zaken in het buitenland. De binnenlandse belastingplichtige wordt in Nederland belast voor het (forfaitaire dan wel werkelijke) rendement op zijn 'wereldvermogen'. Voor buiten Nederland gelegen onroerende zaken verleent Nederland veelal op basis van een belastingverdrag of het Besluit voorkoming dubbele belasting 2001 een belastingvrijstelling. De vraag is dus op welke wijze bij iedere variant de inkomsten uit de buitenlandse onroerende zaak worden vastgesteld, zodat deze vervolgens kunnen worden vrijgesteld.

Bij de varianten 3 en 4 kunnen de werkelijke voordelen uit de buitenlandse onroerende zaken worden vrijgesteld. Bij variant 1, variatie A kan voorkoming van dubbele belastingheffing worden gegeven conform de huidige systematiek. Bij variant 1, variatie B kan voorkoming van dubbele belastingheffing vorm worden gegeven door de forfaitaire inkomsten uit een buitenlandse onroerende zaak voor belastingvrijstelling in aanmerking te laten komen.

Bij variant 1, variatie C en D komt overeenkomstig de situatie bij buitenlands belastingplichtigen de vraag op met welk forfait de inkomsten uit buitenlandse onroerende zaken worden bepaald: met het langjarig rendement dat geldt voor onroerende zaken of het forfaitaire inkomen over het wereldvermogen dat pro rata wordt toegedeeld aan de buitenlandse onroerende zaken. Omdat het de bedoeling is voorkoming te geven voor de daadwerkelijk in Nederland- over de forfaitair bepaalde voordelen uit de buitenlandse onroerende zaak - geheven belasting, ligt de laatste mogelijkheid het meest voor de hand. In variant 2 zal ter bepaling van het buitenlandse inkomen uit onroerende zaken op vergelijkbare manier een pro rata toedeling moeten plaatsvinden van het forfaitaire inkomen over het wereldvermogen exclusief spaargeld aan de buitenlandse onroerende zaak.

⁴⁷ Deze optie kan er overigens ook toe leiden dat de onroerende zaak in Nederland geacht wordt meer inkomsten op te leveren naar mate er meer buitenlands vermogen is. Dit oogt wat raar.



Bijlagen

Bijlage A - Schematisch overzicht van de onderzochte alternatieven

Variant	Componenten variant	Uitvoerbaarheid	Benadering werkelijke rendement
1 Verbeteren vermogensrendementsheffing	1. een vermogensmix*, 2. een werkelijk in de markt gebleken gemiddeld rendement per vermogenstitel, 3. een vast tarief van 30%.		
Variaties stap 1 (vermogensmix)	1A. gemiddelde vermogensmix van alle belastingplichtigen samen 1B. werkelijke vermogensmix per belastingplichtige 1C. gemiddelde vermogensmix op basis van schijven 1D. gemiddelde vermogensmix op basis van formule	+++ -- ++ ++/-	--+ -/++ -/+ -/+
2 Werkelijk rendement spaargeld + forfait overig vermogen	1. Het werkelijke rendement op spaargeld van het jaar waarop de aangifte betrekking heeft (jaar t) of het voorafgaande jaar (t-1). 2. Een forfaitair rendement voor alle overige vermogenstitels.	--	+/-
3 Werkelijk rendement + vermogenswinst	1. De werkelijke inkomsten uit vermogen van jaar t of t-1. 2. De gerealiseerde winst in jaar t of t-1 (vermogenswinstbelasting).	---	++
4 Werkelijk rendement + vermogensaanwas	1. De werkelijke inkomsten uit vermogen van jaar t of t-1. 2. De voor stortingen en onttrekkingen gecorrigeerde waardeinstijging (gecorrigeerde vermogensaanwas) in jaar t of t-1.	---	+++

*vermogensmix = de verdeling van het vermogen over de verschillende vermogenstitels op 1 januari van het jaar (peildatum).

Bijlage B - Getallenvoorbeelden bij de onderzochte alternatieven

In deze bijlage wordt voor twee casussen de belastinggrondslag berekend voor alle beschreven varianten uit het rapport. Casus 1 heeft op peildatum 1 januari € 30.000 aan relevant vermogen en casus 2 € 300.000

Basisgegevens

	Casus 1	Casus 2
Jaar t-1		
01/07 Aankoop 50 aandelen Y à € 180	€ 9.000	90.000
Jaar t		
01/01 Spaargeld	€ 20.000	€ 200.000
01/01 Waarde aandelen	€ 10.000	€ 100.000
01/03 Verkoop 10 resp 100 aandelen Y à € 300	€ 3.000	€ 30.000
01/07 Aankoop 20 resp 200 aandelen Y à € 240	€ 4.800	€ 48.000
01/10 Verkoop 30 resp 300 aandelen Y à € 190	€ 5.700	€ 57.000
Dividend aandelen gedurende het jaar	€ 250	€ 2.500
Ontvangen rente gedurende het jaar	€ 400	€ 4.000
31/12 Waarde aandelen	€ 6.500	€ 65.000

Fictieve rendementen

Huidig	4,00%
variant 1 variatie A totale vermogen	3,76%
variant 1 variatie B per feitelijke vermogenstitel	
spaargeld	1,9%
aandelen/obligaties	6,08%
onroerend goed	4,4%
overige bezittingen	5,0%
schulden	2,0%
variant 1 variatie C per vermogensklasse	
vermogensklasse	
0- 100.000	2,76%
100.000-1mln	4,11%
> 1mln	5,43%
variant 1 Variatie D per fictieve vermogenstitel	
spaargeld	1,9%
aandelen/obligaties	6,08%
onroerend goed	4,4%
overige bezittingen	5,0%
schulden	2,0%
variant 2 Fictief rendement overig vermogen	6,0%

Fictieve vermogensverdeling variant 1 variatie D

Formule $\text{aandeel vermogenstitel} = a + \beta x^{-1} + \gamma x + \delta x^2$ met $x = \log\left(\frac{\text{vermogen}}{1000}\right)$
parameters van de vergelijking per vermogenstitel

	α	β	γ	δ
spaargeld	5,065	-2,665	-1,907	0,216
aandelen	-1,198	0,989	0,447	-0,020
onr goed	-3,386	2,271	1,630	-0,212
Overige bez	0,006	-0.054	0.046	-0.003

Samenvatting belastinggrondslag	casus 1	casus 2
huidig	€ 1.200	€ 12.000
variant 1 variatie A	€ 1.128	€ 11.280
variant 1 variatie B	€ 988	€ 9.880
variant 1 variatie C	€ 829	€ 10.980
variant 1 variatie D	€ 777	€ 10.742
variant 2	€ 1.000	€ 10.000
variant 3	€ 1.050	€ 10.500
variant 4	€ 1.550	€ 15.500

Uitwerking varianten

Casus 1

Huidig

Spaargeld	€ 20.000
Aandelen	<u>€ 10.000</u>
Rendementsgrondslag	€ 30.000
Belastinggrondslag 4%	€ 1.200

Variant 1 variatie A

Spaargeld	€ 20.000
Aandelen	<u>€ 10.000</u>
Rendementsgrondslag	€ 30.000
Belastinggrondslag 3,76%	€ 1.128

Variant 1 variatie B

	rendementsgrondslag	belastinggrondslag	
		%	In euro
spaargeld	€ 20.000	1,90%	€ 380
Aandelen/obligaties	€ 10.000	6,08%	€ 608
Onroerend goed	-	4,40%	-
Overige bezittingen	-	5,00%	-
schulden (restpost)	-	2,00%	-
Totaal	€ 30.000		€ 988

Variant 1 Variatie C obv klasse:

Rendementsgrondslag € 30.000

Dit valt in klasse tussen € 0 en € 100.000

Belastinggrondslag 2,76% van € 30.000 = € 829

Variant 1 Variatie D obv formule

	rendementsgrondslag	belastinggrondslag	
	vgl formule	%	In euro
spaargeld	€ 27.447	1,90%	€ 521
Aandelen/obligaties	€ 2.632	6,08%	€ 160
Onroerend goed	€ 2.868	4,40%	€ 126
Overige bezittingen	€ 963	5,00%	€ 48
schulden (restpost)	-€ 3.910	2,00%	-€ 78
Totaal	€ 30.000		€ 777

Variant 2 (inkomsten uit vermogen + forfaitaire waardestijging)

Rente	€ 400
Forfait overig vermogen: 6% van € 10.000	€ 600
Belastinggrondslag	€ 1.000

Variant 3 (inkomsten uit vermogen + vermogenswinst)**Vermogenswinst aandelen**

Verkoop 01/03:

-verkoopprijs per stuk	€ 300
-Verkrijgingsprijs per stuk	-/- € 180
-vermogenswinst per stuk	€ 120
Vermogenswinst verkoop 10 stuks	€ 1.200

Verkoop 01/10

-verkoopprijs per stuk	€ 190
-Verkrijgingsprijs per stuk $(40 * € 180 + 20 * € 240) / 60$	-/- € 200
-vermogenswinst per stuk	-/- € 10
Vermogenswinst verkoop 30 stuks	-€ 300

Rente	€ 400
Dividend	€ 250
Vermogenswinst aandelen (€ 1.200 - € 300)	€ 900
Belastinggrondslag	€ 1.550

Variant 4 (inkomsten uit vermogen + vermogensaanwas)**Vermogensaanwas aandelen**

Waardeverschil 31/12 en 01/01 (€ 6.500 - € 10.000)	-/- € 3.500
Verkochte aandelen $(10 * € 300) + (30 * € 190)$	€ 8.700
Aangekochte aandelen $(20 * € 240)$	-/- € 4.800
Vermogensaanwas aandelen	€ 400

Rente	€ 400
Dividend	€ 250
Vermogensaanwas aandelen	€ 400
Belastinggrondslag	€ 1.050

Casus 2**Huidig**

Spaargeld	€ 200.000
Aandelen	€ 100.000
Rendementsgrondslag	€ 300.000
Belastinggrondslag 4%	€ 12.000

Variant 1 variatie A

Spaargeld	€ 200.000
Aandelen	€ 100.000
Rendementsgrondslag	€ 300.000
Belastinggrondslag 3.76%	€ 11.280

Variant 1 variatie B

	rendementsgrondslag	belastinggrondslag	
		%	in euro
spaargeld	€ 200.000	1,90%	€ 3800
Aandelen/obligaties	€ 100.000	6,08%	€ 6080
Onroerend goed	-	4,40%	-
Overige bezittingen	-	5,00%	-
schulden (restpost)	-	2,00%	-

Totaal	€ 300.000	€ 9880
--------	-----------	--------

Variant 1 Variatie C obv klasse:

Rendementsgrondslag € 300.000 valt tussen € 100.000 en € 1.000.000

Belastinggrondslag:

2,76% van € 100.000	€ 2.760
4,11% van € 200.000	€ 8.220
Totaal € 300.000	€ 10.980

Variant 1 variatie D formule:

	rendementsgrondslag vgl formule	belastinggrondslag % in euro
spaargeld	€ 177.084	1,90% € 3.365
Aandelen/obligaties	€ 55.411	6,08% € 3.369
Onroerend goed	€ 79.534	4,40% € 3.499
Overige bezittingen	€ 24.995	5,00% € 1.250
schulden (restpost)	-€ 37.023	2,00% -/- € 740
Totaal	€ 30.000	€ 10.742

Variant 2 (inkomsten uit vermogen + forfaitaire waardestijging)

Rente	€ 4.000
Forfait overig vermogen: 6% van € 100.000	€ 6.000
Belastinggrondslag	€ 10.000

Variant 3 (inkomsten uit vermogen + vermogenswinst)

Vermogenswinst aandelen

Verkoop 01/03:

-verkoopprijs per stuk	€ 300
-Verkrijgingsprijs per stuk	-/- € 180
-vermogenswinst per stuk	€ 120
Vermogenswinst verkoop 100 stuks	€ 12.000

Verkoop 01/10

-verkoopprijs per stuk	€ 190
-Verkrijgingsprijs per stuk (400 * € 180 + 200 * € 240) / 600	-/- € 200
-vermogenswinst per stuk	-/- € 10
Vermogenswinst verkoop 300 stuks	-€ 3.000

Rente	€ 4.000
Dividend	€ 2.500
Vermogenswinst aandelen (€ 12.000 - € 3000)	€ 9.000
Belastinggrondslag € 15.	

Variant 4 (inkomsten uit vermogen + vermogensaanwas)

Vermogensaanwas aandelen

Waardeverschil 31/12 en 01/01 (€ 6.5.000 - € 100.000)	-/- € 35.000
Verkochte aandelen (100 * € 300) + (300 * € 190)	€ 87.000
Aangekochte aandelen (200 x € 240)	-/- € 48.000
Vermogensaanwas aandelen	€ 4.000

Rente	€ 4.000
Dividend	€ 2.500
Vermogensaanwas aandelen	€ 4.000
Belastinggrondslag	€ 10.500

Bijlage C - Internationaal vergelijkende onderzoeken belastingdruk

Hieronder worden de onderzoeken die in paragraaf 5.2 van het rapport zijn genoemd kort toegelicht.

Internationale vergelijking: Taxation trends in the European Union

De eerste internationaal vergelijkende studie die in de Stelselbrief is aangehaald, is het rapport 'Taxation trends in the European Union' dat jaarlijks door Eurostat en de Europese Commissie wordt opgesteld. Dit rapport geeft de budgettaire opbrengst van geharmoniseerde categorieën van belastingen per lidstaat.⁴⁸

Een uniek aspect van dit rapport is dat lidstaten gevraagd wordt om de belastinginkomsten van hun inkomstenbelasting uit te splitsen naar een aantal door de Europese Commissie gedefinieerde categorieën.⁴⁹ Zodoende wordt voor Nederland onder andere de opbrengst van box 3 afgezonderd van de overige inkomstenbelasting. In andere landen wordt, indien van toepassing, de capital gains tax voor huishoudens op een gelijke manier afgesplitst. Het probleem is echter dat deze afgesplitste opbrengsten door de verschillende landen weer worden samengenomen met andere belastingopbrengsten en alleen als totaal aan de Europese Commissie worden gerapporteerd. Voor Nederland is alleen de budgettaire opbrengst van de som van drie componenten terug te vinden: het vermogensrendement, de hypotheekrenteaftrek en aftrek voor premies voor lijfrentes. Voor andere landen is niet bekend welke componenten er in dit bedrag zitten en wat de omvang van die componenten is.

Daarbij komt nog dat de methode om deze opbrengst te berekenen per lidstaat verschilt. In de Stelselbrief is aangegeven dat uit dit rapport blijkt dat 'capital' relatief laag wordt belast, maar dat dit tegelijkertijd een zeer brede categorie is. Als de belastingopbrengsten op een gedetailleerder niveau dan de brede categorie 'capital' vergeleken worden, dan blijft dit meer gedetailleerde niveau om de hierboven genoemde redenen een te brede categorie voor een goede vergelijking met de vermogensrendementsheffing.

Internationale vergelijking OESO (Harding 2013)

De tweede studie die in de Stelselbrief is genoemd, is die van de OESO (Harding 2013).⁵⁰ Harding heeft de statutaire tarieven vergeleken van een viertal vormen van inkomsten uit vermogen (dividendinkomsten, koerswinsten, rente op spaargeld, rendement op vastgoed). Deze inkomsten zouden in Nederland allemaal onder box 3 vallen. Deze studie vergelijkt dus de statutaire tarieven en daarmee gelden de bezwaren die in paragraaf 5.2 bij deze methode zijn genoemd.

In dit rapport worden de volgende aannames gehanteerd:

1. Het rendement op vermogen is voor alle landen op 4% gesteld.
2. Er is geen rekening gehouden met vrijstellingen (zoals in Nederland het heffingvrije vermogen van circa € 21.000 in box 3).
3. In de grondslag is geen rekening gehouden met uitzonderingen (in veel landen zijn bijvoorbeeld koerswinsten en winsten op vastgoed niet belast als deze vermogenstitels niet langer dan een bepaalde periode in bezit zijn geweest).
4. Er is aangenomen dat inkomsten onder het toptarief vallen, voor zover relevant.

⁴⁸ Ook de OECD publiceert jaarlijks de Revenue statistics op een vergelijkbare manier. De studie van de OECD splitst echter niet de belastingopbrengst van de IB uit naar verschillende onderliggende componenten (waaronder dus box 3).

⁴⁹ Recent is ook de studie "Cross-country Review of Taxes on Wealth and Transfers of wealth" uit 2014 van EY in opdracht van de Commissie uitgekomen. In deze studie zijn wel wealth taxes zijn meegenomen (apart zichtbaar) maar niet capital gains taxes (meestal niet apart zichtbaar). Hierdoor biedt deze studie weinig aanknopingspunten voor een goede internationale vergelijking van box 3.

⁵⁰ Harding, M. (2013), "Taxation of Dividend, Interest, and Capital Gain Income", OECD Taxation Working Papers, No. 19, OECD Publishing.

Het beeld dat deze studie oplevert is voor een aantal geselecteerde OESO-landen hieronder samengevat. De Nederlandse belastingtarieven voor de inkomsten uit vermogen liggen bij alle vier onderscheiden categorieën boven het OESO-gemiddelde.

Toptarieven voor vier verschillende categorieën van inkomen uit vermogen

Soort inkomen	NL	VK	FR	DU	BE	IT
dividend	55,0%	51,4%	61,0%	48,6%	31,4%	25,5%
rente over spaarrekeningen en staatsobligaties	30,0%	50,0%	44,0%	26,0%	25,0%	20,0%
koerswinst op aandelen	55,0%	45,0%	60,0%	49,0%	8,0%	26,0%
winst op verhuurde woningen (niet eigen woning)	30,0%	28,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

Bron: Harding (2013). Cijfers hebben betrekking op 2012.

Toelichting: Voor Nederland heeft de OESO hier het forfaitaire box 3-tarief van 30% genomen en voor dividend en koerswinst is daar het hoogste VPB-tarief van 25% bij opgeteld.



document als bank
met beperkt aantal uitbreidingen, o.a.
juridisch
risico,
variant B,
etc.

TER BESLISSING

Aan
de staatssecretaris

notitie

Plan van aanpak Panklaar keuzedocument Box 3

Aanleiding

- Op 27 oktober 2016 heeft u tijdens het Algemeen overleg over box 3 toegezegd voor de verkiezingen met een panklaar keuzedocument te komen op basis waarvan tijdens de komende formatie een keuze gemaakt kan worden voor een variant.
- Daarnaast heeft u op deelonderwerpen aanvullende toezeggingen gedaan.
- Met deze notitie leggen we ons plan van aanpak om aan deze toezeggingen te voldoen aan u voor.

Beslispunten

- Opzet en tijdspad van het panklaar keuzedocument
 - Op basis van uw toezeggingen is een opzet gemaakt voor een panklaar keuzedocument.
 - In onze beleving is dat een nota die in maart naar de Tweede Kamer wordt gestuurd. Deze nota dient voldoende informatie te bevatten om aan de formatietafel een keuze tussen de varianten mogelijk te maken.
 - Bijgevoegd is een voorzet voor een hoofdstukindeling voor die nota (zie hieronder onder A) en een tijdspad (zie hieronder onder B).

Beslispunt 1

Bent u akkoord met de opzet en het tijdspad voor het panklare keuzedocument?

2. Vragen van advies over de juridische houdbaarheid van box 3 en de wijzigingen daarin per 1 januari 2017 aan de landsadvocaat

- Tijdens het AFB en het AO is door het lid Omtzigt gevraagd of u advies van de landsadvocaat had ingewonnen. U heeft daarop ontkennend geantwoord. U heeft op dit punt geen toezegging gedaan, anders dan dat als er op weg naar het keuzedocument meer verdieping of informatie over de risico's komt, u die erbij zal leveren.
- Het is een optie om nu alsnog een dergelijk advies te vragen.
- De kans is evenwel groot dat de landsadvocaat - in het licht van de uitspraken van de HR tot nu toe en het feit dat het advies openbaar gemaakt wordt - geen eenduidig oordeel zal uitspreken.
- Daarbij komt dat de juridische houdbaarheid van het systeem 2017 - door de betere benadering van het werkelijke rendement - beter wordt beoordeeld dan die van het systeem voor de jaren 2016 en eerder.

Directie Algemene Fiscale
Politiek

Inlichtingen

Persoonsgegevens

Datum
16 november 2016

Notitienummer
2016-0000206939

Auteur

Persoonsgegevens

Van

Persoonsgegevens

Wetsten we met bedoeld om "in maart
op te hebben klaarliggen"? dan met voor
de verkiezingen op welke toezeggingen.

- Om deze redenen zal de toegevoegde waarde van een dergelijk oordeel beperkt zijn.

Beslispunt 2

Bent u het ermee eens om op dit moment geen advies van de landsadvocaat te vragen?



haken we een
serieuze inschatting
maken, maar dat
hoeft wmb niet
van de LA te komen.

Toelichting A: Conceptinhoudsopgave Panklaar Keuzedocument (PKD)

1. Inleiding
2. Aftrekbaarheid kosten
3. Verliesverrekening
 - a. Mogelijkheden van horizontale verliesverrekening
 - i. Verrekenbaar met verzamelinkomen
 - ii. Binnen box 3 verrekenbaar
 - iii. Binnen financieel/overig vermogen verrekenbaar
 - iv. Verliezen op effecten niet verrekenbaar met reguliere inkomsten
 - b. Mogelijkheden van verticale verliesverrekening
 - i. Hoeveel jaar vooruit?
 - ii. Hoeveel jaar achteruit?
 - c. Kwantitatieve illustratie
4. Juridische houdbaarheid
 - a. Achtergrond forfaitaire rendementsheffing
 - b. Toetsingskader voor inbreuk op het eigendomsrecht¹
 - c. Nadere analyse arresten HR
 - d. Conclusie voor 2017 en aandachtspunten voor varianten
5. Effect van de varianten op investeringen
6. Variant A uitgewerkt
 - a. Liquiditeitsproblemen en uitstel van betaling
 - b. Ontwikklingsmogelijkheden
 - c. Budgettaire effect
 - d. Uitvoeringskosten voor de Belastingdienst en ketenpartners
 - e. Timing van de invoering
 - f. Juridische aandachtspunten
7. Variant B uitgewerkt
 - a. Beter zicht op budgettaire consequenties uitstelgedrag (lock-in effect)
 - b. Ontwikklingsmogelijkheden
 - c. Budgettaire effect
 - d. Uitvoeringskosten voor de Belastingdienst en ketenpartners
 - e. Timing van de invoering
 - f. Juridische aandachtspunten
8. Variant C uitgewerkt
 - a. Is de ontwikkeling in de hand te houden?

¹ artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM

- b. Liquiditeitsproblemen en uitstel van betaling
 - c. Budgettair effect
 - d. Uitvoeringskosten voor de Belastingdienst en ketenpartner
 - e. Timing van de invoering
 - f. Juridische aandachtspunten
9. Variant D: aanpassingen in het systeem-2017
- a. Opties voor aanpassing
 - b. Voorkeursvariant (hoger HVV, meer/andere schijven, groter gewicht actuele ontwikkeling in herijkingformules, uniform forfaitair rendement met verschillend belastingtarief per schijf?)
 - c. Budgettaire gevolgen
 - d. Uitvoeringskosten voor de Belastingdienst en ketenpartner
 - e. Timing van de invoering
 - f. Juridische aandachtspunten
10. Hybride Variant; een variant waarbij per vermogensbestanddeel twee verschillende systemen kunnen worden toegepast.

B. Tijdschema

14 december 2016: interne klankbordgroep: toelichting op de eerste conceptteksten PKD.

15 december 2016: notitie naar de staatssecretaris met stand van zaken

11 januari 2017: interne klankbordgroep: bespreking voortgang en waar mogelijk conceptteksten

Medio januari: overleg ketenpartners

8 februari 2017: interne klankbordgroep: finaliseren van de teksten van de verschillende groepen.

Vanaf 8 februari 2017: samenvoegen bijdragen tot 1 rapport PKD, bespreking in Vierhoek en Ministerraad.

6 maart 2017: verzending naar de Tweede Kamer.

**Bijlage 1. Toezeggingen uit het AO over box 3 op 27 oktober 2016
(tenzij anders aangegeven betreft het citaten van staatssecretaris
Wiebes)**

Keuzeklaar document

Zij vroegen wat het kabinet ervan vindt. Ik denk dat het belangrijk is om vast te stellen dat er brede politieke schouders voor nodig zijn om in de toekomst naar een ander systeem te gaan, maar ook een forse dekking. Een systeem dat serieus en snel meeveert met de behaalde rendementen, vraagt ook dekking, in elk geval op middellange termijn. Dat moet je dus in combinatie afwegen. Ik denk dat er in maart een keuzeklaar document moet liggen, waarin wordt ingegaan op een groot aantal vragen die hier ook gesteld zijn, zodat duidelijk is welke kant je op kunt.

Ik denk dat er een soort keuzeklaar document moet liggen, zoals verschillende leden hebben gevraagd, waarin je gewoon helderheid hebt over de voor- en nadelen van verschillende uitvoerbare varianten, inclusief invloed op het investeringsklimaat, risico's van ontwijking en wat het betekent voor de rijksbegroting.

Ontwijking

Arbitrage box 2

De arbitragemogelijkheden bestaan. In box 3 hebben we forfaitair 4% en in box 2 hebben we een vermogenswinstgerelateerd systeem waarin je met de Vpb en daarna met de aanmerkelijkbelangheffing wordt belast. Dat levert onherroepelijk arbitragemogelijkheden op. Dat zit ook in nieuwe systemen, want systemen A en C zijn ook niet hetzelfde als in box 2. Opnieuw krijgen we daar arbitragemogelijkheden. Dat is een feit, en juist daarom vergt dat, ook in de uitwerking van de variant die het moet worden, heel grote zorgvuldigheid. Dat is precies een van de ontwikingsmogelijkheden die we heel serieus moeten bekijken.

Variant C

De heer Van Weyenberg heeft, denk ik, inmiddels uit mijn betoog opgemaakt dat ik niet pleit voor variant C. Ik pleit er eenvoudigweg voor om een gefundeerde keuze te maken. Ik heb een zekere gruwel van systemen waarvan al van tevoren vaststaat dat ze tot ontwijking kunnen leiden. Ik zie het als een opdracht om, tot het keuzemoment, te kijken of we van variant C iets kunnen maken waarbij de eenvoud wordt behouden, maar ontwijking wordt tegengegaan. Als variant C ontwijking niet kan tegengaan, is hij voor mij niet

acceptabel. Als de eenvoud niet behouden kan worden, denk ik dat we per saldo beter af zijn met variant A of B. Dat is het een beetje. Ik denk dat de heer Van Weyenberg en ik eenzelfde conceptie hebben van de vraag die voorligt.

Er is gevraagd naar de mogelijkheden van variant C met werkelijke rente. Ik zal dit punt meenemen wanneer ik de ontwikkelingsmogelijkheden van variant C ga bekijken. De ontwikkelingsmogelijkheden van variant C staan natuurlijk dik op de agenda. Daar hoort dit punt ook wel bij.

Appendix/Variant D/Systeem 2017

Ik denk dat het handig is als ik bij de drie varianten in het keuzedocument nog een kleine appendix voeg waarin staat wat er met vergelijkbare budgettaire consequenties mogelijk is in het huidige systeem. Langs forfaitaire weg is een heleboel weg te nemen van wat belastingbetalers ervaren als een probleem, namelijk dat zij dáár een rendement zien en dáár een bankrekening, terwijl zij die zaken niet altijd met elkaar kunnen matchen. Vanwege de tijdsdruk merk ik op dat er ook langs die weg, dus via de appendix, die ik maar niet systeem 4 zal noemen, naar gekeken kan worden. De Kamer weet dat zij appendices ook gewoon kan weggooien.

Een ding is duidelijk: we moeten geen onhaalbare doelen op onze nek nemen. Dit is echt een serieus traject. Ik hoop dat ik bij het keuzemoment verder ben, zodat ik er meer over kan zeggen en ik kan laten zien wat het betekent. De afweging kan dan zijn om bijvoorbeeld, op welke termijn dan ook, de appendix er nog eens bij te pakken om na te gaan of dat wat we hebben, in de ogen van veel belastingbetalers redelijker kan worden gemaakt. Dat wil ik er dus allemaal in opnemen.

Haar suggestie op het punt van "forfaitair met een laag rendement" — daarin zijn inderdaad allerlei keuzes mogelijk — heb ik denk ik zojuist tot mijn appendix benoemd voor het keuzedocument. Dank daarvoor.

Juridische houdbaarheid

De heer **Omtzigt** (CDA):

Oh, oké, voorzitter. Dat is een interessante analyse, maar in het nieuwe systeem gaat het vooral bij de beleggingsrendementen over rendementen over tien of twintig jaar. Het rendement middelt zich uit, maar heel lang. De recente uitspraak van de Hoge Raad kwam na de behandeling. Het CDA waarschuwde er al voor dat dit systeem niet houdbaar is. Acht de staatssecretaris, gezien de

uitspraak van de Hoge Raad, het nog steeds juridisch houdbaar om met het systeem zoals het nu is nog een aantal jaren door te gaan? Of heeft hij juridische signalen dat het gewoon omvergehaald kan worden omdat er te veel ficties inzitten?

Staatssecretaris **Wiebes**:

Ik heb die signalen op dit moment niet. Ik heb mij voorgenomen om dit scherp in te gaten te houden, want dit is natuurlijk een issue. Op weg naar het keuzedocument komt er misschien meer verdieping of informatie over die risico's. Die zal ik erbij leveren, want het is wel een punt. Ik vind het trouwens niet alleen een punt in juridische zin, maar ook een punt dat raakt aan de belastingmoraal. Eerlijk gezegd vind ik dat nog het eerste. Mijn opleiding ligt wel heel ver af van die van een jurist, maar ik kom in mijn afwegingen altijd eerder uit bij de belastingmoraal en bij wat redelijk is. Het gaat er dan om dat je aan iemand iets kunt vertellen op een manier waarbij je er samen van overtuigd raakt dat het uiteindelijk een goede afweging is. Dan kom ik eerder daarbij uit dan bij de juridische risico's. Dat speelt natuurlijk bij deze variant. Daar waar vertragingseffecten zitten, spelen verschillen tussen werkelijkheid en gehanteerde rendementen. Dat speelt een rol in het keuzemoment. Ik kan niet anders dan het op dat punt met de heer Omtzigt eens zijn. Ik zie hem ook knikken.

De heer **Omtzigt** (CDA):

De staatssecretaris ziet mij inderdaad knikken, want ik zie hierin de toezegging om in maart terug te komen op de juridische houdbaarheid van de varianten. Dan hoop ik dat dit inclusief het nog even handhaven van de huidige variant zal zijn. Het lijkt erop dat er gewoon een risico is, zeker als er voor variant A of B wordt gekozen. Dan is er het risico dat het een jaar langer gaat duren. Ik vond dat de staatssecretaris redelijk aannemelijk maakte hoe groot het ICT-project is dat hier achter hangt. Dat kun je niet binnen een jaar doen, ook als de politieke wens daartoe bestaat. Ik heb er begrip voor dat dit uitvoeringstechnisch echt niet kan. Ik zou daarin echter wel graag inzicht willen hebben. Als het vertrouwelijk moet, moet het vertrouwelijk, maar gezien de zich opstapelende arresten bij de Hoge Raad kunnen wij hier nu niet doen alsof het geen reëel risico is dat er een keer een arrest komt dat een gat van miljarden slaat in de overheidsfinanciën.

Staatssecretaris **Wiebes**:

In die zin is het een gratis toezegging die ik, ook als zij niet gratis was geweest,

graag had gedaan. Dit hoort namelijk bij de afweging. Niet voor niets heb ik, na de inbreng van de leden, een appendix toegezegd voor iets wat je tussentijds zou kunnen doen, via een systeem dat snel te implementeren is, waarmee recht kan worden gedaan aan de zorgen. Ik begin altijd wel bij de belastingmoraal, maar de juridische vraag staat gewoon; die wordt niet ontkend en dient deel uit te maken van de afweging.

Budgettaire consequenties /10 jaar terug

Van Weyenberg over 5 tot 10 jaar terug

Ik sluit mij aan bij de vraag van mevrouw De Vries om — hoe zeg ik dat nou goed? — nog eens goed te bekijken of bij toepassing van variant C het voor de rentes nu echt zo dicht bij elkaar ligt als het in de brief wordt voorgesteld. Misschien kan de staatssecretaris daar nog een beschouwing over geven? Als we deze systemen hadden gehad, wat had dat in de afgelopen vijf of tien jaar dan betekend? Ik weet niet of dat eenvoudig te zeggen is, maar dat is wel belangrijk om een beeld te krijgen van de verschillen en de spreiding tussen individuele belastingplichtigen, voor zover dat natuurlijk bekend is.

Staatssecretaris heeft op dit punt in tweede termijn niet gereageerd en heeft dus ook geen overzicht over de budgettaire consequenties vijf tot tien jaar terug toegezegd. Hieronder de reactie van staatssecretaris op Van Weyenberg.

Ik dank de heer Van Weyenberg voor dezelfde oproep met betrekking tot de uitvoerbaarheid. Hij wijst er ook op dat je al in het huidige systeem onevenwichtigheden zou kunnen wegwerken en dat je daardoor meer tempo kunt maken en de belastingmoraal beter kunt dienen. Dat laatste zijn mijn woorden, maar ik begreep hem zo. Ik ben het met hem eens dat de pijn zit in percentages die gemiddeld wel kloppen, maar die voor individuele belastingbetalers niet kloppen. De heer Van Dijck heeft daar trouwens een aantal saillante voorbeelden van gegeven. Hij is het daar dus ook mee eens. De heer Van Dijck noemde de cap als oplossing. Die oplossing heeft heel wat voeten in de aarde. Ik zou dan eerlijk gezegd eerder iets creatiefs willen doen met de suggesties van de heer Omtzigt, de heer Van Weyenberg, de heer Van Vliet en de heer Bashir. Zij zeggen allemaal: kijk nou eens wat je binnen het huidige systeem al veel eerder zou kunnen doen waardoor het eerlijker en redelijker wordt en de pijn wordt weggenomen. Ik heb toegezegd om dat in dat addendum te doen. Ik zal dat dus op tafel leggen.

Verliesverrekening

Verliesverrekening behoort uitdrukkelijk tot het onderzoek. Er bestaan allerlei vormen van — daarmee zal ik de woordvoerders niet vervelen — zoals de horizontale en de verticale verliesverrekening. De woordvoerders willen dat allemaal echt niet weten, maar op het keuzemoment moeten we daar wel de omvang van kennen omdat die de budgettaire consequenties bepaalt. Dat is een belangrijk ding.

Timing

Ik zeg mevrouw De Vries toe dat ik met betrekking tot het tempo, vooral dat van de implementatie, nog verdere verdieping aanbied in het keuzedocument dat dan op tafel ligt. Het is work in progress. Dit is een tussenrapportage. Mevrouw De Vries verwoordde het punt van het tempo heel krachtig, maar iedereen hier aan tafel deelt het gevoel dat we daar tempo mee moeten maken omdat veel Nederlanders daarop zitten te wachten.

Investeringsklimaat

Ik ga nu door met de vragen van mevrouw De Vries, want ik doe het nu in volgorde. Ik vind haar vraag over het investeringsklimaat niet alleen inhoudelijk heel interessant, maar ook heel nuttig. Ik werk eraan om helder te hebben wat de implicatie is van eventuele keuzes op het moment dat er een keuze moet worden gemaakt.

Hybride variant Persoonsgegevens

Staatssecretaris **Wiebes**:

Ja, uit de wetenschap zijn dit soort suggesties voor hybride systemen gekomen. Je ziet in andere landen ook wel hybride systemen, op allerlei manieren. Ik zal zo nog iets zeggen over het Duitse systeem, want daarover zijn nog meer vragen gesteld. Het bestuderend team heeft van de hier bedoelde variant geen voordelen gezien, ook niet voor de administratieve afhandeling, ten opzichte van wat er lag. In het vervolg zijn er nog allerlei onderzoeken te doen. Daarbij is best een uitstapje mogelijk naar dit soort hybride vormen.



**TERSTOND
TER INFORMATIE**

Aan
de minister
de staatssecretaris

notitie

Gevolgen uitspraak gerechtshof Amsterdam voor box 3

Aanleiding

Het gerechtshof Amsterdam heeft op 16 januari jl. uitspraak gedaan in een zaak¹ over box 3. U (minister) heeft gevraagd om inzicht in de mogelijke budgettaire consequenties van deze uitspraak.

In deze notitie zullen wij u nader informeren over het arrest en de mogelijke gevolgen ervan. Deze notitie zal ook worden gedeeld met AZ.

Kern

- De uitspraak trekt aandacht omdat het gerechtshof voor het eerst concludeert dat er in 2014 geen sprake meer van is dat, gezien over een langere reeks van jaren, de 4% kan worden gehaald en dat daarmee sprake is van een buitensporige last op regelniveau².
- Deze uitspraak heeft echter nog geen juridische gevolgen, budgettaire consequenties of gevolgen voor de uitvoering.
- Omdat de uitspraak van het gerechtshof Amsterdam is gedaan in een van zes zaken in het kader van een massaalbezwaarprocedure, houdt dit in dat te zijner tijd het uiteindelijke arrest van de Hoge Raad bepalend is.
- De belanghebbende zal – net als de Belastingdienst – tegen deze uitspraak in cassatie gaan bij de Hoge Raad en zal dan kunnen eisen dat er ook gevolgen aan de uitspraak moeten worden verbonden.
 - Als de Hoge Raad daarin mee zou gaan, dan kan het arrest alsnog budgettaire gevolgen hebben. Deze kans lijkt op basis van eerdere uitspraken van de Hoge Raad niet zeer waarschijnlijk.
 - De opbrengst van box 3 in 2014 bedroeg circa € 4 miljard. In het hypothetische geval dat bepaald zou worden dat schadeherstel zou moeten plaatsvinden, en er gerekend zou worden met een forfaitair rendement van 2% in plaats van 4%, zou de maximale budgettaire derving € 2 miljard voor 2014 zijn.
 - Als de Hoge Raad ~~geen~~ consequenties aan zijn arrest verbindt, dan staat voor de belanghebbende ook nog de weg naar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (het EHRM) open. Bij het EHRM kan een schadevergoeding worden geëist.

¹ Het betreft de vierde zaak van de zes zaken in de massaalbezwaarprocedure over box 3.

² Dit betekent in feite op wetgevingsniveau en dat het niet beperkt is tot een individueel geval.

Directie Algemene Fiscale
Politiek

Inlichtingen

Persoonsgegevens

Datum
17 januari 2018

Notitienummer
2018-0000007845

Auteur

Persoonsgegevens

Van

persoonsgegevens

Kopie aan
2x PA

EW '15, '16, etc?

- De Hoge Raad kan ook het oordeel van het Hof bevestigen en daarmee dus definitief vaststellen dat de wetgever in actie moet komen.
- Er zijn drie eerdere uitspraken van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden in de massaalbezwaarprocedure geweest over het jaar 2014 en deze waren allemaal in het voordeel van de Belastingdienst. Er moeten nog twee uitspraken afgewacht worden voordat de Hoge Raad aan zet is (ervan uitgaand dat de HR alle proefprocedures gelijktijdig behandelt).

Toelichting

Uitspraak hof Amsterdam

- Het gerechtshof heeft bepaald dat voor het jaar 2014 een heffing van 1,2% niet als een 'fair share' kan worden beschouwd en daarmee zijn beleggers geconfronteerd met een buitensporige last.
- Gezien de ruime beoordelingsmarge van de wetgever krijgt de wetgever de tijd om aan een situatie waarin sprake is van schending van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM (EP)³ een einde te maken. Bovendien is de vermogensrendementsheffing met ingang van 2017 en ook weer per 1 januari 2018 gewijzigd om tegemoet te komen aan de bezwaren tegen de hoogte van de vermogensrendementsheffing. Het is voorts nog de vraag of deze aanpassingen in de regelgeving per 2017 en 2018 afdoende zijn in het licht van deze uitspraak (als ook de Hoge Raad het reële rendement als uitgangspunt neemt).
- Tot rechtsherstel leidt dit arrest niet, de aanslag wordt door het gerechtshof in stand gelaten.

De belangrijkste overwegingen van het arrest zijn:

4.4.9. Naar het oordeel van het Hof is het door belanghebbende voor het jaar 2014 aannemelijk gemaakte verschil tussen het bij invoering van de Wet veronderstelde reële rendement en het – bezien over een lange reeks van jaren – gerealiseerde rendement van een zodanige omvang dat, op regelniveau, niet meer kan worden gesproken van een redelijke en proportionele verhouding tussen het op zichzelf gerechtvaardigde algemeen belang van de staat bij het genereren van belastingopbrengst en het belang van de individuele burger daaraan niet meer dan zijn of haar 'fair share' te moeten bijdragen. Bij de onder 4.4.7 vermelde rendementen **kan een heffing van 1,2% daarvan redelijkerwijs niet (meer) als een (proportioneel) 'fair share' worden beschouwd.** Alsdan wordt bij particuliere beleggers, in absolute zin, een zodanig omvangrijk deel van het (reële) rendement op hun beleggingen aan de heffing van inkomstenbelasting onderworpen, **dat die beleggers daarmee (op regelniveau) worden geconfronteerd met een buitensporige last.**

4.4.11. Aan de vraag of hier sprake is van een zodanige schending van de fair balance op regelniveau dat dit niet zonder gevolgen kan blijven voor de aan belanghebbende opgelegde aanslag, komt het Hof evenwel niet toe. Naar het oordeel van het Hof houden de hiervoor vermelde aan de wetgever toekomende beoordelingsmarge en de rechtsstatelijke positie die wetgever en rechter ten

³ Artikel 1 EP: "Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren."

opzichte van elkaar innemen in, dat de wetgever enige tijd moet worden gegund om in een situatie die op zichzelf een schending inhoudt van artikel 1 EP, daaraan een einde te maken. Nu bovendien de vermogensrendementsheffing met ingang van 1 januari 2017 is gewijzigd, teneinde tegemoet te komen aan bezwaren tegen de hoogte van het bij invoering van de Wet vastgestelde forfaitair rendement, en de vraag of die wijziging adequaat is de omvang van het geschil in de onderhavige zaak te buiten gaat, **ligt het naar het oordeel van het Hof niet op zijn weg om in de onderhavige zaak in de geconstateerde schending te voorzien. Het Hof zal de aanslag derhalve in stand laten.**

- Het Hof laat zich nog niet inhoudelijk uit over de wijzigingen die per 1 januari 2017 zijn doorgevoerd.

Stand jurisprudentie tot nu toe

- De Hoge Raad heeft in arresten over de jaren tot en met 2011 geoordeeld dat in die procedures niet is komen vast te staan dat het veronderstelde rendement van vier procent voor particuliere beleggers voor een lange reeks van jaren toen niet meer haalbaar was.
- Daarbij oordeelde de Hoge Raad dat de wetgever de vermogensrendementsheffing wegens strijdigheid met artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM (EP) dient aan te passen, indien zou komen vast te staan dat het destijds door de wetgever voor een lange reeks van jaren veronderstelde rendement voor particuliere beleggers niet meer haalbaar is.
- Anders dan het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden in drie zaken in de massaalbezwaarprocedure (alledrie ook over 2014), oordeelt Hof Amsterdam in deze zaak dat op regelniveau sprake is van een buitensporige last.
- De Hoge Raad zal dit samen met de andere Hofuitspraken in de massaalbezwaarprocedure moeten wegen. Dat oordeel zal nog even op zich laten wachten. Er moet namelijk nog een zitting volgen in twee zaken in de massaalbezwaarprocedure bij Hof Den Bosch.
- Los van de inkleuring door Hof Amsterdam heeft de wetgever gedaan wat hij, ook in ogen van de Hoge Raad, moet doen in een geval als dit: Ingrijpen. Of dat voldoende is geweest zal in procedures over 2017 en verder moeten blijken.



**TERSTOND
TER INFORMATIE**

Aan
de minister
de staatssecretaris

fi dank!

notitie

Gevolgen uitspraak gerechtshof Amsterdam voor box 3

Aanleiding

Het gerechtshof Amsterdam heeft op 16 januari jl. uitspraak gedaan in een zaak¹ over box 3. U (minister) heeft gevraagd om inzicht in de mogelijke budgettaire consequenties van deze uitspraak.

In deze notitie zullen wij u nader informeren over het arrest en de mogelijke gevolgen ervan. Deze notitie zal ook worden gedeeld met AZ.

Kern

- De uitspraak trekt aandacht omdat het gerechtshof voor het eerst concludeert dat er in 2014 geen sprake meer van is dat, gezien over een langere reeks van jaren, de 4% kan worden gehaald en dat daarmee sprake is van een buitensporige last op regelniveau².
- Deze uitspraak heeft echter nog geen juridische gevolgen, budgettaire consequenties of gevolgen voor de uitvoering.
- Omdat de uitspraak van het gerechtshof Amsterdam is gedaan in een van zes zaken in het kader van een massaalbezwaarprocedure, houdt dit in dat te zijner tijd het uiteindelijke arrest van de Hoge Raad bepalend is.
- De belanghebbende zal – net als de Belastingdienst – tegen deze uitspraak in cassatie gaan bij de Hoge Raad en zal dan kunnen eisen dat er ook gevolgen aan de uitspraak moeten worden verbonden.
 - Als de Hoge Raad daarin mee zou gaan, dan kan het arrest alsnog budgettaire gevolgen hebben. Deze kans lijkt op basis van eerdere uitspraken van de Hoge Raad niet zeer waarschijnlijk.
 - De opbrengst van box 3 in 2014 bedroeg circa € 4 miljard. In het hypothetische geval dat bepaald zou worden dat schadeherstel zou moeten plaatsvinden, en er gerekend zou worden met een forfaitair rendement van 2% in plaats van 4%, zou de maximale budgettaire derving € 2 miljard voor 2014 zijn.
 - Als de Hoge Raad geen consequenties aan zijn arrest verbindt, dan staat voor de belanghebbende ook nog de weg naar het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (het EHRM) open. Bij het EHRM kan een schadevergoeding worden geëist.

¹ Het betreft de vierde zaak van de zes zaken in de massaalbezwaarprocedure over box 3.

² Dit betekent in feite op wetgevingsniveau en dat het niet beperkt is tot een individueel geval.

Directie Algemene Fiscale
Politiek

Inlichtingen

Persoonsgegevens

Datum

17 januari 2018

Notitienummer

2018-000007845

Auteur

Persoonsgegevens

Van

persoonsgegevens

Kopie aan

2x PA

- o De Hoge Raad kan ook het oordeel van het Hof bevestigen en daarmee dus definitief vaststellen dat de wetgever in actie moet komen.
- Er zijn drie eerdere uitspraken van het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden in de massaalbezwaarprocedure geweest over het jaar 2014 en deze waren allemaal in het voordeel van de Belastingdienst. Er moeten nog twee uitspraken afgewacht worden voordat de Hoge Raad aan zet is (ervan uitgaand dat de HR alle proefprocedures gelijktijdig behandelt).

Toelichting

Uitspraak hof Amsterdam

- Het gerechtshof heeft bepaald dat voor het jaar 2014 een heffing van 1,2% niet als een 'fair share' kan worden beschouwd en daarmee zijn beleggers geconfronteerd met een buitensporige last.
- Gezien de ruime beoordelingsmarge van de wetgever krijgt de wetgever de tijd om aan een situatie waarin sprake is van schending van artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM (EP)³ een einde te maken. Bovendien is de vermogensrendementsheffing met ingang van 2017 en ook weer per 1 januari 2018 gewijzigd om tegemoet te komen aan de bezwaren tegen de hoogte van de vermogensrendementsheffing. Het is voorts nog de vraag of deze aanpassingen in de regelgeving per 2017 en 2018 afdoende zijn in het licht van deze uitspraak (als ook de Hoge Raad het reële rendement als uitgangspunt neemt).
- Tot rechtsherstel leidt dit arrest niet, de aanslag wordt door het gerechtshof in stand gelaten.

De belangrijkste overwegingen van het arrest zijn:

4.4.9. Naar het oordeel van het Hof is het door belanghebbende voor het jaar 2014 aannemelijk gemaakte verschil tussen het bij invoering van de Wet veronderstelde reële rendement en het – bezien over een lange reeks van jaren – gerealiseerde rendement van een zodanige omvang dat, op regelniveau, niet meer kan worden gesproken van een redelijke en proportionele verhouding tussen het op zichzelf gerechtvaardigde algemeen belang van de staat bij het genereren van belastingopbrengst en het belang van de individuele burger daaraan niet meer dan zijn of haar 'fair share' te moeten bijdragen. Bij de onder 4.4.7 vermelde rendementen **kan een heffing van 1,2% daarvan redelijkerwijs niet (meer) als een (proportioneel) 'fair share' worden beschouwd.** Alsdan wordt bij particuliere beleggers, in absolute zin, een zodanig omvangrijk deel van het (reële) rendement op hun beleggingen aan de heffing van inkomstenbelasting onderworpen, **dat die beleggers daarmee (op regelniveau) worden geconfronteerd met een buitensporige last.**

4.4.11. Aan de vraag of hier sprake is van een zodanige schending van de fair balance op regelniveau dat dit niet zonder gevolgen kan blijven voor de aan belanghebbende opgelegde aanslag, komt het Hof evenwel niet toe. Naar het oordeel van het Hof houden de hiervoor vermelde aan de wetgever toekomende beoordelingsmarge en de rechtsstatelijke positie die wetgever en rechter ten

³ Artikel 1 EP: "Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren."

opzichte van elkaar innemen in, dat de wetgever enige tijd moet worden gegund om in een situatie die op zichzelf een schending inhoudt van artikel 1 EP, daaraan een einde te maken. Nu bovendien de vermogensrendementsheffing met ingang van 1 januari 2017 is gewijzigd, teneinde tegemoet te komen aan bezwaren tegen de hoogte van het bij invoering van de Wet vastgestelde forfaitair rendement, en de vraag of die wijziging adequaat is de omvang van het geschil in de onderhavige zaak te buiten gaat, **ligt het naar het oordeel van het Hof niet op zijn weg om in de onderhavige zaak in de geconstateerde schending te voorzien. Het Hof zal de aanslag derhalve in stand laten.**

- Het Hof laat zich nog niet inhoudelijk uit over de wijzigingen die per 1 januari 2017 zijn doorgevoerd.

Stand jurisprudentie tot nu toe

- De Hoge Raad heeft in arresten over de jaren tot en met 2011 geoordeeld dat in die procedures niet is komen vast te staan dat het veronderstelde rendement van vier procent voor particuliere beleggers voor een lange reeks van jaren toen niet meer haalbaar was.
- Daarbij oordeelde de Hoge Raad dat de wetgever de vermogensrendementsheffing wegens strijdigheid met artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM (EP) dient aan te passen, indien zou komen vast te staan dat het destijds door de wetgever voor een lange reeks van jaren veronderstelde rendement voor particuliere beleggers niet meer haalbaar is.
- Anders dan het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden in drie zaken in de massaalbezwaarprocedure (alledrie ook over 2014), oordeelt Hof Amsterdam in deze zaak dat op regelniveau sprake is van een buitensporige last.
- De Hoge Raad zal dit samen met de andere Hofuitspraken in de massaalbezwaarprocedure moeten wegen. Dat oordeel zal nog even op zich laten wachten. Er moet namelijk nog een zitting volgen in twee zaken in de massaalbezwaarprocedure bij Hof Den Bosch.
- Los van de inkleuring door Hof Amsterdam heeft de wetgever gedaan wat hij, ook in ogen van de Hoge Raad, moet doen in een geval als dit: ingrijpen. Of dat voldoende is geweest zal in procedures over 2017 en verder moeten blijken.



**HEDEN
TER INFORMATIE**

Aan
de minister
de staatssecretaris

notitie

Mogelijke uitkomst arresten Hoge Raad over box 3-heffing

Deze notitie dient louter om de bewindslieden te informeren. Mogelijke budgettaire gevolgen worden in een separate notitie voorgelegd conform de afspraken rond verscherpt toezicht

Aanleiding

Vrijdag 14 juni a.s. zal de Hoge Raad (HR) arresten wijzen in de zaken, waaronder proefprocedures massaal bezwaar, over de vermogensrendementsheffing in de inkomstenbelasting (box 3-heffing). De procedures gaan over de box 3-heffing over spaarsaldi in belastingjaren vóór 2017.

Kern

- De procedures waarin de HR vrijdag a.s. een arrest zal wijzen, zien met name op de houdbaarheid van de box 3-heffing over spaarsaldi op wetgevend niveau. De arresten hebben gevolgen voor de box 3-heffing t/m 2016. Per 1 januari 2017 is de box 3-heffing gewijzigd.
- Er liggen op dit moment tegenstrijdige hofuitspraken. De meeste gerechtshoven zijn van oordeel dat de box 3-heffing in jaren vóór 2017 houdbaar is. Alleen het gerechtshof Amsterdam acht vanaf 2013 de heffing niet langer houdbaar. Het Hof laat de aanslag inkomstenbelasting (IB) wel ongemoeid.
- De Advocaat-Generaal (A-G) heeft met dagtekening 31 december 2018 een (niet bindend) advies aan de HR uitgebracht. Zij onderschrijft onze standpunten en adviseert de HR om de cassatieberoepen van de belanghebbenden te verwerpen.
- Als de HR, evenals de A-G, vindt dat de box 3-heffing in de jaren vóór 2017 qua wetgeving houdbaar is, dan is daarmee het box 3-stelsel houdbaar voor alle belastingjaren tot aan de wijzigingen met ingang van 2017.
- Daarnaast lopen over het jaar 2017 inmiddels procedures massaal bezwaar box 3-heffing bij de rechtbanken en is onlangs voor het jaar 2018 ook de procedure massaal bezwaar van toepassing verklaard.
- Als de HR oordeelt dat de box 3-heffing in een jaar voorafgaand aan 2017 qua wetgeving niet langer houdbaar is, zijn er twee scenario's denkbaar:
 - 1) de HR biedt geen rechtsherstel en laat de IB-aanslagen in stand of
 - 2) de HR biedt wel rechtsherstel en laat de IB-aanslagen niet (geheel) in stand. Slechts in dit laatste scenario hebben de arresten budgettaire gevolgen.
- In de bijlage is een woordvoeringslijn opgenomen voor drie situaties.

Cluster Fiscaliteit

Persoonsgegevens

Datum
13 juni 2019

Notitienummer
2019-0000095674

Persoonsgegevens

Kopie aan

Bijlagen
1. Wordvoeringslijn

Toelichting

Centrale vraag procedures

De box 3-heffing sluit niet aan bij het werkelijk ontvangen rendement, maar belast t/m de belastingjaren 2016 een forfaitair rendement van 4% over het netto box 3-vermogen (waaronder spaarsaldi). De rechtsvraag die bij de HR voorligt is of de box 3-heffing op spaarsaldi zodanig is dat deze strijdig is met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (art. 1 EP; eigendomsrecht). De vraag die voorligt is met name of het forfaitaire box 3-stelsel zodanig is ingericht dat het stelsel op wetgevend niveau in strijd is met art. 1 EP.

Hof Amsterdam heeft als enig gerechtshof geoordeeld dat vanaf 2013 een rendement van 4% over een langere periode bezien niet meer haalbaar is en de box 3-heffing een schending van art. 1 EP oplevert. Het Hof laat de IB-aanslag wel in stand, omdat volgens het Hof de wetgever tijd moet worden gegund om de wetgeving aan te passen. Andere hoven achten de box 3-heffing in de belastingjaren 2013 en 2014 houdbaar.

De A-G onderschrijft in haar conclusie van 31 december 2018 ons standpunt dat de box 3-heffing in de belastingjaren t/m 2016 niet strijdig is met art. 1 EP. De A-G stelt dat het enkele feit dat 4% nominaal rendement op spaarsaldi structureel niet wordt gehaald, niet voldoende is voor de schending van art. 1 EP. Verder merkt ze op dat het (eventuele) oordeel dat de box 3-heffing op wetgevend niveau in strijd is met art. 1 EP er niet toe leidt dat de rechter de box 3-heffing teruggeeft. Het is haars inziens aan de wetgever om rechtsherstel te bieden en de wetgever heeft het box 3-stelsel per 1 januari 2017 aangepast. Of het aangepaste stelsel al dan niet in strijd is met artikel 1 EP dient aan de orde te komen in een procedure over het belastingjaar 2017 of later, aldus de A-G.

De HR heeft voor de belastingjaren 2010 en 2011 reeds beslist dat het forfaitaire stelsel van de box 3-heffing niet in strijd is met art. 1 EP. De HR zal vrijdag a.s. beslissen of dit ook geldt voor de belastingjaren 2013 en 2014. Aangezien de aanwijzing regeling voor massaal bezwaar zich niet beperkt tot een bepaald tijdvak geldt de beslissing van de HR in de proefprocedures massaal bezwaar voor alle belastingjaren t/m 2016 (tot aan de wijzigingen vanaf 2017). Onder de massaal bezwaarprocedure vallen alle IB-aanslagen over de belastingjaren t/m 2016 met een dagtekening van 14 mei 2015 of later.

Gevolg uitkomst arresten voor box 3-wetgeving t/m 2016

- De HR stelt ons in het ongelijk en beslist dat in een jaar voorafgaand aan 2017 de box 3-heffing (op wetgevend niveau) niet langer houdbaar is.
- In dat geval zijn er twee scenario's denkbaar:
 - De HR biedt zelf geen rechtsherstel en laat de aanslagen IB voor de belastingjaren in stand. Dan zijn aan de arresten geen budgettaire gevolgen verbonden.
 - De HR biedt wel rechtsherstel en als gevolg daarvan dienen de aanslagen IB te worden verminderd. In dat geval hebben de arresten budgettaire gevolgen. Op dit moment is geen inschatting te maken over de hoogte van die eventuele budgettaire gevolgen. Deze hangen af van het door de HR overwogen rechtsherstel.
- De HR stelt ons in het gelijk en beslist dat de box 3-heffing in de jaren 2013 en 2014 houdbaar is. Een vermindering van de IB-aanslagen voor de belastingjaren t/m 2016 is dan niet aan de orde. De Belastingdienst doet collectief uitspraak, dat wil zeggen dat via een uitspraak de bezwaarschriften voor de belastingjaren t/m 2016 worden gehandhaafd. De uitspraak zal in de Staatscourant worden gepubliceerd.

Woordvoeringslijn

- 1) Indien we in het ongelijk worden gesteld en de HR biedt geen rechtsherstel:
 - De HR heeft in de arresten geoordeeld dat de box 3-heffing op spaarsaldi in strijd is met het eigendomsrecht.
 - De HR geeft de wetgever de tijd om rechtsherstel te bieden.
 - We gaan de arresten bestuderen.
 - De aanslagen IB t/m 2016 blijven in stand. De box 3-heffing blijft hetzelfde belastingbedrag.
- 2) Indien we in het ongelijk worden gesteld en de HR biedt wel rechtsherstel:
 - De HR heeft in de arresten geoordeeld dat de box 3-heffing op spaarsaldi in strijd is met het eigendomsrecht.
 - De HR biedt rechtsherstel voor de betreffende IB-aanslag.
 - We gaan de arresten bestuderen.
 - Ik kan nog niet zeggen wat dit betekent voor de vraag hoeveel minder box 3-heffing er betaald hoeft te worden.
- 3) Indien we in het gelijk worden gesteld:
 - De HR heeft de box 3-heffing voor de jaren 2013 en 2014 in stand gelaten. De box 3-wetgeving die t/m 2016 dezelfde is gebleven, is dus volgens de HR in orde.
 - Aangezien de massaal bezwaarprocedure niet ziet op bepaalde jaren kan de Belastingdienst nu collectief uitspraak op bezwaar doen voor de jaren t/m 2016. De uitspraak op bezwaar zal in de Staatscourant worden gepubliceerd.
 - Aangezien de box 3-heffing vanaf 2017 is veranderd, lopen daarover nieuwe procedures. Het is uiteraard prima dat de rechter zich ook daar over uitspreekt.

DE BRAUW
BLACKSTONE
WESTBROEK

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Mevr. drs. K. Arib
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Claude Debussylaan 80
Postbus 75084
1070 AB Amsterdam
T +31 20 577 1771
F +31 20 577 1775

Datum 14 oktober 2019

mr. N.H. van den Biggelaar - parlementair advocaat
mr. A.A. Kleinhout - advocaat
mr. L. Di Bella - advocaat

Onze ref. M33130301/15/20714254/cd

Betreft: Arresten Hoge Raad over vermogensrendementsheffing box 3

Geachte Voorzitter,

1 INLEIDING EN CONCLUSIES

1.1 Context van dit parlementair advies

- 1.1.1 De Tweede Kamer heeft in haar vergadering van 1 oktober 2019 op verzoek van de vaste Commissie voor Financiën ("**de Commissie**") besloten de parlementair advocaat om advies te vragen¹ naar aanleiding van de arresten van de Hoge Raad van 14 juni 2019 over de vermogensrendementsheffing in box 3.² De arresten zijn gewezen in een massaal- bezwaarprocedure als bedoeld in artikel 25a (oud) van de Algemene Wet op de Rijksbelastingen ("**AWR**"). Deze procedure gaat over de vraag of de vermogensrendementsheffing zoals vastgelegd in artikel 5.2, eerste lid van de Wet IB 2001 op spaarsaldi naar haar aard in strijd is met artikel 1 eerste Protocol ("**artikel 1 EP**") bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden ("**EVRM**"). Daarbij is niet in geschil of sprake is van een schending van de *fair balance* op grond van een individuele en excessieve last.³

¹ Brief van de Voorzitter van de Tweede Kamer van 2 oktober 2019, met als bijlage de brief van het Presidium en de door de Commissie geformuleerde onderzoeksvragen (*Kamerstukken II*, 2019/20, 32 140, nr. 59).

² HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:816; HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:911; HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:912; HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:817; HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:948 en HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:949.

³ Aanwijzing bezwaarschriften tegen aanslagen inkomstenbelasting als massaal bezwaar, 26 juni 2015, *Staatscourant* 30 juni 2015, nr. 18400.

1.2 Onderzoeksvragen

1.2.1 Conform het onderzoeksvoorstel van de Commissie,⁴ zal dit advies ingaan op de volgende vijf onderzoeksvragen:

- I. Welke verplichtingen schept het Hoge Raad-arrest voor de wetgever in zaken waarin het EHRM⁵ op stelselniveau oordeelt dat het recht op eigendom geschonden is?⁶
- II. Vormt een individuele uitspraak op bezwaar een adequate afsluiting van een massaal bezwaarprocedure, zoals vastgesteld door de staatssecretaris van Financiën op 26 juni 2015?
- III. In hoeverre dienen box 3-belastingplichtigen, na verkrijging van een individuele uitspraak op bezwaar door de Belastingdienst, eerst de nationale rechtsgang te doorlopen (oordeel van hoogste nationale rechter is al bekend) voordat ze naar het EHRM in Straatsburg kunnen?
- IV. In hoeverre kunnen box 3-belastingplichtigen die niet besluiten om een individuele uitspraak op bezwaar te vragen, straks toch een beroep doen op een andersluidend oordeel van het EHRM?
- V. Wat betekent het voor de werkdruk van de Belastingdienst als alle individuele gevallen bezwaar gaan maken?

1.2.1 In dit advies zullen voor een goed begrip eerst de relevante overwegingen van de Hoge Raad aan bod komen (**hoofdstuk 2**). Vervolgens worden de bovenstaande vragen achtereenvolgens behandeld (**hoofdstukken 3 t/m 7**). De belangrijkste conclusies zijn als verkorte beantwoording van de onderzoeksvragen opgenomen in paragraaf 1.3.

1.2.2 Als bijlagen bij dit advies zijn opgenomen artikel 25a (oud) AWR (**bijlage 1**), de Aanwijzing bezwaarschriften tegen aanslagen inkomstenbelasting als massaal bezwaar van 26 juni 2015 (**bijlage 2**), één van de arresten van de Hoge Raad van 14 juni 2019 (ECLI:NL:HR:2019:816) (**bijlage 3**) en de Collectieve uitspraak op bezwaar aanslagen inkomensbelasting van 19 juli 2019 (**bijlage 4**).

1.3 Samenvatting van de belangrijkste conclusies

1.3.1 Met betrekking tot de eerste vraag heeft de Hoge Raad vastgesteld dat sprake is van een schending van artikel 1 EP EVRM a/s het nominaal zonder (veel) risico's

⁴ Zie voetnoot 1.

⁵ Europees Hof voor de Rechten van de Mens ("EHRM").

⁶ Hierbij zullen wij alleen bekijken of op grond van de uitspraken van de Hoge Raad een verplichting bestaat om in te grijpen en niet op welke manier die verplichting vervolgens vorm moet krijgen. Dat laatste is voornamelijk een politieke keuze.

gemiddeld haalbare rendement op een bezitting/investering belegging gedurende de jaren 2013 en 2014 lager is dan 1,2 procent van de marktwaarde aan het begin van het betreffende kalenderjaar. Als dit het geval zou zijn, dan is het aan de wetgever om in dit tekort te voorzien, omdat daarbij rechtspolitieke keuzes moeten worden gemaakt, aldus de Hoge Raad. Naar onze mening ligt er op grond van deze arresten een verplichting voor de Staat om vast te stellen of het nominaal zonder (veel) risico's gemiddeld haalbare rendement gedurende de jaren 2013 en 2014 lager is dan deze 1,2 procent en zo ja, om deze schending te herstellen. De Tweede Kamer kan aan de Staatssecretaris van Financiën vragen om vast te (laten) stellen of sprake is van de door de Hoge Raad genoemde situatie. De Staat is in principe vrij om te kiezen hoe hij een schending herstelt mits sprake is van een adequaat herstel. Herstel zonder ingrijpen van de wetgever lijkt ons in deze situatie echter niet goed denkbaar.

- 1.3.2 Ten aanzien van de tweede vraag zijn wij van mening dat de massaal bezwaarprocedure in principe eindigt met een collectieve uitspraak van de aangewezen belastinginspecteur. In dit geval is dat dus de collectieve uitspraak van de belastinginspecteur van 19 juli 2019. De massaal bezwaarprocedure is hiermee adequaat afgerond. Een individuele uitspraak op bezwaar is niet nodig en kan materieel ook niet tot een andere uitkomst leiden.
- 1.3.3 In het verlengde hiervan ligt het antwoord op de derde vraag over de toegang tot het EHRM. Het EHRM vereist niet dat een klager rechtsmiddelen uitput die ontoereikend of ineffectief zijn ("*bound to fail*" zijn). Een individuele rechtsgang heeft in dit geval geen enkele zin meer, omdat al duidelijk is hoe de Hoge Raad over de kwestie denkt en hij geen herstel biedt. Voor degenen die onder het massaal bezwaar vallen, is de collectieve uitspraak van 19 juli 2019 daarom een voldoende uitputting van de nationale rechtsmiddelen, zoals vereist door artikel 35 lid 1 EVRM. Een individuele uitspraak is hiervoor naar onze mening niet nodig.
- 1.3.4 Ten aanzien van de vierde vraag geldt dat een procedure bij het EHRM alleen kan gaan over de vraag of tegenover klager een recht voortvloeiend uit het EVRM is geschonden en eventueel of hem een billijke genoegdoening moet worden toegekend. In dat opzicht heeft een uitspraak van het EHRM alleen effect op de positie van klager en geen effect voor anderen die zelf niet naar het EHRM zijn gestapt. Wel is het in dit geval zo dat als het EHRM een schending aanneemt tegenover klager, omdat de box 3 heffing *op stelselniveau* in strijd is met artikel 1 EP, dit naar zijn aard geldt voor alle belastingplichtigen in dezelfde situatie. Herstel voor gedupeerden door de wetgever ligt dan het meest voor de hand.
- 1.3.5 Ten slotte volgt ten aanzien van de vijfde vraag uit het voorgaande dat voor een individuele beslissing op bezwaar geen inhoudelijke beoordeling meer hoeft plaats te vinden. De afwikkeling van individuele bezwaren door de Belastingdienst zal daarom vooral administratief van aard zijn. In dat opzicht lijkt de toename van de

werkdruk voor de Belastingdienst te overzien, ook als bezwaarmakers (wat ons betreft onverplicht) nog een individuele uitspraak vragen.

2 DE ARRESTEN VAN DE HOGE RAAD

- 2.1.1 In de arresten van de Hoge Raad van 14 juni 2019 is alleen de vraag aan de orde of de vermogensrendementsheffing zoals vastgelegd in artikel 5.2, eerste lid van de Wet IB 2001 voor zover toegepast op spaarsaldi naar haar aard in strijd is met artikel 1 EP EVRM. Van deze vraag moet volgens de Hoge Raad worden onderscheiden de situatie waarin een belastingplichtige stelt dat hij in strijd met artikel 1 EP EVRM wordt geconfronteerd met een individuele en buitensporige last als gevolg van de heffing van box 3. Deze situatie valt buiten het bereik van de procedure.⁷
- 2.1.2 De Hoge Raad ziet geen aanknopingspunten om te oordelen dat de regeling van box 3 als zodanig in strijd is met artikel 1 EP EVRM. Wel is de Hoge Raad van mening dat het forfaitair heffen van inkomstenbelasting over de inkomsten uit sparen en beleggen voor een bepaald jaar *op stelselniveau* in strijd kan komen met artikel 1 EP EVRM als komt vast te staan dat het destijds door de wetgever voor een lange reeks van jaren veronderstelde rendement van vier procent voor particuliere beleggers niet meer haalbaar is en belastingplichtigen, mede gelet op het toepasselijk tarief, worden geconfronteerd met een buitensporig zware last.⁸ Daarvoor moet eerst *op stelselniveau* de vraag worden beantwoord of het destijds door de wetgever in het forfaitaire stelsel van box 3 voor een lange reeks van jaren veronderstelde jaarlijkse rendement van vier procent nog haalbaar was voor de jaren 2013 en 2014 zonder dat belastingplichtigen daar (veel) extra risico voor hoefden te nemen. Als het antwoord op die vraag luidt dat dit niet meer haalbaar was, komt daarna aan de orde of belastingplichtigen, mede gelet op het toepasselijke tarief, op stelselniveau voor de jaren 2013 en 2014 worden geconfronteerd met een buitensporige zware last, aldus de Hoge Raad.⁹
- 2.1.3 De eerste vraag (of het veronderstelde jaarlijkse rendement onhaalbaar was zonder veel risico's) beantwoordt de Hoge Raad bevestigend. Vervolgens is het de vraag of belastingplichtigen op stelselniveau voor de jaren 2013 en 2014 worden geconfronteerd met een buitensporig zware last. Dit is volgens de Hoge Raad het geval als de jaarlijkse belastingdruk in box 3 voor het jaar 2013 of 2014 hoger is dan het gemiddeld rendement. In dat geval worden belastingplichtigen voor dat jaar op stelselniveau geconfronteerd met een buitensporig zware last die zich niet verdraagt met het door artikel 1 EP beschermde recht op ongestoord genot van eigendom. De conclusie van de Hoge Raad is dat de heffing van box 3 op stelselniveau een schending is van artikel 1 EP EVRM als het nominaal zonder (veel) risico's

⁷ Rov. 2.1.4. en rov. 2.4.4

⁸ Rov. 2.4.4. De Hoge Raad verwijst hier naar HR 3 april 2015, ECLI:HR:2015:812 en Hoge Raad 10 juni 2016, ECLI:NL:HR:2016:1129.

⁹ Rov. 2.5.1. en rov. 2.5.2.

gemiddeld haalbare jaarlijkse rendement voor de jaren 2013 en 2014 lager is dan 1,2 procent van de waarde van de hoofdsom.¹⁰

- 2.1.4 De Hoge Raad constateert vervolgens dat, a/s dat het geval is, er een rechtstekort bestaat waarin niet kan worden voorzien zonder op stelselniveau keuzes te maken. Het maken van dergelijke keuzes is aan de wetgever en niet aan de rechter, aldus de Hoge Raad:

*"Met een dergelijke schending op stelselniveau gaat een rechtstekort gepaard waarin niet kan worden voorzien zonder op stelselniveau keuzes te maken. Deze keuzes zijn niet voldoende duidelijk uit het stelsel van de wet af te leiden (vgl. HR 8 juni 2018, ECLI:NL:HR:2018:846, rechtsoverweging 2.5.1). Dan past de rechter ten opzichte van de wetgever terughoudendheid bij het voorzien in zo'n rechtstekort op stelselniveau. Voor ingrijpen van de rechter is in beginsel geen plaats, tenzij een individuele belastingplichtige in strijd met artikel 1 EP wordt geconfronteerd met een individuele en buitensporige last (zie hiervoor in 2.4.4)."*¹¹

Voor de goede orde: met "schending" en "rechtstekort" refereert de Hoge Raad dus aan een *mogelijke* schending, dan wel rechtstekort, zonder deze daadwerkelijk vast te stellen.

- 2.1.5 De Hoge Raad verklaart het cassatieberoep ongegrond. Hoewel de middelen met betrekking tot de haalbaarheid van het veronderstelde rendement terecht zijn voorgesteld, leidt dit niet tot vernietiging van de bestreden uitspraak. Als reden hiervoor geeft de Hoge Raad dat beantwoording van de vraag of het nominaal gemiddeld zonder (veel) risico's haalbare jaarlijkse rendement voor de jaren 2013 en 2014 lager is dan 1,2 procent (wat het antwoord op deze vraag ook is), niet kan leiden tot vaststelling van een rechtstekort waarin de rechter op stelselniveau kan voorzien:

*"Tot vernietiging van de bestreden uitspraak kan dit echter niet leiden. De procedure is beperkt tot de vraag of de heffing van box 3 op stelselniveau een schending van artikel 1 EP vormt (zie hiervoor in 2.4.4). Uit hetgeen hiervoor in 2.10.3 is geoordeeld, volgt dat beantwoording van de vraag of het nominaal gemiddeld zonder (veel) risico's haalbare rendement voor de jaren 2013 en 2014 lager is dan 1,2 procent, niet kan leiden tot de vaststelling van een rechtstekort waarin de rechter op stelselniveau kan voorzien."*¹²

3 NOODZAAK TOT INGRIJPEN WETGEVER

- 3.1.1 De overwegingen van de Hoge Raad kunnen als volgt worden samengevat. Er is sprake van schending van artikel 1 EP EVRM a/s het nominaal zonder (veel) risico's gemiddeld haalbare rendement voor de jaren 2013 en 2014 lager is dan 1,2 procent.

¹⁰ Rov.2.10.2.

¹¹ Rov. 2.10.3.

¹² Rov. 2.11.2.

Als dit het geval zou zijn, dan is het aan de wetgever om in dit tekort te voorzien, omdat daarbij rechtspolitieke keuzes moeten worden gemaakt.

- 3.1.2 De staatssecretaris van Financiën ("de **Staatssecretaris**") verbindt aan deze overwegingen echter de conclusie dat ingrijpen van de wetgever niet nodig zou zijn, al laat hij met de niet nader toegelichte zinsnede "*In zoverre*" de deur nog wel op een kier:

*"De Hoge Raad verbindt in het arrest geen gevolgen aan een mogelijke schending op stelselniveau en laat de aanslagen in stand. Vanaf 2017 is een nieuw stelsel ingevoerd en het arrest van de Hoge Raad is hierop niet van toepassing. In zoverre verlangt de Hoge Raad geen wetgevende actie [...]"*¹³

- 3.1.3 Ten eerste is het de vraag hoe dit standpunt zich verdraagt met wat de Hoge Raad heeft overwogen. De Hoge Raad heeft vastgesteld in welke situatie sprake is van een schending van artikel 1 EP EVRM. Daarover bestaat geen twijfel. Vervolgens heeft de Hoge Raad aangegeven dat het niet aan de rechter maar aan de wetgever zou zijn om in een dergelijk tekort - als dat er is - te voorzien. De Hoge Raad heeft naar onze mening de bal dus juist bij de wetgever gelegd. Dit geldt zowel voor het herstellen van een eventuele schending, als voor het daaraan noodzakelijkerwijs voorafgaande oordeel of artikel 1 EP EVRM is geschonden. Dit laatste stelt de Hoge Raad weliswaar niet zelf vast, maar hij sluit ook allerminst uit dat hier sprake van kan zijn.
- 3.1.4 Ten tweede zou het standpunt van de Staatssecretaris ertoe leiden dat een schending van artikel 1 EP EVRM kan bestaan over de betreffende jaren en dat noch de rechter, noch de wetgever verplicht zou zijn om deze schending te herstellen. Het EHRM is echter van mening dat Verdragsstaten een schending van artikel 1 EP EVRM moeten herstellen:

*"The Court reiterates that the genuine, effective exercise of the right protected by Article 1 of Protocol No. 1 does not depend merely on the State's duty not to interfere, but may give rise to positive obligations. Such positive obligations may entail the taking of measures necessary to protect the right to property, particularly where there is a direct link between the measures an applicant may legitimately expect from the authorities and his effective enjoyment of his possessions, even in cases involving litigation between private entities. This means, in particular, that States are under an obligation to provide a judicial mechanism for settling effectively property disputes and to ensure compliance of those mechanisms with the procedural and material safeguards enshrined in the Convention. This principle applies with all the more force when it is the State itself which is in dispute with an individual (see Anheuser-Busch Inc., cited above, § 83, and Plechanow v. Poland, cited above, § 99)."*¹⁴

¹³ Antwoord op de schriftelijke vragen van de leden Ladders (VVD) en Omzigt (CDA) over de uitspraak van de Hoge Raad over de vermogensrendementsheffing (ingezonden 21 juni 2019, kenmerk 2019Z12979), 4 juli 2019. Onderstreping toegevoegd.

¹⁴ EHRM 29 maart 2011, 33949/05, EHRC 2011/99 m nt. Tjepkema en De Jong (*Potomska and Potomski v. Poland*), par. 74.

- 3.1.5 Dat het herstel misschien wetgeving kan of moet meebrengen, doet niet af aan de verplichting tot herstel. Het EHRM oordeelde in de situatie dat al een schending van artikel 1 EP EVRM was vastgesteld:

*"It follows that a judgment in which the Court finds a breach imposes on the respondent State a legal obligation to put an end to the breach and make reparation for its consequences in such a way as to restore as far as possible the situation existing before the breach. The Contracting States that are parties to a case are in principle free to choose the means whereby they will comply with a judgment in which the Court has found a breach. This discretion as to the manner of execution of a judgment reflects the freedom of choice attaching to the primary obligation of the Contracting States under the Convention to secure the rights and freedoms guaranteed (Article 1) (art. 1). If the nature of the breach allows of restitutio in integrum, it is for the respondent State to effect it, the Court having neither the power nor the practical possibility of doing so itself. If, on the other hand, national law does not allow - or allows only partial - reparation to be made for the consequences of the breach, Article 50 (art. 50) empowers the Court to afford the injured party such satisfaction as appears to it to be appropriate."*¹⁵

- 3.1.6 Dat het EHRM (nog) geen schending heeft vastgesteld, zoals het geval is in de onderhavige zaken, doet naar onze mening niet af aan de verplichting om een schending te herstellen. Ook bestaat deze verplichting ondanks het feit dat de Hoge Raad uiteindelijk de schending niet heeft uitgesproken over deze jaren. De Hoge Raad heeft immers duidelijk aangegeven wanneer sprake is van een schending van artikel 1 EP. Hij heeft het aan de wetgever gelaten om deze (eventuele) schending te herstellen. Er ligt dus een verplichting voor de Staat om vast te stellen of het nominaal zonder (veel) risico's gemiddeld haalbare rendement voor de jaren 2013 en 2014 lager is dan 1,2 procent en zo ja, om deze schending te herstellen. Nu de Staatssecretaris de beantwoording van deze vraag vooralsnog niet zelf ter hand heeft genomen, kan de Tweede Kamer hem vragen om vast te (laten) stellen of sprake is van de door de Hoge Raad genoemde situatie.
- 3.1.7 Als dit inderdaad het geval is en dus een schending van artikel 1 EP EVRM bestaat, is de Staat in principe vrij om te kiezen hoe hij deze schending herstelt. Herstel zonder ingrijpen van de wetgever lijkt ons in deze situatie echter niet goed denkbaar. Herstel zou kunnen bestaan uit daadwerkelijk herstel van de fiscale situatie door bijvoorbeeld aanpassing van de aanslagen of verrekening met toekomstige aanslagen. Ook is een compensatieregeling een mogelijkheid.
- 3.1.8 De arresten van de Hoge Raad van 14 juni 2019 over de rendementsheffing in box 3 zijn dan ook geen vrijbrief voor de wetgever om niet in te grijpen. Het ligt voor de hand om op grond van het criterium van de Hoge Raad voor alle jaren waarin deze situatie speelt, vast te (laten) stellen of sprake is van een schending van artikel 1 EP EVRM en zo ja, herstel te bieden voor deze schending.

¹⁵ EHRM 31 oktober 1994, no. 14556/89. (*Papamichalopoulos and Others v. Greece*) par. 34.

4 DE MASSAAL BEZWAARPROCEDURE VAN ARTIKEL 25A (OUD) AWR

4.1 Juridisch kader

- 4.1.1 De Tweede Kamer wil daarnaast weten of een individuele uitspraak op bezwaar een adequate afsluiting vormt van de massaal-bezwaarprocedure, zoals vastgesteld door de Staatssecretaris op 26 juni 2015.

Overgangsrecht

- 4.1.2 Tot 1 januari 2016 werd de massaal bezwaarprocedure geregeld door artikel 25a AWR.¹⁶ In het overgangsrecht is geregeld dat dit oude artikel van toepassing blijft op bezwaarschriften die voor 1 januari 2016 als massaal bezwaar zijn aangewezen.¹⁷ De bezwaarschriften in de onderhavige procedure zijn op 26 juni 2015 aangewezen als massaal bezwaar, zodat op deze procedure artikel 25a (oud) AWR nog van toepassing is.¹⁸

Artikel 25a (oud) AWR

- 4.1.3 De Minister van Financiën kon, alseen groot aantal bezwaren was gericht tegen de beslissing op dezelfde rechtsvraag, die bezwaren op grond van artikel 25a lid 2 (oud) AWR aanwijzen als massaal bezwaar. Hij heeft dit gedaan voor bezwaren die alleen de rechtsvraag betroffen, met eventuele direct samenhangende kwesties. In dat geval zonderde de Minister een of meer bezwaren uit ten behoeve van een rechterlijke beoordeling (artikel 26 lid 3 (oud) AWR) en werden de andere bezwaren aangehouden.
- 4.1.4 Een rechterlijk oordeel in het voordeel van de Belastingdienst leidt dan tot een collectieve uitspraak van de aangewezen inspecteur. Van deze situatie is naar onze mening sprake in de onderhavige arresten van de Hoge Raad. De Hoge Raad constateert weliswaar een mogelijke schending van artikel 1 EP EVRM, maar hij verbindt hieraan geen consequenties en verklaart het beroep ongegrond. Dat opent dus de deur naar een collectieve uitspraak van de inspecteur.
- 4.1.5 Deze collectieve uitspraak moet worden gedaan binnen zes weken nadat de rechterlijke uitspraak onherroepelijk is geworden (artikel 26a lid 7 (oud) AWR). De inspecteur maakt de uitspraak schriftelijk bekend. Hiertegen is geen beroep bij de rechter mogelijk. Wel kan de belastingplichtige de inspecteur vragen om de collectieve uitspraak te vervangen door een individuele uitspraak. Dit verzoek wordt alleen ingewilligd als het niet onredelijk laat is gedaan (artikel 25a lid 9 (oud) AWR).

¹⁶ Vanaf 1 januari 2016 wordt de massaal bezwaarprocedure geregeld door de artikelen 25c-25f AWR.

¹⁷ Artikel XXVII onder lid 1 sub c van de Wet van 23 december 2015 tot wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Overige fiscale maatregelen 2016). *Stb.* 2015, 540.

¹⁸ Aanwijzing bezwaarschriften tegen aanslagen inkomstenbelasting als massaal bezwaar, 26 juni 2015, *Staatscourant* 30 juni 2015, nr. 18400. De aanwijzing trad in werking vier weken na de toezending ervan aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en werkte terug tot en met de dagtekening van het besluit.

Voor de formulering van deze termijn is aansluiting gezocht bij artikel 6:12 Awb.¹⁹ De lengte van de termijn hangt volgens de wetgever af van de omstandigheden van het geval. Aannemelijk is dat het – afhankelijk van de omstandigheden – over enkele maanden zal kunnen gaan. Tegen deze individuele uitspraak staat beroep bij de rechter open.²⁰ Dit beroep kan alleen gaan over de algemene rechtsvraag waarop de collectieve uitspraak ziet.²¹

- 4.1.6 Bij een rechterlijke beslissing in het voordeel van de degenen die onder het massaal bezwaar vallen, verliezen de aangewezen bezwaren de status van massaal bezwaar (artikel 26 lid 11 (oud) AWR). Vervolgens worden de bezwaren conform de normale regels van de Algemene wet bestuursrecht ("**Awb**") en AWR individueel behandeld.²² Nu deze situatie naar onze inschatting niet aan de orde is in de arresten van de Hoge Raad over de vermogensrendementsheffing in box 3, zullen wij hier in dit advies verder niet op ingaan.

Wie vallen er onder het massaal bezwaar?

- 4.1.7 Onder het massaal bezwaar vallen op grond van artikel 25a (oud) AWR ten eerste de bezwaarschriften, waarop ten tijde van het aanwijzen als massaal bezwaar nog geen uitspraak was gedaan. Ook vallen onder het massaal bezwaar de bezwaarschriften die zijn ingediend tot en met de dag voorafgaande aan de dag waarop de inspecteur de in artikel 25a lid 7 (oud) AWR bedoelde collectieve uitspraak doet, dan wel de in artikel 24a AWR lid 11 (oud) AWR bedoelde onherroepelijke rechterlijke uitspraak is gedaan. Later ingediende bezwaarschriften hebben niet de status van massaal bezwaar en moeten op de gebruikelijke, individuele wijze worden afgedaan. De uitspraak van rechter over de collectieve rechtsvraag geldt daarbij vanzelfsprekend als uitgangspunt.²³ Verder vallen belanghebbenden die geen bezwaar hebben ingediend, maar dat wel hadden kunnen doen, onder het massaal bezwaar. Voorwaarde is wel dat hun beschikkingen nog niet onherroepelijk waren op het moment van de aanwijzing als massaal bezwaar.²⁴
- 4.1.8 Alleen die bezwaarschriften die uitsluitend de collectieve rechtsvraag betreffen, vallen onder het massaal bezwaar. Bezwaarschriften die ook nog andere bezwaargronden bevatten, vallen op grond van artikel 25a (oud) AWR niet onder het massaal bezwaar.²⁵ Deze andere bezwaargronden zullen in de meeste gevallen

¹⁹ MvT, *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 349, nr. 3, p. 6.

²⁰ NvW, *Kamerstukken II*, 2002/03, 28349, nr. 5, p. 1.

²¹ Artikel 25a lid 10 (oud) AWR; Vakstudie Algemeen Deel, art. 25a AWR, aant. 1.

²² Vakstudie Algemeen Deel, art. 25a AWR, aant. 1.1.

²³ MvT, *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 349, nr. 3, p. 4-5.

²⁴ Vakstudie Algemeen Deel, art. 25a AWR, aant. 1.1.

²⁵ MvT, *Kamerstukken II*, 2001/02, 28 349, nr. 3, p. 2-7. Artikel 25a lid 2 AWR; Vakstudie Algemeen Deel, art. 25a AWR, aant. 1.4, en aant. 3.1. Wel kunnen besluiten, die nog niet onherroepelijk waren op het moment van de aanwijzing als massaal bezwaar, worden herzien als naar aanleiding van het massaal bezwaar blijkt dat de collectieve rechtsvraag daarin onjuist is beantwoord, Artikel 25a lid 13 AWR; Vakstudie Algemeen Deel, art. 25a AWR, aant. 14-14.3.

gaan over het feit dat volgens bezwaarmaker sprake is van een individuele en buitensporige last of iets van die strekking. Of hier sprake van is, valt buiten de onderzoeksvragen van de Tweede Kamer. Wij gaan hier in ons advies daarom niet verder op in. Wel is het naar onze mening zeer onwaarschijnlijk dat dergelijke bezwaren worden toegewezen.²⁶

4.2 Adequate afdoening?

- 4.2.1 In de onderhavige massaal bezwaarprocedure heeft de Staatssecretaris op 26 juni 2015 een aanwijzing gegeven tot massaal bezwaar van de collectieve rechtsvraag.²⁷ De aangewezen inspecteur heeft op 19 juli 2019 collectief uitspraak gedaan. Naar aanleiding van het oordeel van de Hoge Raad in zijn arresten van 14 juni 2019 wijst de inspecteur de bezwaarschriften af en handhaaft hij de opgelegde aanslagen.²⁸ Ook heeft de inspecteur opgenomen:

"Tegen deze collectieve uitspraak op bezwaar kan geen beroep worden ingesteld. Indien u toch beroep in wilt stellen, kunt u bij uw inspecteur binnen een redelijke termijn een verzoek indienen om deze uitspraak te vervangen door een individuele uitspraak op bezwaar. De individuele uitspraak zal overigens gelijkluidend zijn aan deze collectieve uitspraak. Tegen de individuele uitspraak kunt u binnen 6 weken na dagtekening beroep instellen bij de rechtbank. Dit beroep kan alleen de hierboven omschreven vraag betreffen."

- 4.2.2 Zoals besproken onder 4.1., eindigt een massaal-bezwaarprocedure in principe met een collectieve uitspraak van de aangewezen belastinginspecteur. De collectieve uitspraak van 19 juli 2019 is daarmee op zichzelf een adequate afsluiting van de massaal-bezwaarprocedure.
- 4.2.3 Als degenen die onder het massaal bezwaar vallen nog een individuele uitspraak wensen, kunnen zij een verzoek indienen om de collectieve uitspraak te vervangen door een individuele uitspraak op hun bezwaar. Deze beslissing op het verzoek om een individuele uitspraak, kan alleen de rechtsvraag betreffen waarop het massaal bezwaar zag. De individuele uitspraak zal dan ook gelijkluidend zijn aan de collectieve uitspraak. In principe staat tegen de individuele uitspraak beroep bij de rechter open. De Hoge Raad heeft echter al uitspraak gedaan over de rechtsvraag die nu in de individuele uitspraak is opgenomen. De uitkomst van een dergelijke individuele procedure is daarom op voorhand al duidelijk.

²⁶ Zie G.T.K. Meussen, 'Fiscale rechtvaardigheid versus respect voor de wetgever', *NTFR* 2019/1543; C. Bruijsten, 'Vermogensrendementsheffing in strijd met art. Eerste Protocol (bij het EVRM)', *NTFR-B* 2019/24 en B.H. Devilee, 'Het oordeel van de Hoge Raad in de box 3-arresten van 14 juni 2019, tijd voor een VAR-momentje', *FBN* 2019/38.

²⁷ Aanwijzing bezwaarschriften tegen aanslagen inkomstenbelasting als massaal bezwaar, 26 juni 2015, *Staatscourant* 30 juni 2015, nr. 18400.

²⁸ Collectieve uitspraak op bezwaar aanslagen inkomensbelasting, 19 juli 2019, nr. 2019-112145, *Staatscourant* 2019, nr. 40085.

- 4.2.4 Het antwoord op de tweede vraag is dan ook dat de massaal bezwaarprocedure adequaat is afgerond met de collectieve uitspraak van 19 juli 2019. Een individuele uitspraak op bezwaar is niet nodig en kan materieel niet tot een andere uitkomst leiden. Onder verwijzing naar hoofdstuk 5 merken wij hier vast op dat ook voor de toegang tot het EHRM, het niet nodig is om een individuele uitspraak aan te vragen als het bezwaarschrift onder het massaal bezwaar viel. Dit komt in hoofdstuk 5 verder aan de orde.

5 TOEGANG TOT HET EHRM

5.1 Uitputting nationale rechtsmiddelen

- 5.1.1 De Tweede Kamer wil met de beantwoording van de derde vraag weten in hoeverre box 3-belastingplichtigen, na verkrijging van een individuele uitspraak op bezwaar door de Belastingdienst, eerst de nationale rechtsgang moeten doorlopen voordat ze naar het EHRM in Straatsburg kunnen.

- 5.1.2 Bij de beantwoording van deze vraag staat centraal het ontvankelijkheidsvereiste van artikel 35 lid 1 EVRM. Dit artikel bepaalt kort gezegd dat voor toegang tot het EHRM alle nationale rechtsmiddelen moeten zijn uitgeput. Klager kan in dat geval een verzoekschrift indienen binnen een termijn van zes maanden na de datum van de definitieve nationale beslissing. Het doel van deze bepaling is om de landen bij het verdrag de mogelijkheid te bieden om de tegen hen aangevoerde schendingen te voorkomen of recht te zetten voordat de zaak aan het EHRM wordt voorgelegd.²⁹ Het artikel luidt:

"Het Hof kan een zaak pas in behandeling nemen nadat alle nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput, overeenkomstig de algemeen erkende regels van internationaal recht, en binnen een termijn van zes maanden na de datum van de definitieve nationale beslissing."

- 5.1.3 Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat de regel tot uitputting van nationale rechtsmiddelen moet worden toegepast zonder excessief formalisme en met enige mate van flexibiliteit.³⁰ Deze regel is dan ook niet absoluut.³¹ Er bestaat geen verplichting om middelen uit te putten die ontoereikend of ineffectief zijn.³² Het EHRM verwoordt dit als volgt:

"The purpose of Article 35 § 1 of the Convention is to afford the Contracting States the opportunity of preventing or putting right the violations alleged against them before those allegations are submitted to the Court. The obligation to exhaust domestic remedies is, however, limited to making use of those remedies which are likely to be effective and available in that their existence is sufficiently certain and they are capable of redressing

²⁹ EHRM 28 juli 1999, 25803/94 (*Selmouni v. France*), par. 77. EHRM 28 juni 2018, joined 1828/06, 34163/07 & 19029/1, NJB 2018/2054 (*G.I.E.M. S.R.L. and Others v. Italy*), par. 176.

³⁰ EHRM 16 juli 1971, 2614/65 (*Ringelsen v. Austria*), par. 89; EHRM 22 november 1997, 39076/97 (*Lehtinen v. Finland*); EHRM 9 juli 2015, 42219/07 (*Gherghina v. Romania*), par. 87.

³¹ EHRM 19 februari 2009, 2334/03 (*Kozacıoğlu v. Turkey*), par. 40.

³² EHRM 16 september 1996, 21893/93 (*Akdivar and Others v. Turkey*), par. 67.

*directly the alleged violation of the Convention. An applicant cannot be regarded as having failed to exhaust domestic remedies if he or she can show, by providing relevant domestic case-law or any other suitable evidence, that an available remedy which he or she has not used was bound to fail.*¹³³

- 5.1.4 Als meerdere rechtsmiddelen met hetzelfde doel openstaan en de klager een hiervan heeft benut, vereist het EHRM niet dat ook de andere rechtsmiddelen nog worden gebruikt:

*"However, in the event of there being a number of domestic remedies which an individual can pursue, that person is entitled to choose a remedy which addresses his or her essential grievance. In other words, when a remedy has been pursued, use of another remedy which has essentially the same objective is not required."*¹³⁴

5.2 Box 3-belastingplichtigen en toegang tot het EHRM

- 5.2.1 Bij de vraag of box 3-belastingplichtigen voor wat betreft de collectieve rechtsvraag de nationale rechtsmiddelen hebben uitgeput, kunnen verschillende situaties worden onderscheiden. Ten eerste zijn er degenen die onder het massaal bezwaar vallen. In 4.1. is uiteengezet wanneer dit het geval is. Ten tweede zijn er belastingplichtigen die niet onder het massaal bezwaar vallen, maar die mogelijk wel nadeel hebben van een te hoge rendementsheffing in box 3. Dit kan het geval zijn als de beschikking al onherroepelijk was op het moment van de aanwijzing als massaal bezwaar, omdat 1) daartegen geen rechtsmiddel is ingesteld, dan wel 2) dit rechtsmiddel is ingetrokken, of 3) het bezwaarschrift naast de collectieve rechtsvraag ook andere bezwaargronden bevatte. Deze drie situaties zullen hierna worden besproken.

Box 3 belastingplichtigen die onder het massaal bezwaar vallen

- 5.2.2 Zoals in 4.2 al aan de orde kwam, is naar nationaal recht de massaal bezwaarprocedure adequaat afgerond met de collectieve uitspraak van de belastinginspecteur van 19 juli 2019. Een individuele uitspraak is niet nodig en kan in dit geval materieel niet tot een andere uitkomst leiden. Dit geldt ook voor de belanghebbenden die geen bezwaar hebben ingediend, maar dat wel hadden kunnen doen in de periode vanaf de aanwijzing tot massaal bezwaar van 26 juni 2015 (zie 4.1.7).
- 5.2.3 Dit betekent ook dat met de collectieve uitspraak de nationale rechtsmiddelen voldoende zijn uitgeput voor degenen die onder het massaal bezwaar vallen. Deze belastingplichtigen kunnen immers hard maken dat de collectieve uitspraak voor hen geldt. Vervolgens heeft een individuele rechtsgang dan geen enkele zin meer, omdat de Hoge Raad al uitspraak heeft gedaan over de betreffende rechtsvraag. Een nieuwe rechtsgang is dus 'bound to fail'. Het EHRM vereist niet dat een klager middelen uitput die ontoereikend of ineffectief zijn. De conclusie is dus dat voor de

¹³³ EHRM 11 januari 2007, 1948/04, NJB 2007/266 (*Salah Sheekh v. The Netherlands*), par. 121.

¹³⁴ EHRM 22 maart 2016, 23682/13 (*Guberina/Kroatije*).

degenen die onder het massaal bezwaar vallen, de collectieve uitspraak van 19 juli 2019 een voldoende uitputting is van de nationale rechtsmiddelen zoals vereist door artikel 35 lid 1 EVRM. Een individuele uitspraak is hiervoor naar onze mening niet nodig.³⁵

Beschikking onherroepelijk op moment van aanwijzing als massaal bezwaar

- 5.2.4 Beschikkingen die ten tijde van de aanwijzing als massaal bezwaar (26 juni 2015) al onherroepelijk waren, omdat daartegen geen rechtsmiddel is ingesteld (dan wel dit rechtsmiddel is ingetrokken), vallen zoals gezegd niet onder het massaal bezwaar. De vraag is of in die situaties toch toegang tot het EHRM kan bestaan op grond van de collectieve uitspraak op het massaal bezwaar van 19 juli 2019. Dit is niet het geval. Er stond immers een nationaal rechtsmiddel open, maar dit middel is niet gebruikt. Daarom is niet voldaan aan het vereiste dat de nationale rechtsmiddelen zijn uitgeput.
- 5.2.5 Hoewel dit vereiste niet te strikt en excessief formalistisch moet worden toegepast, maakt het EHRM wel duidelijk dat klagers in beginsel de nationale regels en procedures in acht moeten nemen. Een klager heeft niet aan de formele eisen van een nationaal rechtsmiddel voldaan als hij geen rechtsmiddel heeft ingesteld, of dat te laat heeft gedaan en om die reden niet is toegelaten. Het EHRM is in die gevallen van mening dat klager niet de nationale rechtsmiddelen heeft uitgeput. Deze klager heeft dan ook geen toegang tot het EHRM:

*"The Court reiterates that under Article 35 of the Convention, it may only deal with applications after all domestic remedies have been exhausted. It notes that the Convention institutions have consistently taken the view that that condition is not satisfied if a remedy has been declared inadmissible for failure to comply with a formal requirement."*³⁶

- 5.2.6 Zie ook het arrest *Merger and Cros v. France*:

*"All applicants must provide the domestic courts with the opportunity which is in principle intended to be afforded to Contracting States by that provision, namely the opportunity of preventing or putting right the violations alleged against them. Thus, the complaint intended to be made subsequently to the Court must first have been made – at least in substance – to the appropriate domestic body, and in compliance with the formal requirements and time-limits laid down in domestic law. The Court would emphasise, however, that the application of the rule must make due allowance for the context."*³⁷

Dit geldt ook als naderhand komt vast te staan dat het rechtsmiddel niet tot succes zou hebben geleid. Een uitzondering kan alleen bestaan als bij voorbaat al vaststaat

³⁵ Anders bijvoorbeeld E.J.W. Heithuis, annotatie bij HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:816.

³⁶ EHRM 27 april 2000, 45023/98 (*Ben Salah Adraqui and Dhaime v. Spain*).

³⁷ EHRM 11 maart 2004, 68864/01 (*Merger and Cros v. France*).

dat het instellen van een rechtsmiddel geen zin heeft. Dat was ten tijde van de aanwijzing als massaal bezwaar naar onze mening niet het geval.

Bezwaarschrift bevat ook andere bezwaargronden

- 5.2.7 Op grond van artikel 26a lid 2 (oud) AWR vallen bezwaarschriften die naast de collectieve rechtsvraag ook andere bezwaargronden bevatten niet onder het massaal bezwaar. Dat roept de vraag op wanneer deze bezwaarmakers op grond van artikel 35 lid 1 EVRM toegang tot het EHRM hebben. Ten aanzien van de collectieve rechtsvraag geldt dat deze bezwaarmakers wisten dat hun rechtspositie veilig was gesteld vanaf het aanwijzen als massaal bezwaar op 26 juni 2015. Artikel 25a lid 12 AWR bepaalt namelijk dat alsnog aan het bezwaar over de rechtsvraag tegemoet wordt gekomen als de later gewezen collectieve uitspraak daartoe aanleiding geeft. Het is dus niet zozeer dat zij wisten dat hun individuele rechtsgang "bound to fail" was, maar wel dat deze geen enkele toegevoegde waarde zou hebben ten aanzien van de collectieve rechtsvraag. Strikt genomen is in dit geval geen sprake van uitputting van de nationale rechtsmiddelen in de zin van het EVRM. Naar onze mening zou het echter in de geest van de rechtspraak van het EHRM zijn dat in deze situatie toegang tot het EHRM bestaat bij bezwaarschriften tegen beschikkingen die nog niet onherroepelijk waren op het moment van de aanwijzing tot massaal bezwaar op 26 juni 2015. Het EHRM vereist immers niet dat een klager middelen uitput die ineffectief zijn.³⁸
- 5.2.8 Dit geldt overigens alleen voor beschikkingen die nog niet onherroepelijk waren op het moment van de aanwijzing tot massaal bezwaar. Tot dat moment wisten box 3-belastingplichtigen immers niet dat de rechtsvraag hoe dan ook zou worden beantwoord en dat zij van een positieve uitkomst konden profiteren.³⁹ Zoals gezegd bestaat er geen toegang tot het EHRM als niet aan de formele eisen van een nationaal rechtsmiddel wordt voldaan, zoals het niet of te laat instellen van dit rechtsmiddel.
- 5.2.9 Bovenstaande geldt alleen voor de collectieve rechtsvraag. Bezwaarmakers in deze situatie hebben veelal echter ook andere bezwaargronden aangevoerd. Of zij met betrekking tot deze bezwaargronden wel individueel tot de hoogste rechter moeten procederen om toegelaten te kunnen worden tot het EHRM, valt strikt genomen niet onder de vraagstelling in het onderzoeksvoorstel. Wij merken hierover kort het volgende op.

³⁸ Dit strookt ook met de gedachte van de wetgever bij zijn keuze om degenen die geen bezwaar hebben ingediend, maar dat wel hadden kunnen doen, onder het massaal bezwaar te laten vallen (zie 4.1.). De wetgever overwoog dat niemand erbij gebaat is als in dergelijke situaties alle belanghebbenden massaal tot behoud van hun rechten bezwaarschriften zouden indienen (NV, *Kamerstukken II*, 2003/04, 29 026, nr. 5, p. 15). In dezelfde zin voegt procederen tegen de collectieve rechtsvraag niets toe als al een aanwijzing tot massaal bezwaar is gegeven. Dat geldt uiteraard alleen voor het bezwaar tegen de collectieve rechtsvraag en niet voor de andere aangevoerde bezwaargronden.

³⁹ Ook in dit opzicht sluit deze opvatting dus aan bij de situatie dat geen bezwaar is ingediend, maar dit wel mogelijk was geweest. Zie 4.1.

- 5.2.10 Op basis van de 'hoofdregeel' geldt dat over deze andere bezwaargronden nog geen rechterlijk oordeel is gegeven. Met betrekking tot deze andere bezwaargronden zouden bezwaarmakers daarom zekerheidshalve nog de nationale rechtsmiddelen moeten uitputten, voordat zij naar het EHRM kunnen.
- 5.2.11 Hiertegenover staat echter het volgende. De andere bezwaargronden zullen in de meeste gevallen gaan over het feit dat sprake is van een individuele en buitensporige last of iets van die strekking. Zoals gezegd is het naar onze mening zeer onwaarschijnlijk dat deze bezwaren worden toegewezen.⁴⁰ Nog meer voor de hand ligt het, dat in de meeste bezwaarschriften helemaal geen onderscheid wordt gemaakt tussen de collectieve rechtsvraag en andere bezwaargronden, zoals de vraag of sprake is van een individuele en buitensporige last. Bezwaarmakers zullen veelal eenvoudig hebben aangevoerd dat zij onder de betreffende omstandigheden te veel box 3 belasting moesten betalen. Vanwege het oordeel van de Hoge Raad op stelselniveau zullen dergelijke bezwaren over het algemeen niet voor toewijzing in aanmerking komen. Op grond hiervan kan naar ons oordeel goed worden betoogd dat de nog openstaande rechtsmiddelen de facto *'bound to fail'* waren of zijn. Het is in eerste instantie aan de overheid om aan te tonen dat:

*"the remedy was an effective one available in theory and in practice at the relevant time, that is to say that it was accessible, was capable of providing redress in respect of the applicant's complaints and offered reasonable prospects of success."*⁴¹

Het is maar zeer de vraag of de overheid dat kan aantonen in deze situaties. Los daarvan is het onder deze omstandigheden naar ons oordeel moeilijk uit te leggen waarom een klager bij het EHRM tegengeworpen zou moeten krijgen dat hij de nationale rechtsmiddelen niet heeft uitgeput.

6 WANNEER PROFITEREN VAN POSITIEF OORDEEL EHRM?

- 6.1.1 De Tweede Kamer wil met de vierde vraag weten in hoeverre box 3-belastingplichtigen die niet besluiten om een individuele uitspraak op bezwaar te vragen, straks toch een beroep kunnen doen op een andersluidend oordeel van het EHRM.
- 6.1.2 Deze vraag overlapt gedeeltelijk met de derde vraag. In 5.2. is in dat verband aan de orde gekomen dat voor degenen die onder het massaal bezwaar vallen, het vragen van een individuele uitspraak niet is vereist voor toegang tot het EHRM.
- 6.1.3 Een procedure bij het EHRM wordt door een klager aangespannen door indiening van een individueel verzoekschrift.⁴² Deze procedure kan alleen gaan over de vraag of tegenover klager een recht uit het EVRM is geschonden en eventueel of hem een

⁴⁰ Zie 2.1.1 en voetnoot 8.

⁴¹ Zie o.a. EHRM 19 december 2018, 20452/14 (*Molla Sali v. Greece*), par. 89.

⁴² Artikel 34 EVRM.

billijke genoegdoening⁴³ moet worden toegekend. In dat opzicht heeft een uitspraak van het EHRM alleen effect op de positie van klager en geen effect voor anderen die zelf niet de gang naar het EHRM hebben gemaakt.

- 6.1.4 Wel is het natuurlijk zo dat als het EHRM een schending aanneemt tegenover klager omdat de box 3 heffing *op stelselniveau* in strijd is met artikel 1 EP, dit naar zijn aard geldt voor alle belastingplichtigen in dezelfde situatie. Herstel voor gedupeerden door de wetgever ligt dan het meest voor de hand. Dit is uitgewerkt in hoofdstuk 3. Herstel voor belastingplichtigen waarvan de aanslag onherroepelijk was voor de aanwijzing massaal bezwaar hebben juridisch geen aanspraak, maar vanzelfsprekend kan de wetgever ook voor hen herstel bieden.

7 WERKDruk BELASTINGDIENST

- 7.1.1 Ten slotte wil de Tweede kamer weten wat het voor de werkdruk van de Belastingdienst zou betekenen als op elk individueel geval moet worden besloten. Wij hebben in reactie op de onderzoeksvragen aangegeven dat deze vraag geen juridische is en wij daarom hier weinig over kunnen zeggen.

- 7.1.2 Naar onze mening volgt op grond van het voorgaande dat voor een individuele beslissing op bezwaar geen inhoudelijke beoordeling meer hoeft plaats te vinden. De afwikkeling zal daarom vooral administratief van aard zijn. Zo bezien, lijkt de toename van de werkdruk voor de Belastingdienst te overzien, ook als bezwaarmakers (wat ons betreft onverplicht) nog een individuele uitspraak vragen.

Wij zijn graag bereid dit advies in een gesprek nader toe te lichten als de Tweede Kamer daar prijs op stelt.

Hoogachtend,

De Brauw Blackstone Westbroek N.V.

N.H. van den Biggelaar
Parlementair advocaat

A.A. Kleinhout
Advocaat

L. Di Bella
Advocaat

⁴³ Artikel 41 EVRM



Ministerie van Financiën

ma 28/10 - 08.30 - 09.15 uur
28/10 - 10.00 - 19.00 uur

TER INFORMATIE EN TER BESPREKING MA 28-10 VAN 08:30 - 09:15

UUR

Aan

de staatssecretaris

[Handwritten signature]

notitie

Vorbereiding eerste deel wetgevingsoverleg BP 2020

Directie Algemene Fiscale
Politiek

Persoonsgegevens

Datum
25 oktober 2019

Notitienummer
2019-0000175778

Persoonsgegevens

Bijlage

1. Uitstelbrief beantwoording kamervragen box 3 en draf- en rensport.
2. Tabellenbundel

Aanleiding

Komende maandag (28 oktober) vindt van 11:00 uur tot 19:00 uur het eerste deel van het wetgevingsoverleg (wgo) plaats. De leden van de vaste commissie voor Financiën stellen dan hun vragen. U beantwoordt een deel van die vragen mondeling op de maandag de week erna (4 november, 11:00 uur - 23:00 uur). Een ander gedeelte beantwoorden we die week schriftelijk. Wij bespreken zowel de schriftelijke als mondelinge beantwoording komende week met u (zie schema hierna). U vindt bijgevoegd - in aanvulling op de factsheetbundel - een tabellenbundel.

Toelichting

Proces

Actie	Datum	Tijd
Korte voorbespreking wgo I	ma 28 oktober	08:30 - 09:15
WGO I	ma 28 oktober	
Na afloop met staatssecretaris onderscheid schriftelijk en mondeling bespreken		
Bespreken schriftelijke antwoorden WGO I	do 31 oktober	15:00 - 17:00
Versturen schriftelijke antwoorden WGO I naar de Tweede Kamer	do 31 oktober	
Mondelinge set in tas	do 31 oktober	
Bespreken mondelinge set voor wgo II	vrij 1 november	09:30 - 11:30
WGO II (eerste termijn regering + tweede termijn)	ma 4 november	11:00 - 23:00

Informatiepunt 1: uitstelbrief Kamervragen box 3 en draf- en rensport

Er is ten aanzien drie sets kamervragen door (een lid van) de vaste commissie voor Financiën verzocht om uw reactie te mogen ontvangen voor aanvang van het eerste deel van het wgo. Voor twee van deze verzoeken is afgelopen vrijdag een uitstelbrief aan de Tweede Kamer gezonden (bijgevoegd). Het betreft uitstel voor de volgende Kamervragen.

1. Dhr. Omtzigt heeft Kamervragen gesteld over de box 3-rendementen voor 2020. Zie daarvoor onderstaande informatie.
2. De leden Lodders en Heerema hebben op 14 oktober 2019 vragen aan de staatssecretaris van Financiën en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gesteld over het bericht 'Burgemeesters op de bres voor kortebaandraverijen'.

Er wordt naar aanleiding van een uitstelbrief van de Tweede Kamer gestuurd waarin ook wordt aangegeven dat de vragen van Leijten (SP) over de recente uitspraken van de Raad van State laten worden beantwoord.

Toelichting box 3

Er wordt op dit moment gewerkt aan de beantwoording, maar het lijkt praktisch onmogelijk om de antwoorden voor het eerste WGO BP af te ronden en naar de Kamer te sturen. De Kamervragen van Omtzigt gaan over de vraag of de forfaitaire rendementen voor box 3 in 2020 ertoe leiden dat de heffing over spaargeld in box 3 in strijd is met het ongestoorde genot van eigendom zoals vastgelegd in art. 1 eerste Protocol EVRM. Daarvan zou sprake kunnen zijn als de te betalen belasting in box 3 over spaargeld hoger is dan het zonder (veel) risico gemiddeld haalbare rendement. Met andere woorden: als de belastingdruk over spaargeld hoger is dan 100%. Dit volgt uit het arrest van de Hoge Raad (HR) van 14 juni jl. over box 3.

Ook hangen deze Kamervragen samen met een advies van 14 oktober jl. van de parlementaire advocaat over dit arrest. U bent hierover eerder geïnformeerd. Strekking van dat advies is dat de wetgever op grond van het arrest verplicht is om te onderzoeken of er sprake is van een schending van art. 1 eerste Protocol EVRM. Als het antwoord 'ja' is, zal er volgens de parlementaire advocaat compensatie op stelselniveau moeten plaatsvinden. Dit advies en het arrest gaan weliswaar over het box 3-stelsel in de jaren 2013 en 2014, maar Omtzigt trekt de redenering door naar het box 3-stelsel dat vanaf 2017 geldt. De vraag is of dat terecht is, gezien de veranderingen in het box 3-stelsel vanaf 2017.

De Kamer heeft gevraagd om uw reactie op dit advies uiterlijk 10 november te ontvangen, namelijk voor de plenaire behandeling van het Belastingplan. Wij bereiden deze reactie op dit moment voor in samenwerking met Buitenlandse Zaken (vanwege hun rol in EHRM-zaken). Voor een juridische weging van het advies is het nog te vroeg. Wel is al duidelijk dat de risicovrije rendementen in 2013 en 2014 nog hoog genoeg waren zodat er in die jaren geen sprake lijkt van een schending van art. 1 eerste Protocol EVRM. Vanaf 2015 is dat nog maar de vraag, waardoor een schending op grond daarvan niet kan worden uitgesloten. Dit vergt nader onderzoek, waaronder naar wat er in het kader van de uitspraak van de HR kan worden verstaan onder het 'nominaal zonder (veel) risico gemiddeld haalbare rendement'.

Tot slot refereert Omtzigt in zijn Kamervragen aan een brief over box 3 die de Kamer voor het eerste WGO BP zou ontvangen. Hij lijkt daarmee te verzoeken om de beantwoording van zijn vragen daarin op te nemen. Deze brief is echter al op 18 oktober uitgegaan en bevat de antwoorden op de vragen die over box 3 zijn gesteld in het kader van een schriftelijk overleg en het Belastingplan.

Valt buiten reikwijdte

Vall buiten reikwijdte

Informatiepunt 4: samenstelling spreekset voor wgo 2

Wij zullen de spreekset voor uw eerste termijn tijdens het tweede deel van het wgo op dezelfde manier vormgeven als vorig jaar. Dit betekent dat u in een aantal blokken antwoord geeft op de vragen. We bewaren een meeromvattende algemene Inleiding voor het plenaire debat.

¹ In het 'inhaaljaar' wordt, kort gezegd, (een deel van) de winst van de vaste inrichting ook in het hoofdhuisland belast. De eerdere aftrek in het hoofdhuisland van het verlies van de vaste inrichting wordt daarmee als het ware teruggenomen.



Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

**Directie Algemene Fiscale
Politiek**

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Persoonsgegevens

25 OKT 2019

Datum
Betreft uitstelbrief kamervragen box 3 en draf- en rensport

Ons kenmerk
2019-0000177260

Geachte voorzitter,

De leden Lodders en Heerema hebben op 14 oktober 2019 vragen aan de staatssecretaris van Financiën en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gesteld over het bericht 'Burgemeesters op de bres voor kortebaandraverijen'. Het lid Omtzigt heeft op 22 oktober 2019 vragen gesteld over het tarief in box 3 in 2020 en mogelijke schending van het eerste protocol van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De leden hebben voor beide onderwerpen verzocht om deze vragen voor het eerste wetgevingsoverleg inzake het pakket Belastingplan 2020 op maandag 28 oktober te beantwoorden. Hierbij deel ik u mee dat deze vragen niet binnen deze (korte) termijn kunnen worden beantwoord. Ik streef ernaar deze vragen zo spoedig mogelijk te beantwoorden.

Hoogachtend,

De staatssecretaris van Financiën,

Menno Snel



TER ADVISERING

Aan
de minister

gez. 22/1

notitie

Toezeggingen in vervolg op arresten HR box 3

Aanleiding

In de notitie van 8 november 2019 (bijlage 1) heeft voormalig staatssecretaris Snel ingestemd om drie onafhankelijke juridische deskundigen op het gebied van de toepassing van artikel 1 EP EVRM te benaderen met het verzoek of zij bereid zijn een advies uit te brengen over de gevolgen van de arresten van de Hoge Raad over box 3 en een reflectie zal vragen op het advies van de parlementaire advocaat. In de brief van 11 november 2019 (bijlage 2) is de Tweede Kamer geïnformeerd dat een advies aan een of meer onafhankelijke juridische deskundige gevraagd zou worden.

Op 13 november 2019 heeft de voormalige staatssecretaris in de Tweede Kamer in het plenair debat over het pakket Belastingplan 2020 aangegeven dat hij De Nederlandsche Bank en eventueel het Centraal Planbureau wil vragen wat het zonder (veel) risico's gemiddeld haalbare rendement in box 3 was in de jaren 2013 tot en met 2016.

Op 19 december 2019 heeft de vaste commissie van Financiën u gevraagd naar de stand van zaken van deze toezeggingen (bijlage 3).

Advies

- Wij adviseren u in te stemmen met bijgevoegde brief aan de TK en indien dat het geval is deze te ondertekenen.

In deze brief informeert u de TK welke deskundigen u heeft gevraagd advies uit te brengen over de arresten van de Hoge Raad over box 3 en dat u de vraag over het haalbare rendement heeft uitgezet bij het CPB.

Kern

- Wij hebben met de juridisch deskundigen op 2 december 2019 gesproken. Wij geloven dat zij met hun iets verschillende invalshoeken elkaar zullen aanvullen en na onderling overleg tot een gedegen gezamenlijk advies zullen komen. Zij zorgen zelf voor een secretaris, zodoende kunnen zij volkomen onafhankelijk van ons hun werk doen.
- Tevens is telefonisch afgestemd met het CPB of zij met ondersteuning van DNB bereid zijn een reactie te geven op de vraag welk rendement zonder (veel) risico gemiddeld haalbaar is in de jaren 2013 tot en met 2016. Op 22 januari 2019 volgt nog een overleg waarin het verzoek mondeling zal worden toegelicht.

Directie Directe
Belastingen

Inlichtingen

Persoonsgegevens

Direct contact

Persoonsgegevens

Datum
17 januari 2020

Notitienummer
2019-0000216184

Auteur

Persoonsgegevens

Van

Kopie aan

Bijlagen
3

- De drie deskundigen zijn:
 - prof. mr. T. Barkhuysen, advocaat en partner bij Stibbe en hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden;
 - mr. P. J. van Amersfoort, oud-belastingadviseur bij PwC en oud-raadsheer in de Hoge Raad en
 - prof. mr. R. Happé, emeritus-hoogleraar belastingrecht, Tilburg University.
- Zij zullen een gezamenlijk oordeel over de gevolgen van de arresten geven en een reflectie op de conclusie van de parlementaire advocaat van 14 oktober 2019. Het gevraagde advies beperkt zich tot de eerste onderzoeksvraag waarover de parlementaire advocaat uw Kamer heeft geadviseerd¹ en tot het box 3-stelsel van de jaren 2013 tot en met 2016.
- Het deskundigenadvies en de reactie van het CPB zullen voor vrijdag 21 februari 2020 worden uitgebracht.
- Na ontvangst hiervan kan de TK nader worden geïnformeerd over de gevolgen van de arresten. Deze reactie zal tezamen met het advies en de reactie van het CPB nog dit voorjaar aan de TK worden gezonden.

Toelichting

Arresten van de Hoge Raad over het stelsel voor 2017

De Hoge Raad heeft op 14 juni 2019 in (massaalbezwaar-) procedures box 3 over de jaren 2013 en 2014 geconcludeerd wanneer box 3 op stelselniveau strijdig zou zijn met het recht op eigendom (artikel 1 van het Eerste protocol van het Europese verdrag tot bescherming van de rechten van de mens). Er is strijdigheid indien het nominaal zonder (veel) risico's gemiddeld haalbare rendement minder is dan 1,2%. De Hoge Raad laat het, indien deze strijdigheid zich zou voordoen, aan de wetgever om te handelen. Het box 3-stelsel is reeds gewijzigd per 2017. De parlementaire advocaat van de TK meent dat de staat moet overgaan tot financiële genoegdoening. Of een wetwijziging voor toekomstige jaren voldoende rechtsherstel biedt voor belastingplichtigen of dat er ook nog financiële genoegdoening over jaren waarin de schending zich voordoet nodig is, is niet duidelijk op basis van jurisprudentie van het Europese hof voor de rechten van de mens (EHRM). In verband hiermee is het deskundigenadvies aangevraagd.

Motie Omtzigt/Lodders

Op 13 november 2019 hebben *Omtzigt en Lodders* een motie ingediend (35302, nr. 47), die door de Tweede Kamer is aangenomen waarin de Kamer

- besluit de parlementaire advocaat een advies te laten uitbrengen over de juridische houdbaarheid van box 3 vanaf 1 januari 2017;
- aan de Algemene Rekenkamer verzoekt onderzoek te doen naar de vraag welk rendement in box 3 in de jaren 2013 tot en met 2016 zonder het nemen van al te veel risico's – dat is de precieze zin van de Hoge Raad – haalbaar was.

Informeel is vernomen dat de Tweede Kamer vooralsnog afziet van een verzoek aan de Algemene Rekenkamer omdat de Algemene Rekenkamer niet bereid zal zijn om te voldoen aan een dergelijk verzoek.

¹ I. Welke verplichtingen schept het Hoge Raad-arrest voor de wetgever in zaken waarin het EHRM op stelselniveau oordeelt dat het recht op eigendom geschonden is?

Vergaderjaar 2019–2020

32 140

Herziening Belastingstelsel

Nr. 64

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 23 januari 2020

In vervolg op de brief van voormalig Staatssecretaris Snel van 11 november 2019¹ informeer ik uw Kamer over het advies dat ik heb gevraagd over de gevolgen van de arresten van de Hoge Raad van 14 juni 2019 over de vermogensrendementsheffing in box 3 (de arresten)². Daarnaast ga ik in op het onderzoek naar het zonder (veel) risico gemiddeld haalbare rendement in box 3 in de jaren 2013 tot en met 2016. Met deze brief voldoe ik aan uw verzoek van 19 december 2019 naar de stand van zaken van de twee toezeggingen van voormalig Staatssecretaris Snel met betrekking tot de vermogensrendementsheffing in box 3.

Drie onafhankelijke juridische deskundigen op het gebied van de toepassing van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden zullen mij een gezamenlijk advies uitbrengen, te weten de heren:

- prof. mr. T. Barkhuysen, advocaat en partner bij Stibbe en hoogleraar staats- en bestuursrecht aan de Universiteit Leiden;
- mr. P. J. van Amersfoort, oud-belastingadviseur bij PwC en oud-raadsheer in de Hoge Raad en
- prof. mr. R. Happé, emeritus-hoogleraar belastingrecht, Tilburg University.

De deskundigen zullen een gezamenlijk oordeel over de gevolgen van de arresten geven en een reflectie op de conclusie van de parlementaire advocaat van 14 oktober 2019. Het gevraagde advies beperkt zich tot de

¹ Kamerstuk 32 140, nr. 62.

² HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:816; HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:911; HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:912; HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:817; HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:948 en HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:949.

eerste onderzoeksvraag waarover de parlementaire advocaat uw Kamer heeft geadviseerd³ en tot het box 3-stelsel van de jaren 2013 tot en met 2016.

Daarnaast heb ik naar aanleiding van de toezegging van voormalig Staatssecretaris Snel in het plenaire debat van 13 november 2019 over het pakket Belastingplan 2020, het CPB gevraagd om, met ondersteuning van DNB, te onderzoeken wat het zonder (veel) risico's gemiddeld haalbare rendement in box 3 in de jaren 2013 tot en met 2016 is.

Het deskundigenadvies en de resultaten van het onderzoek van het CPB zullen voor vrijdag 21 februari 2020 worden uitgebracht. Na ontvangst hiervan ontvangt u nog dit voorjaar het advies en de resultaten met de kabinetsreactie over de gevolgen van de arresten.

De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra

³ 1. Welke verplichtingen schept het Hoge Raad-arrest voor de wetgever in zaken waarin het EHRM op stelselniveau oordeelt dat het recht op eigendom geschonden is?

ECLI:NL:PHR:2020:186

Instantie Parket bij de Hoge Raad

Datum conclusie 27-02-2020

Datum publicatie 28-02-2020

Zaaknummer 19/03944

Rechtsgebieden Belastingrecht

Bijzondere kenmerken -

Inhoudsindicatie

A-G Niessen heeft conclusie genomen over de vraag of de vermogensrendementsheffing in strijd is met het recht op eigendom (art. 1 EP EVRM). Het Hof had in deze zaak al rekening gehouden met de arresten van de Hoge Raad van 14 juni 2019. Wat zijn de gevolgen van die arresten? Belanghebbende betwist de visie van de Hoge Raad.

Aan belanghebbende is aanslag IB/PVV 2015 opgelegd naar een belastbaar inkomen uit sparen en beleggen van € 3.803. Belanghebbende is hiertegen tevergeefs in bezwaar, beroep en hoger beroep opgekomen. Belanghebbende stelde daarna beroep in cassatie in. Belanghebbende betoogt dat het Hof ten onrechte geen rechtsherstel heeft geboden door de vermogensrendementsheffing als zodanig in strijd met artikel 1 EP EVRM te verklaren en de box 3-aanslag te verminderen naar nihil. Voorts meent belanghebbende dat het Hof bij de beoordeling of in belanghebbendes geval sprake is van een individuele en buitensporige last ten onrechte belanghebbendes gehele financiële situatie in ogenschouw heeft genomen.

De A-G betoogt dat belanghebbendes klacht dat de vermogensrendementsheffing op stelselniveau in strijd is met artikel 1 EP EVRM faalt, gelet op de arresten van 14 juni 2019. Ter zake van belanghebbendes klacht omtrent de individuele en buitensporige last, merkt de A-G op dat zijns inziens twee aspecten van bijzonder belang zijn. Allereerst gaat hij in op de vraag of de rechter bij de beoordeling of sprake is van de individuele en buitensporige last ook het box 1 en box 2 inkomen in zijn afweging moet betrekken. Volgens de A-G moet deze eerste vraag ontkennend worden beantwoord. De A-G wijst erop dat de wetgever in wettelijke regels heeft bepaald hoe zwaar box 1 en box 2 inkomen dient te worden belast. Als de vermogensrendementsheffing moet worden betaald uit box 1 of box 2-inkomen omdat het rendement op het vermogen tekort schiet, worden deze regels niet in acht genomen. Voorts betoogt de A-G dat deze gang van zaken kan leiden tot ongelijke behandeling van vermogensbezitters. Het tweede aspect waar de A-G op ingaat, betreft de vraag of de omstandigheid dat een belanghebbende verlies uit vermogen lijdt, zou moeten leiden tot het oordeel dat belanghebbende wordt geconfronteerd met een individuele en buitensporige last. Naar het de A-G voorkomt vormt het lijden van verlies op vermogen een individuele en buitensporige last ingeval wordt vastgesteld dat een belastingplichtige in het desbetreffende jaar niet erop kan rekenen gedurende een reeks van jaren met risicomijdende beleggingen het wettelijk forfaitaire rendement te halen. De tweede klacht slaagt.

Volgt conclusie tot vernietiging en verwijzing

Vindplaatsen:

Rechtspraak.nl

Viditax (FutD), 28-02-2020

Conclusie

PROCUREUR-GENERAAL

BIJ DE

HOGE RAAD DER NEDERLANDEN

Nummer 19/03944

Datum 27 februari 2020

Belastingkamer B

Onderwerp/tijdvak IB/PVV 2015

Nr. Gerechtshof 18/00775

Nr. Rechtbank AWB 17/657

CONCLUSIE

R.E.C.M. Niessen

In de zaak van

[X]

tegen

de Staatssecretaris van Financiën

Geschil over de vraag of de vermogensrendementsheffing in strijd is met het recht op eigendom (art. 1 EP EVRM). Het Hof had in deze zaak al rekening gehouden met de arresten van de Hoge Raad van 14 juni 2019. Wat zijn de gevolgen van die arresten? Belanghebbende betwist de visie van de Hoge Raad.

1 Inleiding

- 1.1 De onderhavige zaak betreft de heffing in box 3 van de inkomstenbelasting voor het jaar 2015. De Hoge Raad heeft op 14 juni 2019 een zevental arresten¹ over de jaren 2013 en 2014 gewezen over de vraag of de vermogensrendementsheffing naar haar aard in strijd is met artikel 1 EP EVRM.² Inmiddels heeft de Hoge Raad twee arresten ten aanzien van het jaar 2015 afgedaan met toepassing van artikel 81 RO.³
- 1.2 In deze conclusie zal onderzocht worden hoe de rechtstoepassing verloopt na het wijzen van deze arresten en hoe op die arresten is gereageerd.
Procesverloop
- 1.3 Aan belanghebbende, de heer [X] te [Z], is voor het jaar 2015 een aanslag IB/PVV⁴ opgelegd.
- 1.4 Belanghebbende heeft tegen die aanslag bezwaar gemaakt.
- 1.5 Naar aanleiding daarvan heeft de Inspecteur belanghebbende medegedeeld dat belanghebbendes bezwaar onderdeel uitmaakt van een massaal-bezwaarprocedure. Belanghebbende heeft dat betwist en de Inspecteur in gebreke gesteld wegens overschrijding van de beslistermijn. Hij heeft de Inspecteur daarbij verzocht om binnen twee weken alsnog uitspraak op bezwaar te doen.
- 1.6 Belanghebbende heeft vervolgens beroep ingesteld bij rechtbank Overijssel wegens het niet tijdig doen van uitspraak op bezwaar. Rechtbank Overijssel heeft het beroepschrift ter behandeling doorgezonden aan de Rechtbank⁵.
- 1.7 Hangende het beroep heeft de Inspecteur bij uitspraak op bezwaar belanghebbendes bezwaar ongegrond verklaard.
- 1.8 Belanghebbende heeft naar aanleiding daarvan de gronden van zijn beroep aangevuld.
- 1.9 De Rechtbank heeft het beroep voor zover erin wordt geklaagd over het niet tijdig beslissen op bezwaar niet-ontvankelijk verklaard. Voor het overige is het beroep ongegrond verklaard. De Inspecteur is veroordeeld tot het vergoeden van de door belanghebbende geleden immateriële schade tot een bedrag van € 500. De Inspecteur is opgedragen aan belanghebbende het door hem betaalde griffierecht te vergoeden.⁶
- 1.10 Belanghebbende heeft tegen de uitspraak van de Rechtbank hoger beroep ingesteld bij het Hof⁷.
- 1.11 Belanghebbende heeft voorafgaand aan de zitting schriftelijk te kennen gegeven niet bij het onderzoek ter zitting op 7 mei 2019 te zullen verschijnen. Desgevraagd heeft de Inspecteur ook te kennen gegeven geen behoefte te hebben aan het geven van nadere toelichting tijdens een zitting van het Hof. Met toestemming van partijen is een zitting daarom achterwege gebleven.
- 1.12 Het Hof heeft het hoger beroep van belanghebbende gegrond verklaard voor zover het zich richtte tegen het achterwege laten van een proceskostenveroordeling door de Rechtbank. Het Hof heeft de uitspraak van de Rechtbank bevestigd, behoudens de beslissing over proceskostenvergoeding, de Inspecteur veroordeeld in de proceskosten van belanghebbende en de Inspecteur gelast het door belanghebbende betaalde griffierecht te vergoeden.⁸
- 1.13 Belanghebbende heeft tijdig en ook overigens op regelmatige wijze beroep in cassatie ingesteld. De Staatssecretaris van Financiën heeft een verweerschrift ingediend.

2 De feiten en het geding in feitelijke instanties

De feiten

- 2.1 Het Hof heeft de feiten als volgt vastgesteld:
 - 2.1. De Inspecteur heeft de aanslag IB/PVV voor het jaar 2015 overeenkomstig de aangifte van belanghebbende opgelegd naar een belastbaar inkomen uit werk en woning van € 48.138 en een belastbaar inkomen uit sparen en beleggen van € 3.803. Het verzamel inkomen bedraagt €

51.941, waarover in totaal € 16.471 IB/PVV verschuldigd is.

- 2.2. Bij het vaststellen van de belasting op het belastbare inkomen uit sparen en beleggen (inkomstenbelasting box 3) heeft de Inspecteur met de volgende gegevens rekening gehouden:

Waarde bezittingen

Bank- en spaartegoeden in Nederland	€ 81.483
Aandelen, obligaties e.d.	€ 34.922
Totale waarde bezittingen	€ 116.405

Waarde schulden

Totale waarde schulden	€ 0 -
------------------------	-------

Rendementsgrondslag	€ 116.405
Heffingvrij vermogen	€ 21.330 -
Grondslag sparen en beleggen	€ 95.075

Inkomen uit sparen en beleggen 4% x € 95.075	€ 3.803
--	---------

Inkomstenbelasting 30% van € 3.803	€ 1.140
Aftrek buitenlandse bronheffing	€ 28 -
Inkomstenbelasting box 3	€ 1.112

Rechtbank Gelderland

- 2.2 De Rechtbank heeft – voor zover in cassatie nog van belang – overwogen dat de forfaitaire rendementsheffing niet in strijd is met artikel 1 EP EVRM. Bij de beoordeling heeft de Rechtbank het arrest van de HR *BNB* 2016/177 als uitgangspunt genomen en overwogen dat uit het genoemde arrest volgt dat het stelsel van de vermogensrendementsheffing slechts dan in strijd komt met artikel 1 EP EVRM indien komt vast te staan dat het destijds door de wetgever voor een lange reeks van jaren veronderstelde rendement van vier percent voor particuliere beleggers niet meer haalbaar is en belastingplichtigen, mede gelet op het toepasselijke tarief, zouden worden geconfronteerd met een buitensporig zware last.
- 2.3 De Rechtbank heeft uit genoemde arrest afgeleid dat sprake is van een dubbele toets: (i) het veronderstelde rendement moet niet meer haalbaar zijn, en (ii) daarnaast moet sprake zijn van een individuele en buitensporige last bij belastingplichtige.
- 2.4 Ter zake van de eerste toets heeft de Rechtbank overwogen dat:
- De rechtbank heeft hierover onlangs al geoordeeld in haar uitspraak van 29 maart 2018. In die uitspraak concludeert de rechtbank, in navolging van het gerechtshof Amsterdam van 16 januari 2018, met betrekking tot de jaren 2013 en 2014, dat het ook voor het jaar 2015 aannemelijk is dat het veronderstelde rendement niet meer haalbaar is. De rechtbank ziet in hetgeen partijen over en weer hebben aangevoerd geen aanleiding in het onderhavige geval tot een ander oordeel te komen.
- 2.5 De Rechtbank heeft vervolgens geoordeeld dat ook beoordeeld dient te worden of in belanghebbendes geval is sprake is van een buitensporige last:
14. Anders dan eiser⁹ heeft betoogd, volgt naar het oordeel van de rechtbank uit de jurisprudentie van het EHRM en het arrest van de Hoge Raad van 10 juni 2016, dat de rechtbank ook dient te beoordelen of in het individuele geval van eiser sprake is van een buitensporige last.
15. De rechtbank heeft reeds in de hiervoor genoemde uitspraak van 29 maart 2018 geoordeeld dat voor de beoordeling van een individuele en buitensporige last gekeken moet worden naar de totale inkomens- en vermogenspositie van eiser. De rechtbank ziet in de argumenten van eiser geen aanleiding om op haar eerdere uitspraak terug te komen.

16. In het licht van hetgeen uit de stukken van het geding bekend is over de inkomens- en vermogenspositie van eiser is de heffing van € 1.112 die ziet op eisers box-3-inkomen niet van een dergelijk grote omvang dat die heffing kwalificeert als een buitensporige last. Eiser beschikte in 2015 namelijk over een goed inkomen en over een niet onaanzienlijk vermogen (zie punt 2)¹⁰.

- 2.6 De Rechtbank heeft voorts overwogen dat slechts in uitzonderlijke gevallen sprake kan zijn van een individuele en buitensporige last:

17. Dat voor het aannemen van een individuele en buitensporige last moet worden gedacht aan zeer uitzonderlijke omstandigheden, blijkt ook uit het arrest van de Hoge Raad van 6 april 2018 (ECLI:NL:HR:2018:511). In die zaak was door gerechtshof Arnhem- Leeuwarden in de uitspraak van 28 februari 2017 geoordeeld dat de box 3-heffing in dat geval leidde tot een individuele en buitensporige last, nu het inkomen van belanghebbende daalde tot onder de armoedegrens en dat door het forfaitair bepaalde inkomen uit sparen en beleggen belanghebbende niet meer in aanmerking kwam voor huurtoeslag. Alsdan kan niet meer worden gezegd dat de heffing in dit geval nog in een redelijke verhouding staat tot het met de heffing nagestreefde - legitieme - doel. De Hoge Raad heeft dat in stand gelaten. Gesteld noch gebleken is dat dergelijke omstandigheden in de situatie van eiser aan de orde zijn.

- 2.7 Ook moet de wetgever, aldus de Rechtbank, een zekere periode worden gegund voor aanpassing van de wet:

18. Bovendien moet de wetgever de tijd worden gegeven om de wet aan te passen. Vast staat dat de wetgever het forfait per 1 januari 2017 heeft aangepast, waarbij rekening is gehouden met de opbouw van beleggingen en het gemiddeld rendement dat wordt behaald met dergelijke beleggingen. Daarmee heeft de wetgever de beoogde benadering van de werkelijkheid in voldoende mate hersteld (vgl. gerechtshof Arnhem-Leeuwarden van 10 juli 2018, ECLI:NL:GHARL:2018:6302).

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden

- 2.8 Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat in belanghebbendes geval geen sprake is van schending van artikel 1 EP EVRM. Het Hof overweegt dat de Hoge Raad in de arresten HR *BNB* 2019/161¹¹ heeft geoordeeld:

4.3.2. Voor de jaren 2013 en 2014 was op stelselniveau het eertijds door de wetgever in het forfaitaire stelsel van box 3 voor een lange reeks van jaren veronderstelde rendement van vier procent niet meer haalbaar voor belastingplichtigen zonder daar (veel) risico voor te hoeven nemen. Mede gelet op het toepasselijke tarief vormt de heffing van box 3 op stelselniveau een schending van artikel 1 EP indien het nominaal zonder (veel) risico's gemiddeld haalbare rendement voor de jaren 2013 en 2014 lager is dan 1,2 procent.

4.3.3. Met een dergelijke schending op stelselniveau gaat een rechtstekort gepaard waarin niet kan worden voorzien zonder op stelselniveau keuzes te maken. Deze keuzes zijn niet voldoende duidelijk uit het stelsel van de wet af te leiden (vgl. Hoge Raad 8 juni 2018, ECLI:NL:HR:2018:846, rechtsoverweging 2.5.1). De rechter past dan ten opzichte van de wetgever terughoudendheid bij het voorzien in zo'n rechtstekort op stelselniveau. Voor ingrijpen van de rechter is in beginsel geen plaats, tenzij een individuele belastingplichtige in strijd met artikel 1 EP wordt geconfronteerd met een individuele en buitensporige last.

4.3.4. Bij de beoordeling van de vraag of een individuele en buitensporige last zich voordoet, moeten de gevolgen van de heffing van box 3 worden gezien in samenhang met de gehele financiële situatie van de betrokkene. Daarbij is het inkomen uit werk en woning en uit aanmerkelijk belang een belangrijk aanknopingspunt (vgl. Hoge Raad 6 april 2018 ECLI:NL:HR:2018:511).

- 2.9 Het Hof heeft voorts ter zake van een eventuele schending van artikel 1 EP EVRM op stelselniveau geoordeeld:

- 4.4. Het Hof ziet voor wat betreft de schending op stelselniveau geen aanleiding om voor het jaar 2015 anders te oordelen dan de Hoge Raad in de arresten van 14 juni 2019 voor de jaren 2013 en 2014 (vgl. Hoge Raad 5 juli 2019, ECLI:NL:HR:2019:1108).

- 2.10 Evenmin is in belanghebbendes geval sprake van een individuele en buitensporige last, aldus het Hof:
- 4.5. Naar het oordeel van het Hof is van een individuele buitensporige last als hiervoor bedoeld in belanghebbendes geval geen sprake, gezien zijn inkomen uit werk en woning in het jaar 2015. Overigens zijn geen bijzonderheden gebleken die hierop een ander licht doen schijnen. Belanghebbende heeft daarmee niet aannemelijk gemaakt dat hij door de heffing van box 3 zwaarder wordt getroffen dan andere belastingplichtigen in een vergelijkbare financiële situatie met vergelijkbaar samengestelde vermogens met eenzelfde omvang.

3 Het geding in cassatie

Inleiding

- 3.1 Het geschil betreft de heffing van inkomstenbelasting in box 3.
- 3.2 Belanghebbende is, anders dan de Inspecteur en de Staatssecretaris, van mening dat die heffing ten onrechte aan hem is opgelegd voor het jaar 2015.
- 3.3 Het Hof volgt in zijn uitspraak het arrest HR *BNB* 2019/161. De klachten van belanghebbende in cassatie zien dan ook in hoofdzaak op de oordelen van de Hoge Raad in dat arrest.
- 3.4 Belanghebbendes klachten onder middel I houden in de kern in dat het Hof ten onrechte geen rechtsherstel heeft verleend door de heffing als zodanig in strijd met art. 1 EP EVRM te verklaren en de aanslag vermogensrendementsheffing te verminderen tot nihil.
- 3.5 De klachten onder middel II houden kort gezegd in dat bij de beoordeling van de vraag of de heffing voor belanghebbende een individuele en buitensporige last vormt, ten onrechte niet alleen de omvang van die heffing in aanmerking is genomen maar dat daarbij ook is gelet op de overige financiële omstandigheden van belanghebbende, waaronder diens inkomsten in box 1 en box 2.

Eerste middel: is box 3 op stelselniveau in strijd met artikel 1 EP EVRM?

- 3.6 In HR *BNB* 2019/161 stelt de Hoge Raad voorop:
- Het heffen van belasting is een inmenging in het door artikel 1 EP gewaarborgde ongestoorde genot van eigendom die in het algemeen gerechtvaardigd is aangezien de tweede alinea van deze bepaling uitdrukkelijk voorziet in een uitzondering om de betaling van belastingen of andere heffingen te verzekeren. Deze inmenging moet volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens 'lawful' zijn, een 'legitimate aim' dienen en een 'fair balance' tussen de belangen van het betrokken individu en het algemene belang respecteren. Bij de beoordeling of de heffing van box 3 op stelselniveau die 'fair balance' respecteert, gaat het erom of er een redelijke, proportionele verhouding is tussen de gehanteerde middelen en het met de heffing beoogde doel. Zowel met betrekking tot die middelen als met betrekking tot hun geschiktheid om dat doel te bereiken heeft de wetgever een ruime beoordelingsvrijheid.¹²
- 3.7 In overeenstemming met eerdere arresten,¹³ overweegt de Hoge Raad dat de regeling van de vermogensrendementsheffing als zodanig niet in strijd is met de hiervoor genoemde vereisten.¹⁴
- 3.8 De Hoge Raad heeft voor de jaren 2013 en 2014 beslist dat het rendement van 4% op risicomijdende beleggingen niet haalbaar was. Ik zie niet in waarom dit voor het jaar 2015 anders zou zijn.¹⁵
- 3.9 Uit dat enkele gegeven volgt zijns inziens niet dat de heffing als zodanig in strijd was met artikel 1 EP EVRM.¹⁶ Dat wordt geheven over niet genoten inkomen, leidt pas tot die conclusie wanneer de belastingdruk daarop op stelselniveau 100% of meer is, met andere woorden wanneer het haalbare rendement minder dan 1,2 % is.¹⁷ De vraag of dat het geval was, is in HR *BNB* 2019/161 niet beantwoord.¹⁸¹⁹²⁰²¹
- 3.10 Belanghebbende heeft zulks in de onderhavige procedure ook niet aangevoerd en het Hof is op die kwestie ook niet ingegaan. Gelet op de onder 3.7 vermelde arresten van de Hoge Raad faalt het middel derhalve.²²

Tweede middel: is voor rechtsherstel op individueel niveau het juiste criterium aangelegd?