

Vergaderjaar 2018–2019

35 026

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2019)

Q

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 september 2019

In de kabinetsreactie «Box 3 op basis van werkelijk rendement» van 15 april 2019¹ heb ik toegezegd om nader onderzoek te doen naar een stelsel van vermogensrendementsheffing dat beter aansluit bij het werkelijke rendement. Als onderdeel daarvan is onderzocht of er opties zijn om belastingplichtigen met vooral of uitsluitend spaargeld tegemoet te komen.

Mede door de sterke daling van de spaarrente in de afgelopen jaren is begrijpelijkerwijs een steeds bredere en sterkere maatschappelijke wens ontstaan om bij de heffing over inkomen uit sparen en beleggen (box 3) beter aan te sluiten bij het werkelijke rendement van de individuele belastingplichtige. Het kabinet is zich al langer bewust van de zorgen over de situatie voor spaarders en de wens om beter aan te sluiten bij het werkelijke rendement. Het kabinet heeft daar ook al eerdere stappen gezet. Niettemin ervaren veel spaarders het stelsel van box 3 nog altijd als onrechtvaardig, omdat zij worden belast alsof een deel van hun vermogen uit beleggingen bestaat waardoor de belastingdruk op hun vermogen hoog is. Het kabinet begrijpt het onbehagen dat dit oproept bij deze grote groep spaarders en onderkent dat dit ongewenst is. Daarom stel ik voor om het box 3-stelsel aan te passen om deze problematiek aan te pakken. In deze brief schets ik mijn richtinggevende plannen hoe ik voortaan in box 3 het werkelijke spaarvermogen van belastingplichtigen centraal wil stellen. De belangrijkste eerste stap daarin, is dat ik een wetsvoorstel voor deze aanpassing voor de zomer van 2020 aan de Tweede Kamer zal aanbieden. Mijn ambitie is om het wetgevingsproces voor het einde van 2020 af te ronden en om de nieuwe regeling per 1 januari 2022 in werking te laten treden. Voor de langere termijn zal het kabinet in het onderzoek naar bouwstenen voor een beter belastingstelsel meer fundamentele beleidsopties laten uitwerken op terrein van het belasten van vermogen,

¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 026, nr. 64.

mede in samenhang met ander vermogen en andere vermogensinkomsten.

Al onder het vorige kabinet zijn verkenningen in gang gezet naar een betere aansluiting van de vermogensrendementsheffing bij het werkelijke rendement. Die verkenningen hebben geleid tot de uitwerking van de voortgangsrapportage «Heffing box 3 op basis van werkelijk rendement»² en van het «Keuzedocument box 3».³ Uit deze documenten blijkt dat helaas veel oplossingsrichtingen ook grote nadelen kennen. Het vergt dus grote zorgvuldigheid om te komen tot een toekomstbestendig stelsel van vermogensrendementsheffing dat recht doet aan het werkelijke rendement.

Met ingang van 2017 is een eerste stap gezet om het stelsel te herzien en zijn de forfaitaire rendementen op sparen en beleggen in box 3 gebaseerd op de gemiddelde werkelijke rendementen uit het (recente) verleden. Per 2018 heeft dit kabinet het forfaitaire rendement op spaargeld sneller laten aansluiten op het werkelijke spaarrendement en het heffingvrije vermogen verhoogd van € 25.000 naar € 30.000,⁴ waardoor het aantal belastingplichtigen in box 3 is afgenomen met 360.000. De verhouding tussen het spaardeel en het beleggingsdeel is per vermogensschijf gebaseerd op de werkelijke gemiddelde verhouding van alle belastingplichtigen.

Hoewel het stelsel door deze wijzigingen beter aansluit op het gemiddelde werkelijke rendement, blijft het inherent aan dit stelsel dat het vrijwel nooit exact zal aansluiten bij het rendement van de individuele belastingplichtige. Daardoor blijft er een brede politieke en maatschappelijk wens bestaan om belastingplichtigen met vooral of uitsluitend spaargeld in box 3 tegemoet te komen.⁵ Het kabinet begrijpt deze wens en daarom heb ik eerder aan beide Kamers toegezegd om te onderzoeken of deze groep tegemoet kan worden gekomen. De resultaten van dit onderzoek beschrijf ik in deze brief.

Ik concludeer dat een aanpassing van box 3 mogelijk lijkt die voldoet aan de doelstelling om belastingplichtigen met vooral of uitsluitend spaargeld tegemoet te komen. Daarnaast leidt deze aanpassing ertoe dat mensen die lenen om te beleggen in box 3 zwaarder zullen worden belast. Dit past goed in het kabinetsbeleid om de fiscale bevoordeling van vreemd vermogen te verminderen. Meer in het algemeen voorzie ik dat de aanpassing een aantal andere belangrijke voordelen kent. Het maakt box 3 begrijpelijker en heeft geen hogere administratieve lasten voor de belastingbetaler tot gevolg. De heffingsgrondslag blijft breed en de aangepaste regeling lijkt goed uitvoerbaar.

Omdat een aantal elementen van deze nieuwe aanpak op dit moment nog nadere uitwerking vergt, schets ik in deze brief de contouren van de nieuwe regeling. Voorbeelden van elementen die nadere uitwerking vergen zijn de exacte vormgeving van de anti-arbitragewetgeving en de gevolgen voor toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen.

² Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34 552, nr. 6.

³ Bijlage bij Kamerstukken II 2016/17, 34 552, nr. 83.

⁴ Voor het jaar 2019 bedraagt het heffingvrije vermogen € 30.360. Voor fiscaal partners geldt het dubbele bedrag.

⁵ Zoals ook blijkt uit massaalbezwaarprocedures over de jaren 2013–2014 (o.a. HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:816) en 2017 en 2018 (Besluit van 7 juli 2018, nr. 2018–12775, Scrt. Nr. 39781 en het besluit van 18 april 2019, nr. 2019–8322, Scrt. Nr. 23335).

In deze brief treft u het volgende aan:

- In paragraaf 1 licht ik op hoofdlijnen toe hoe de regeling eruit zal komen te zien.
- Paragraaf 2 bevat de uitgangspunten die het kabinet heeft gehanteerd bij de keuzes die hebben geleid tot dit voorstel.
- Paragraaf 3 bestaat uit drie onderdelen op basis waarvan de keuze is gemaakt voor de voorgestelde regeling. Allereerst wordt de afweging tussen een forfaitaire rente en een werkelijke rente beschreven (paragraaf 3.1), vervolgens wordt de afweging tussen de wijze waarop schulden worden meenemen in dit stelsel toegelicht (paragraaf 3.2) waarna de keuzes worden toegelicht die zijn gemaakt in de bestrijding van arbitrage (paragraaf 3.3).
- Paragraaf 4 gaat in op de concessies die de uit te werken regeling vergt, in het licht van de uitgangspunten.
- In paragraaf 5 schets ik de budgettaire gevolgen voor zover die nu in beeld zijn.
- In de slotparagraaf 6 blik ik vooruit naar het bouwstenenonderzoek.

Het kabinet realiseert zich dat er een wens is tot een aanpassing van de vermogensrendementsheffing op een zo kort mogelijke termijn. Het kabinet deelt deze wens. Daarom zal ik het wetsvoorstel voor de zomer van 2020 aanbieden aan de Tweede Kamer met het oog op afronding van het wetgevingsproces in de tweede helft van 2020. Daarbij span ik me ervoor in om deze regeling vervolgens zo snel als mogelijk in te passen in de processen en de systemen van de Belastingdienst. Tegelijkertijd moet dit ook zorgvuldig gebeuren, aangezien dit een structuurwijziging betreft binnen het huidige belastingstelsel. Het streven is daarom de nieuwe regeling per 1 januari 2022 in werking te laten treden. Deze beoogde termijn geeft bovendien handelingsperspectief aan belastingplichtigen die in het uit te werken stelsel meer box 3-heffing verschuldigd zullen zijn.

Om zo actueel mogelijk te zijn, worden in deze brief de forfaitaire percentages voor het belastingjaar 2020 genoemd en gehanteerd. In de brief fiscale moties en toezeggingen die u op Prinsjesdag ontvangt informeer ik u zoals gebruikelijk uitgebreider hierover.

1. Voorstel

Het kabinet concludeert uit het onderzoek dat het mogelijk is om belastingplichtigen met vooral of uitsluitend spaargeld tegemoet te komen. Het kabinet zal een wetsvoorstel uitwerken waarmee deze groep mensen aanzienlijk minder, en in veel gevallen zelfs geen box 3-belasting meer zal betalen. Uit voorlopige berekeningen blijkt dat in de uit te werken regeling het aantal belastingplichtigen in box 3 flink afneemt met circa 1,35 miljoen. Nu betalen nog 2,9 miljoen mensen deze belasting. Dit komt vooral doordat belastingplichtigen met uitsluitend spaargeld geen belasting meer zullen betalen over de eerste € 440.000.⁶ In het voorstel wordt om de vermogensrendementsheffing te bepalen voor het eerst gerekend met de werkelijke verhouding van spaargeld, beleggingen en schulden per belastingplichtige. Hierdoor is het mogelijk voor deze drie te onderscheiden categorieën vermogensbestanddelen een afzonderlijk forfaitair rendement of afzonderlijke debetrente (in geval van schuld) vast te stellen. In dat systeem worden spaargeld, andere vermogensbestanddelen (aangeduid als overige bezittingen) en schulden afzonderlijk vastgesteld en behandeld en wordt voor elk van deze vermogensbestanddelen een forfaitair rendement vastgesteld dat zo goed als mogelijk aansluit bij het werkelijke gemiddelde rendement. Dit betekent dat de

⁶ Dit indicatieve bedrag wordt nader toegelicht in paragraaf 3.1. Voor fiscaal partners geldt het dubbele bedrag.

belasting over spaargeld in de uit te werken regeling wordt vastgesteld aan de hand van de werkelijke hoeveelheid spaargeld van de belastingplichtige. Over deze werkelijke hoeveelheid spaargeld wordt dan een vooraf vastgestelde rente berekend, die zoveel mogelijk aansluit bij het werkelijke rendement en daardoor ook vele malen lager is dan het in aanmerking te nemen rendement op beleggingen.

De gedachte is om een drempel aan de voet voor de totale bezittingen op te nemen ter grootte van het huidige heffingvrije vermogen. Onder die drempel kom je aan box 3 niet toe. Voor de inkomsten uit het vermogen geldt een heffingvrij inkomen. De voorgestelde regeling is gevoeliger voor belastingontwijking dan het huidige box 3-stelsel, en daarom worden maatregelen voorgesteld om dit tegen te gaan, de zogenaamde anti-arbitragemaatregelen.

In de voorgestelde regeling wordt eerst bepaald of de bezittingen op de peildatum (1 januari zoals nu) hoger zijn dan bijvoorbeeld € 30.000 (ongeveer het huidige heffingvrije vermogen per fiscaal partner). Indien dat het geval is wordt vervolgens vastgesteld hoe hoog het deel spaargeld is binnen het vermogen.⁷ Het overige deel van de bezittingen wordt aangemerkt als waarde overige bezittingen. Tot slot wordt bepaald hoe hoog het bedrag aan schulden is. Daarna wordt aan de hand van forfaitair vastgestelde rendementen voor spaargeld, overige bezittingen en schulden afzonderlijk het inkomen bepaald en vervolgens bij elkaar opgeteld. In het voorstel is gerekend met de volgende forfaitaire percentages, uitgaande van het jaar 2020:

- Voor het forfaitaire rendement over het spaarsaldo zou 0,09% in aanmerking worden genomen.
- Voor het forfaitaire beleggingsrendement over de beleggingen zou 5,33% in aanmerking worden genomen.
- Voor de forfaitaire debetrente over de schulden zou 3,03% in aanmerking worden genomen, uitgaande van de gemiddelde hypotheekrente.

Voor het totaal van de inkomsten uit dit vermogen geldt een heffingvrij inkomen.

Gegeven deze forfaitaire rendementen is naar verwachting budgetneutraliteit mogelijk bij een heffingvrij inkomen van € 400 in combinatie met een lichte verhoging van het tarief van 30% naar circa 33%.

⁷ Met vermogen wordt bedoeld: het saldo van de bezittingen en de schulden. Bezittingen omvatten dus geen schulden.

De belangrijkste verschillen tussen het huidige box 3-stelsel en de nader uit te werken variant zijn in de tabel hieronder nader uiteengezet.⁸

Box 3 nu	Box 3 straks
Vermogen (bezittingen min schulden) – minder dan heffingvrij vermogen € 30.846: geen box 3 – meer dan heffingvrij vermogen € 30.846: wel box 3 (over het vermogen voor zover meer dan € 30.846)	Bezittingen geen box 3 – minder dan drempel van € 30.846: – meer dan drempel van € 30.846: wel box 3 (over het volledige vermogen)
Forfaitair rendement over rendementsgrondslag (vermogen min heffingvrij vermogen € 30.846): a) van € 0 t/m € 72.797: 1,80% b) van € 72.797 t/m € 1.005.572: 4,22% c) meer dan € 1.005.572: 5,33% a + b + c = rendement box 3	Forfaitair rendement over vermogen: a) waarde van al het spaargeld: 0,09% b) waarde overige bezittingen: 5,33% c) waarde schulden: 3,03% a + b – c = inkomen box 3 ¹
Rendement box 3 = belastbaar inkomen box 3	Inkomen box 3 min heffingvrij inkomen = belastbaar inkomen 3
Tarief: 30%	Tarief: 33%
Peildatumarbitrage binnen box 3: niet mogelijk	Peildatumarbitrage binnen box 3: ontmoedigd met wetgeving

¹ Saldo mag niet lager zijn dan nihil.

Voor het afbakenen van spaargeld zal worden aangesloten bij het begrip «deposito» zoals bepaald in artikel 1:1 van de Wet op het financieel toezicht (Wft).

De forfaitaire spaarrente wordt net als nu gebaseerd op een recente werkelijke rentestand.⁹ Hierdoor sluit dit percentage goed aan bij de werkelijke rente, terwijl een forfaitaire rente diverse voordelen biedt ten opzichte van het heffen over de werkelijke spaarrente, zowel voor belastingplichtigen als voor de uitvoering. Voor overige bezittingen en schulden blijven de rendementspercentages ook forfaitair.

Door het inkomen uit spaargeld, overige bezittingen en schulden op één peildatum te bepalen kan het voor belastingplichtigen met beleggingen gunstig zijn om beleggingen rond de peildatum tijdelijk om te zetten in spaargeld. Het gaat hierbij om de zogenoemde «peildatumarbitrage» waarmee belasting kan worden ontweken. Om peildatumarbitrage tegen te gaan zullen in het wetsvoorstel bepalingen worden opgenomen die fiscaal gedreven transacties tussen het spaarvermogen en beleggingsvermogen rondom deze peildatum ontmoedigen. Er zijn andere manieren onderzocht om peildatumarbitrage tegen te gaan, met name het hanteren van een gemiddeld dagsaldo voor het spaargeld. Deze optie is al in het Keuzedocument naar voren gekomen en ook enkele leden van de Tweede Kamer hebben erop gewezen. Nader onderzoek naar die methode heeft echter uitgewezen dat die voor burgers zulke grote nadelen heeft en dermate complex is dat het kabinet ervoor kiest de hiervoor beschreven variant van wettelijke bepalingen verder uit te werken. Hiermee wordt zoveel mogelijk voorkomen dat de goedwillende belastingplichtigen hinder ondervinden van de bestrijding van belastingontwikkelingsconstructies. Ik licht dat in paragraaf 3.3 toe.

⁸ Percentages en bedragen zijn gebaseerd op cijfers voor 2020.

⁹ Het spaarrendement wordt gebaseerd op de meest recente beschikbare periode van 12 maanden, namelijk van juli t-2 tot en met juni (t-1).

2. Uitgangspunten

Zoals aangekondigd in de eerder genoemde kabinetsreactie «Box 3 op basis van werkelijk rendement» hanteert het kabinet een aantal uitgangspunten waaraan de vermogensrendementsheffing zoveel mogelijk dient te voldoen. Deze uitgangspunten zijn leidend geweest in de keuzes die het kabinet heeft gemaakt voor de systematiek die in wetgeving zal worden uitgewerkt. Het gaat er daarbij om dat de heffing aansluit bij het gevoel van rechtvaardigheid en de draagkracht van de belastingbetaler, dat de bepaling van de grondslag uitlegbaar is, dat de belastingbetaler niet wordt opgezadeld met hoge administratieve lasten, dat het stelsel een brede heffingsgrondslag heeft die voldoende robuust is tegen belastingontwijking en dat het goed uitvoerbaar is. Meer concreet betekent dit dat zal worden gekeken naar de belastingdruk voor individuele belastingplichtigen, de administratieve lasten die binnen aanvaardbare grenzen moeten blijven en een vooraf ingevulde aangifte die mogelijk blijft en bovendien zo volledig mogelijk zal moeten zijn. Voor de overheid zijn ook de uitvoering en de handhaving, risico's op belastinguitstel en -ontwijking en de budgettaire gevolgen belangrijke uitgangspunten.

Aangezien er per definitie een zekere afruil is tussen deze uitgangspunten, heeft het kabinet getracht de beste balans te vinden, waarbij de uit te werken regeling in ieder geval budgetneutraal en uitvoerbaar moet zijn. Deze balans heeft een drietal verwachte gedragseffecten tot gevolg:

- Voor belastingplichtigen met lager renderende vermogensbestanddelen zoals obligaties kan het aantrekkelijker worden om deze vermogensbestanddelen te verruilen voor spaargeld, nu deze vermogenscategorie beter aansluit bij het werkelijke rendement.
- De wijze waarop wordt omgegaan met de schulden maakt dat de belegger die zijn beleggingen (deels) heeft gefinancierd met schulden er mogelijk voor kiest zijn schulden af te lossen om zo een lagere belastingheffing in box 3 te realiseren.
- Daarnaast is het voorstel gevoelig voor arbitrage. Ondanks dat arbitrage wordt ontmoedigd, blijft een mogelijkheid bestaan om belasting te ontwijken door buiten de arbitragetermijnen hoogrenderende vermogenstitels tijdelijk om te zetten in spaargeld.

In het vervolg van deze brief licht ik toe welke keuzes het kabinet voorlopig heeft gemaakt voor de uit te werken regeling en welke afwegingen daaraan ten grondslag liggen.

3. Toelichting keuzes in uit te werken box 3-regeling

Zoals hiervoor beschreven is de door het kabinet gekozen regeling tot stand gekomen door een afweging te maken met betrekking tot een aantal kenmerken van een vermogensrendementsheffing. Voor de voorgestelde regeling zijn afwegingen gemaakt met betrekking tot:

- de keuze tussen uitgaan van een forfaitaire spaarrente en in aanmerking nemen van een werkelijke spaarrente;
- de wijze waarop de schulden worden meegenomen;
- de wijze waarop arbitrage wordt voorkomen.

Deze afwegingen worden hierna toegelicht.

3.1 Forfaitaire spaarrente

Het aansluiten bij de werkelijke individuele verhouding tussen sparen, beleggen en schulden vergt een keuze ten aanzien van de wijze waarop het rendement dient te worden bepaald. Door de afbakening die is gekozen voor spaargeld, is de informatie over het werkelijke inkomen uit spaargeld na het einde van het jaar in de meeste gevallen beschikbaar.

Het kabinet ziet echter belangrijke voordelen in het forfaitair blijven bepalen van de spaarrente, omdat de werkelijke inkomsten uit spaargeld ook op forfaitaire wijze dicht kunnen worden benaderd en een aantal belangrijke voordelen van het huidige stelsel kan worden behouden. Zo bedraagt het forfaitaire spaarrendement van box 3 in 2019 dat wordt meegewogen in het rendement over het totale vermogen 0,16%, in 2020 wordt dat 0,09%. Door de overstap naar het gebruik van de individuele vermogensmix kan met deze forfaitaire spaarrente het werkelijke spaarrendement dus dicht worden benaderd. Zoals in paragraaf 1 is vermeld komt er een heffingvrij inkomen dat er – in combinatie met de lage rente en het niet langer uitgaan van een gemiddelde verhouding sparen en beleggen bij de betreffende vermogensomvang – toe leidt dat er in vergelijking met het huidige stelsel pas bij een aanzienlijk hoger spaarvermogen sprake zal zijn van heffing in box 3. Voor de voorlopige inschatting van de budgettaire gevolgen (zie paragraaf 5) is uitgegaan van een heffingvrij inkomen van € 400 per fiscaal partner. Met een spaarrendement van 0,09%, is iemand met uitsluitend spaarvermogen geen box 3-heffing verschuldigd tot aan een vermogen van € 440.000 per fiscaal partner. Voor iedere € 1.000 aan spaargeld boven dat bedrag, wordt dan € 0,33 belasting geheven.

Een spaarder wordt door toepassing van een forfaitaire rente dus niet benadeeld ten opzichte van de werkelijke rente, maar er zijn wel grote voordelen: Zo blijft het hoge niveau van de vooraf ingevulde aangifte behouden. Dit is mogelijk doordat bij een stelsel met forfaitaire rente de huidige systematiek met 1 peildatum (1 januari) in stand blijft en de forfaitaire rente een jaar eerder bekend is dan de werkelijke rente. Ook bij life events zoals trouwen, scheiden en migreren verandert er niets voor belastingplichtigen ten opzichte van het huidige systeem, terwijl deze situaties bij een heffing over de werkelijke rente veel complexer zouden worden. Zij zouden dan te maken krijgen met veel meer administratieve lasten.

3.2 Schulden

In het huidige stelsel van box 3 worden schulden in mindering gebracht op de bezittingen, het (positieve) saldo vormt de rendementsgrondslag. Hierover wordt het forfaitaire rendement berekend waarover 30% inkomstenbelasting is verschuldigd. Door een splitsing te maken tussen vermogenscategorieën (spaarvermogen en beleggingsvermogen) en het daaruit genoten rendement, is niet langer sprake van een enkele rendementsgrondslag. Dat vergt een keuze ten aanzien van de manier waarop schulden betrokken worden in het nieuwe stelsel. Deze keuze heeft budgettaire gevolgen en effecten op de prikkels voor huishoudens om schulden aan te gaan.

Er zijn in een nieuw stelsel meerdere mogelijkheden om de forfaitaire debetrente op schulden te bepalen. Zo kan deze debetrente worden gebaseerd op de gemiddelde hypotheekrente op 1 juni van het kalenderjaar voorafgaand aan het belastingjaar. Ter illustratie: op 1 juni 2019 bedroeg deze 3,03%. Ten opzichte van het huidige stelsel heeft een dergelijke bepaling van de debetrente budgettaire gevolgen, die kunnen worden opgevangen met een lichte verhoging van het tarief van 30% naar circa 33%.

Een alternatief – dat in bepaalde situaties onevenwichtig kan uitpakken – is om de debetrente van het huidige stelsel te blijven hanteren. Het debetrentepercentage zou dan op basis van 2020 uitkomen op 0,19%. Daarmee zou de aanpassing budgettair neutraal uitkomen zonder een tariefswijziging. Vanwege de mogelijke onevenwichtigheid in bepaalde

situaties wordt in het voorstel uitgegaan van het aansluiten bij de gemiddelde hypotheekrente. In de nadere uitwerking zal worden onderzocht of het mogelijk is om de debetrente op schulden beter aan te laten sluiten bij de werkelijke samenstelling van de schulden van huishoudens.

Een belastingplichtige wordt door de voorgestelde regeling naar de werkelijke verdeling van zijn vermogen over sparen, beleggen en schulden belast. Zo sluit het systeem in het geheel beter aan bij de individuele vermogenspositie van een belastingplichtige. In de toelichting van de maatregel staat deze systematiek nader uitgewerkt.

Als alternatief is overwogen om de schulden alleen met het beleggingsvermogen te salderen waarop een macro gewogen rendement op beleggingen en schulden van toepassing is. Gevolg van een dergelijke toerekening is echter dat het daardoor fiscaal te aantrekkelijk wordt gemaakt om over te gaan tot schuldfinanciering wanneer men beleggingen heeft (hefboomwerking). Gemiddeld genomen zijn de schulden van Nederlandse huishoudens relatief hoog, wat risico's met zich meebrengt voor de financiële stabiliteit en de economie als geheel. Het kabinet vindt een dergelijke fiscaal gedreven prikkel daarom onwenselijk. Bovendien zou dit alternatief een forse budgettaire derving tot gevolg hebben, tenzij het forfaitaire rendement voor bruto beleggingsvermogen wordt verhoogd naar een netto beleggingsrendement. In 2019 zou dit forfait van 5,60% naar bijna 7% moeten worden verhoogd. Dit wordt eveneens als onwenselijk gezien voor de belastingplichtigen die relatief weinig of geen schulden hebben, en vergroot zelfs de prikkel om hogere schulden aan te gaan.

Daarnaast is bezien of schulden naar evenredigheid kunnen worden toegerekend aan sparen en beleggen binnen de individuele vermogensmix van een belastingplichtige. Alhoewel een dergelijke toerekening in principe mogelijk is, ontstaat hierdoor een vreemd effect dat de waarde van een schuld (de mate waarin deze in mindering gebracht kunnen worden op het belastbare rendement) verschilt per vermogensmix.

Concluderend kent de systematiek van het apart in aanmerking nemen van schulden tegen een eigen forfaitair tarief meerdere voordelen. Zo sluit de belastingheffing zowel voor sparen en beleggen als voor schulden beter aan bij de werkelijke vermogensmix van een huishouden en is de systematiek relatief eenvoudig. Daarnaast beperkt de regeling hierdoor de prikkel om schulden aan te gaan.

3.3 Tegengaan arbitrage

Indien in een belastingstelsel grondslagen voor een heffing bestaan die verschillend worden belast en gemakkelijk zijn om te zetten, ontstaan afbakeningsproblemen en mogelijkheden tot belastingontwijking. Dergelijke belastingontwijking heeft ook ongewenste gevolgen voor de allocatie van de kapitaalmarkt: als gevolg van de belastingheffing zijn bepaalde producten immers meer of juist minder aantrekkelijk.

Doordat het inkomen uit beleggen in het voorstel wordt belast tegen een forfaitair rendement dat beduidend hoger ligt dan het spaarrendement kan een belastingplichtige zijn liquide beleggingen rond de peildatum tijdelijk omzetten in spaargeld om zo een fiscaal voordeel te behalen. Een belangrijk uitgangspunt is om de door splitsing van vermogenscategorieën ontstane mogelijkheden tot arbitrage binnen box 3, dus tussen de verschillende vermogenscategorieën, zoveel mogelijk te voorkomen. Deze vorm van arbitrage komt in het huidige stelsel namelijk niet voor, omdat

vermogen als geheel, ongeacht de samenstelling, in de belastingheffing wordt betrokken. Het is daardoor op dit moment voor de vermogensrendementsheffing niet relevant welke vermogensbestanddelen een belastingplichtige op individueel niveau heeft.

Er is onderzocht hoe deze vorm van arbitrage ontmoedigd kan worden. Hiertoe bestaan verschillende manieren. Het kabinet kiest voor één peildatum in combinatie met anti-arbitragemaatregelen omdat dit voor de belastingplichtige (met vooral spaarvermogen) het meeste comfort biedt, de minste administratieve lasten voor burgers en bedrijfsleven tot gevolg heeft en aansluit bij de wijze waarop arbitrage in de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) reeds wordt tegengegaan. Deze systematiek wordt omwille van de duidelijkheid «*peildatumarbitragevariant*» genoemd en wordt hierna toegelicht. Ook wordt de uiteindelijk niet gekozen «*gemiddeld dagsaldovariant*» toegelicht.

Peildatumarbitragesystematiek

Peildatumarbitrage wordt als volgt tegengegaan:

- De individuele vermogensmix van het spaar- en beleggingsvermogen wordt bepaald op de huidige peildatum (1 januari).
- Peildatumarbitrage tussen de twee vermogenscategorieën wordt tegengegaan door anti-arbitragemaatregelen.

Bij de invulling van een dergelijke anti-arbitragemaatregel kan gedacht worden aan het ontmoedigen van transacties die voldoen aan bepaalde normcriteria die worden uitgevoerd in een termijn rondom de peildatum van 1 januari, door het overgehevelde vermogen tegelijkertijd als beleggingsvermogen en als spaarvermogen in de heffing te betrekken. Het onderzoek tijdens de nadere uitwerking zal zich echter niet beperken tot alleen deze bepalingen.

Een voorbeeld met een normcriterium is een toets of een tijdelijke overheveling van beleggingsvermogen naar spaarvermogen leidt tot een relatieve of absolute stijging (en daarna weer afname) van het spaarvermogen. Daarbij is het van belang dat in de nadere uitwerking van deze regeling wordt gewaarborgd dat dergelijke regelgeving voor de Belastingdienst uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Gemiddeld dagsaldosystematiek

Verreweg de meest vergaande vorm van anti-arbitrage die is onderzocht, is de toepassing van een gemiddeld dagsaldo van het spaarvermogen. Deze wijze van anti-arbitrage is reeds naar voren gekomen in het Keuzedocument en vormde mede daardoor het startpunt van de analyse. Bij toepassing van het gemiddelde dagsaldo wordt:

- het spaarvermogen bepaald door alle dagsaldi van de spaartegoeden in een jaar bij elkaar op te tellen en te delen door de dagen in een kalenderjaar en;
- het totale vermogen van een belastingplichtige (nog steeds) op een peildatum bepaald om dit saldo vervolgens te verminderen met de schulden en het gemiddelde dagsaldo. Het resterende bedrag wordt fictief aangemerkt als het beleggingsvermogen.

Door bovenstaande methode toe te passen kan arbitrage tussen spaar- en beleggingsvermogen nauwelijks voorkomen. Immers, een overdracht van beleggingsvermogen naar spaarvermogen net voor de peildatum heeft geen noemenswaardige invloed op het gemiddeld over een jaar genomen dagsaldo, waardoor het beleggingsvermogen dichter zal aansluiten bij het werkelijk beleggingsvermogen gedurende het jaar. Toch heeft het kabinet

uiteindelijk niet gekozen voor deze methode van anti-arbitrage vanwege de hierna toegelichte redenen:

a. onredelijke en ongelijke behandeling van bepaalde belastingplichtigen

Het gemiddelde dagsaldo maakt het stelsel veel complexer en moeilijk uitlegbaar. Het gemiddelde dagsaldo heeft tot gevolg dat er aanvullende regelingen nodig zijn om te voorkomen dat een spaarder in bepaalde situaties te maken zou krijgen met een fictief beleggingsdeel op de peildatum.

Ook zou een aanzienlijk aantal belastingplichtigen door de dagsaldo-methode met onevenredige administratieve verplichtingen worden opgezadeld. Belastingplichtigen met buitenlandse bankrekeningen zouden, zolang hun banken deze gegevens niet aanleveren, complexe berekeningen moeten maken om een gemiddeld dagsaldo te berekenen. Een gemiddeld dagsaldo is geen gegeven dat een bank normaliter verstrekt aan haar rekeninghouders. Hoewel het mogelijk is Nederlandse banken te verplichten een gemiddeld dagsaldo aan te leveren is dat voor buitenlandse financiële instellingen niet het geval. Voor belastingplichtigen met een rekening in het buitenland is het dan noodzakelijk om aan alle dagsaldi te komen om deze vervolgens om te rekenen naar een gemiddeld dagsaldo. Naar waarschijnlijkheid werken buitenlandse financiële instellingen hier niet aan mee, waardoor de belastingplichtigen dit volledig zelf moeten berekenen.

Belastingplichtigen (of hun nabestaanden) die te maken krijgen met life-events zoals samenwonen, scheiden, overlijden en migratie moeten een ingewikkelde deeljaarberekening maken waarvoor zij moeilijk over de benodigde informatie kunnen beschikken.

Naast de administratieve lasten die deze groepen belastingplichtigen zouden gaan ervaren, zou de betrouwbaarheid van de aangifte afnemen en meer toezichtscapaciteit bij de Belastingdienst nodig zijn. Dit kan bovendien leiden tot correcties van (vaak onbewuste) fouten, hetgeen voor belastingplichtigen eveneens onwenselijk is.

b. inteerproblematiek

Door de hiervoor geschetste berekeningswijze van het beleggingsvermogen treedt bovendien een ongewenst effect op dat in potentie gevolgen heeft voor alle belastingplichtigen met spaargeld. Zo kan bijvoorbeeld een belastingplichtige met uitsluitend spaarvermogen op de peildatum worden belast alsof deze belastingplichtige ook beleggingsvermogen heeft, doordat deze dit spaarvermogen heeft geconsumeerd (dat wil zeggen: besteed aan iets dat niet valt binnen de grondslag van box 3).

Voorbeeld:

X heeft op 1 januari een totaal vermogen in box 3 van € 200.000 dat uitsluitend uit spaarvermogen bestaat. Op 1 april gebruikt X zijn volledige spaarvermogen om de eigenwoningsschuld af te lossen. De rest van het jaar blijft het vermogen in box 3 nihil. Het gemiddelde dagsaldo bedraagt € 50.000.

Als het beleggingsdeel zou worden bepaald door het gemiddelde dagsaldo van € 50.000 in mindering te brengen op het totale vermogen op peildatum 1 januari, dan heeft X een fictief beleggingsdeel van € 150.000 dat tegen het forfaitaire beleggingsrendement wordt belast.

c. verwerkingstijd gegevens

Een ander nadeel van het gebruik van het gemiddelde dagsaldo is dat dit gegeven pas na afloop van het kalenderjaar beschikbaar is. Dit heeft tot gevolg dat (Nederlandse) financiële instellingen en de Belastingdienst een termijn hebben van twee maanden na afloop van het kalenderjaar om deze gegevens aan te leveren, te controleren en te verwerken in de vooraf ingevulde aangifte. Ten opzichte van het huidige stelsel en de regeling waarin geen gebruik wordt gemaakt van het gemiddelde dagsaldo, zou dit een forse toename van de benodigde gegevens betekenen die in een aanzienlijk kortere tijd moeten worden aangeleverd, verwerkt en gecontroleerd.

4. Afwegingen

Uit het onderzoek naar mogelijkheden om belastingplichtigen met vooral of uitsluitend spaargeld tegemoet te komen, is wederom gebleken dat het aanpassen van de vermogensrendementsheffing om deze beter te laten aansluiten bij het werkelijke rendement alleen mogelijk is door concessies te doen. Zo komt de uit te werken regeling spaarders tegemoet, maar zijn er binnen de groep beleggers belastingplichtigen die zwaarder zullen worden belast. Voor beleggers met laagrenderende beleggingen blijft het forfaitaire rendement relatief hoog ten opzichte van het werkelijke rendement. De keuze om spaargeld af te bakenen door aan te sluiten bij de definitie van een deposito in de Wft is hier inherent aan.

Ook belastingplichtigen met hoge beleggingen gaan meer betalen, vooral wanneer deze beleggingen zijn gefinancierd met hoge schulden. Iedere euro beleggingsvermogen wordt in het voorstel belast tegen het forfaitaire rendement voor beleggen (5,33% in 2020). Dit is het gevolg van het vervallen van de vermogensschijven waarin nu tot € 1 miljoen nog een gecombineerd rendement voor sparen en beleggen wordt toegepast. Ook belastingplichtigen die één of meerdere woningen bezitten die met schulden zijn gefinancierd en in box 3 vallen, behoren tot deze groep. Dat kan gaan om een enkele (vakantie)woning, maar ook om een beleggingsportefeuille met bijvoorbeeld tientallen huurwoningen. In de uitwerking van het wetsvoorstel zal nader in kaart worden gebracht wat de effecten zijn voor specifieke groepen belastingplichtigen en of hier onevenwichtigheden in kunnen zitten. Bij de afweging om specifieke groepen belastingplichtigen tegemoet te komen, spelen ook de gevolgen voor de complexiteit van de regeling en de uitvoering een rol. Ook zal bij de uitwerking worden bekeken of het stelsel voldoende robuust is voor de gevolgen van renteschommelingen.

Verder wordt met de peildatumvariant gekozen voor een robuuste, maar niet waterdichte methode om belastingontwijking tegen te gaan. Dat maakt dat een belastingplichtige in beginsel vrij is om vermogen tussen sparen en beleggen uit te ruilen, maar niet is uit te sluiten dat ook voor niet-fiscaal gedreven transacties dit kan leiden tot een hogere belastingheffing vanwege het (voor de belastingheffing) negeren van bepaalde transacties.

5. Budgettaire aspecten

Naar verwachting kan de uit te werken nieuwe box 3-regeling budgetneutraal worden vormgegeven. De budgettaire gevolgen zijn afhankelijk van de precieze vormgeving van het wetsvoorstel en de rendementen die gelden in het jaar van invoering. Bij het uitwerken van het wetsvoorstel zal budgetneutraliteit het uitgangspunt zijn. Uitgaande van dit principe zullen

bij een heffingvrij inkomen van € 400 en een tarief van circa 33% de verwachte budgettaire gevolgen er op hoofdlijnen als volgt uit zien:

- I. Een budgettaire opbrengst door een saldo van verschillende effecten: zo gaan belastingplichtigen met relatief veel beleggingen en schulden in box 3 meer betalen, maar daar staat tegenover dat huishoudens met vooral spaargeld minder of zelfs geen box 3-belasting meer zullen betalen.
- II. Een budgettaire derving door gedragseffecten. Die zijn onder te verdelen in de volgende gedragseffecten:
 - o Gedragseffecten van beleggers met schulden. Een mogelijk gedragseffect is bijvoorbeeld het aanwenden van bezittingen om schulden die in box 3 vallen, af te lossen.
 - o Gedragseffecten van beleggers in laagrenderende beleggingen zoals obligaties met een laag risico. Het is te verwachten dat een deel van deze beleggingen in spaargeld wordt omgezet, waardoor de belastingheffing over dit deel van het vermogen vrijwel geheel wegvalt.
 - o Gedragseffecten buiten de wetgeving tegen peildatumarbitrage. De omvang van deze derving is mede afhankelijk van de exacte vormgeving van de anti-arbitragewetgeving, zoals de lengte van de termijn waarbinnen het heen en weer overhevelen van vermogen wordt aangeduid als arbitrage.

Ook de eventuele budgettaire gevolgen van doorwerking in toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen zullen in kaart worden gebracht bij de uitwerking van het wetsvoorstel.

De uitvoeringsgevolgen worden opgevangen binnen begroting IXB, artikel 1, 9 en/of 10.

6. Tot slot

Het kabinet ziet de hierboven toegelichte aanpassing als een evenwichtige manier om de belangrijkste knelpunten in het huidige stelsel van box 3 weg te nemen, terwijl – binnen de kaders van het uitgevoerde onderzoek – alleen bij deze regeling de concessies op het gebied van eenvoud, administratieve lasten en uitvoerbaarheid op een aanvaardbaar niveau blijven. Zoals altijd zal het uiteindelijke oordeel over de uitvoerbaarheid blijken uit een uitvoeringstoets die wordt gebaseerd op het uitgewerkte wetsvoorstel.

Het kabinet beziet dit ook in het licht van de ambitie om te komen tot een eenvoudiger en beter uitvoerbaar belastingstelsel. Voor de langere termijn zal het kabinet in het onderzoek naar bouwstenen voor een beter belastingstelsel meer fundamentele beleidsopties laten uitwerken op terrein van het belasten van vermogen, mede in samenhang met ander vermogen en andere vermogensinkomsten. Daarbij zal ook aandacht zijn voor de concessies die de voorgestelde regeling met zich meebrengt. Het kabinet ziet de in deze brief voorgestelde aanpassing van de vermogensrendementsheffing als een logische stap die ruimte laat voor een verdere hervorming.

De Staatssecretaris van Financiën,
M. Snel