

Vergaderjaar 2020–2021

35 572

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2021)

Nr. 92

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juni 2021

Met het pakket Belastingplan 2021 heeft het kabinet per 1 januari 2021, met brede steun van uw Kamer, het heffingvrije vermogen in box 3 verhoogd van € 30.846 in 2020 naar € 50.000 (€ 100.000 voor fiscale partners). Met deze wijziging is tegemoetgekomen aan de maatschappelijk breed gedragen wens om op korte termijn belastingplichtigen met kleinere vermogens in box 3 te ontzien. Door deze wijziging betalen vanaf dit jaar circa 900.000 mensen geen belasting meer in box 3. Daarnaast gaan circa 1.700.000 belastingplichtigen met een vermogen tussen de € 50.000 en circa € 220.000 (€ 440.000 voor fiscale partners) minder belasting betalen.

Naast de brede steun in uw Kamer voor deze aanpassingen in box 3 heeft uw Kamer wel nadrukkelijk aandacht gevraagd voor de toekomst van box 3. De afgelopen jaren is in uw Kamer regelmatig de wens uitgesproken om de huidige forfaitaire box 3-heffing om te zetten in een heffing over het werkelijk behaalde rendement. Ook het kabinet heeft deze wens nadrukkelijk uitgesproken. Om meer zicht te krijgen op de mogelijkheden daartoe heeft het kabinet PwC gevraagd onderzoek te doen naar de praktische mogelijkheden om over de (digitale) informatie te beschikken die noodzakelijk is voor een moderne en uitvoerbare heffing over het werkelijk behaalde rendement. Ook heeft het kabinet – conform de wens van uw Kamer – juridische deskundigen gevraagd om de mogelijkheden voor een tegenbewijsregeling voor spaarders in box 3 te inventariseren met als doel om spaarders al op kortere termijn extra te kunnen ontzien. Deze trajecten zijn recent afgerond en bijgaand ontvangt u de twee rapporten. In het vervolg van deze brief ga ik kort in op de onderzoeksresultaten uit de rapporten. Vooruitlopend op de nadere toelichting op de rapporten, deel ik graag alvast met uw Kamer dat het bijgevoegde

onderzoek inzake werkelijk rendement¹, het volgende kabinet – naar mening van het huidige demissionaire kabinet – goede aanknopingspunten biedt om een heffing naar werkelijk rendement nader uit te werken. Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek naar een tegenbewijsregeling dat een dergelijke regeling juridisch niet houdbaar is. Deze route is volgens het huidige kabinet daarmee geen wenselijke oplossingsrichting.

Tijdens de behandeling van de Wet aanpassing box 3 heeft uw Kamer ook aandacht gevraagd voor de aangepaste vormgeving van de vermogensuitvraag, zoals die met deze wet in de Wet inkomstenbelasting 2001 is opgenomen. De aanpassing van de vermogensuitvraag was noodzakelijk om te voorkomen dat de verhoging van het heffingvrije vermogen doorwerkt naar de vermogenstoetsen van inkomensafhankelijke regelingen, zoals toeslagen. Ik heb uw Kamer destijds toegezegd om te onderzoeken of een andere manier van uitvraag mogelijk is en zal daar in deze brief ook kort op ingaan.

Onderzoek werkelijk rendement

Uit de tot op heden intern uitgevoerde onderzoeken naar een moderne en uitvoerbare box 3-heffing naar werkelijk rendement is de beschikbaarheid van (digitale) informatie als een belangrijke voorwaarde geïdentificeerd. De huidige informatiepositie van de Belastingdienst is niet voldoende om een heffing naar werkelijk rendement op een moderne en uitvoerbare wijze vorm te geven. Om die reden heeft het kabinet extern onderzoek laten uitvoeren naar de beschikbaarheid van data met de focus op de aanwezigheid van data bij de ketenpartners, de werkwijze van innovatieve partijen in de fintech-sector ten aanzien van de verwerking van data, en hoe de informatie door de Belastingdienst verwerkt kan worden. Het onderzoek, uitgevoerd door PwC, biedt inzicht in de praktische mogelijkheden om over de benodigde data te beschikken.

Tijdens de behandeling van het pakket Belastingplan 2021 heb ik aan uw Kamer toegezegd dit onderzoek zo snel als mogelijk aan uw Kamer te sturen, zodat de uitkomsten kunnen worden gebruikt tijdens de formatie.² Met het versturen van het rapport aan uw Kamer wordt ook voldaan aan de in november 2020 aangenomen motie van de leden Van Haga en Baudet.³ In deze motie wordt het kabinet namelijk verzocht om te onderzoeken of en hoe belastingplichtigen de mogelijkheid kan worden geboden om te kiezen voor een heffing op basis van het werkelijke rendement. In het vervolg van deze brief zal ik kort ingaan op de opzet van en bevindingen uit het onderzoek en zal ik de nodige vervolgstappen benoemen.

Opzet onderzoek

De onderzoekers van PwC hebben per vermogensbestanddeel in kaart gebracht welke mogelijkheden er zijn om over de data te beschikken die noodzakelijk zijn om belasting te kunnen heffen over werkelijk behaald rendement. Hierbij is specifiek gekeken naar heffingen in de vorm van een vermogensaanwasbelasting (VAB) en een vermogenswinstbelasting (VWB). De onderzoekers spreken in het rapport over «praktische uitvoerbaarheid» in de zin van de mogelijkheid om de benodigde informatie te verzamelen en te verwerken. Dit is gemeten aan de hand van acht zogenoemde «data-eigenschappen». Het gaat hierbij bijvoorbeeld om beschikbaarheid en volledigheid van data, de snelheid waarmee deze data

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 35 572, nr. 17.

³ Kamerstuk 35 572, nr. 70.

beschikbaar kunnen komen, hoe betrouwbaar de gegevens zijn en of deze veilig geleverd kunnen worden. Op basis van deze «meting» van data-eigenschappen is vervolgens per vermogensbestanddeel gekeken naar de mogelijkheid om de data – die noodzakelijk is voor een VAB of een VWB – te verzamelen en te verwerken. Op basis van deze «data-eigenschappen» is de «praktische uitvoerbaarheid» van een VAB en van een VWB uitgedrukt in een score van 0 tot 100 ten opzichte van de informatiepositie van de Belastingdienst in het huidige stelsel. Ik merk hierbij op dat ook in het huidige stelsel niet alle benodigde data beschikbaar is voor de Belastingdienst, waardoor de score van 100 geen perfecte datapositie vertegenwoordigt.

Belangrijk om hierbij nog op te merken is dat «praktische uitvoerbaarheid», zoals gedefinieerd in het onderzoeksrapport, niet hetzelfde is als het oordeel «uitvoerbaar» voor een stelsel in het algemeen, rekening houdend met alle relevante overige aspecten en samenkomend in een Uitvoeringstoets door de Belastingdienst. Een Uitvoeringstoets door de Belastingdienst gaat immers verder dan alleen de beoordeling van beschikbaarheid en verwerking van data. De uitvoerbaarheid door de Belastingdienst is afhankelijk van de concrete vormgeving van een heffing naar werkelijk rendement binnen de gehele IV-infrastructuur voor alle uitvoering van wet- en regelgeving. Hierover zal te zijner tijd een formele Uitvoeringstoets uitsluitel moeten geven.

Bevindingen onderzoek

Uit het onderzoek blijkt dat zowel de VAB als de VWB lager scoren dan het huidige stelsel én dat de score sterk verschilt per vermogensbestanddeel, ervan uitgaande dat een gelijk gewicht wordt toegekend aan het belang van alle data-eigenschappen. Uit het onderzoek blijkt dat er mogelijkheden zijn om – voor bepaalde vermogensbestanddelen – over de data te beschikken die noodzakelijk zijn voor een moderne en uitvoerbare heffing naar werkelijk rendement (zowel voor een VAB als voor een VWB). Dat vraagt echter wel een forse uitbreiding van de bestaande data-aanlevering aan de Belastingdienst door ketenpartners, zoals bijvoorbeeld banken, verzekeraars en andere financiële instellingen. Uit het onderzoek blijkt tegelijkertijd dat niet voor alle vermogensbestanddelen de data (volledig) aangeleverd kan worden door ketenpartners. Voor de vermogensbestanddelen onroerende zaken en «overige bezittingen» is het bijvoorbeeld in mindere mate mogelijk om over de relevante data te beschikken, waardoor de Belastingdienst voor deze informatie afhankelijk is van wat de belastingplichtige zelf aanlevert. De data-positie van de Belastingdienst varieert dus sterk per vermogensbestanddeel en per vormgeving van een heffing naar werkelijk rendement. Met die inzichten dient in eventuele vervolgstappen rekening te worden gehouden. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het nader uitwerken van een heffing over het werkelijke rendement van vermogensbestanddelen waarbij de data-positie relatief hoog scoort, zoals bank- en spaartegoeden of beleggingen in financiële producten. En het vooralsnog behouden van de forfaitaire heffing voor vermogensbestanddelen met een relatief beperkte data-positie, zoals onroerende zaken en overige vermogensbestanddelen. Dergelijk onderscheid leidt echter wel tot extra complexiteit en nieuwe mogelijkheden voor arbitrage. In een nadere uitwerking zal daarom gezocht moeten worden naar een balans tussen de beschikbaarheid van data, de uitvoeringsaspecten voor de Belastingdienst en de beheersing van eventuele ontwijkingsmogelijkheden.

Vervolgstappen

De uitvoerbaarheid en de haalbaarheid van een stelsel naar werkelijk rendement zijn onder meer afhankelijk van de beschikbaarheid van de benodigde data, de aanpassingen en waarborgen die noodzakelijk zijn om de informatie-infrastructuur in te richten bij zowel de Belastingdienst als bij ketenpartners, de beheersing van eventuele ontwikkelingsmogelijkheden en de wijze waarop een dergelijke heffing kan worden ingepast in een digitaal aangifteproces zonder een forse toename van administratieve lasten voor de belastingplichtige en risico's op fouten. De resultaten van dit onderzoek bieden waardevolle informatie over het belangrijke element van de beschikbaarheid van data. Het onderzoek biedt daarmee goede aanknopingspunten die kunnen bijdragen aan een nadere uitwerking van een stelsel naar werkelijk rendement. Het is daarbij aan het volgende kabinet om de uitkomsten van dit rapport, in samenhang met alle andere belangrijke elementen, nader in kaart te brengen en desgewenst een voorstel voor een heffing naar werkelijk rendement uit te werken.

Inventarisatie tegenbewijsregeling

In uw Kamer is met enige regelmaat ter sprake gekomen dat belastingplichtigen de bestaande box 3-heffing als te hoog ervaren. Dit geldt met name voor belastingplichtigen met vooral of uitsluitend spaargeld in box 3. Om die reden heb ik, onder andere naar aanleiding van vragen van het lid Lodders⁴, aangegeven zo snel mogelijk juridisch advies in te winnen bij deskundigen over de eventuele mogelijkheid van een (tijdelijke) tegenbewijsregeling voor een afgebakende groep belastingplichtigen met vooral of uitsluitend spaargeld.⁵ Dit advies is bijgevoegd bij deze brief⁶.

Het gevraagde advies

De deskundigen hebben het advies opgebouwd door de kaders van een eventuele tegenbewijsregeling te schetsen. Daarbij is aandacht voor het doel van een tegenbewijsregeling, het (beoogde) effect van een tegenbewijsregeling en de wijze waarop een tegenbewijsregeling een inbreuk vormt op de huidige heffingssystematiek. Vervolgens wordt de tegenbewijsregeling juridisch getoetst op de relatie met het gelijkheidsbeginsel. Daarnaast volgt een toets op andere juridische aspecten zoals het rechtszekerheidsbeginsel, de invloed van deze optie op de complexiteit en de conflictgevoeligheid alsmede op de arbitragemogelijkheden.

De deskundigen komen tot de conclusie dat een tegenbewijsregeling die uitsluitend toegankelijk is voor een afgebakende groep spaarders met vooral of uitsluitend spaargeld in juridisch opzicht tot grote spanning leidt met het gelijkheidsbeginsel. Het niet kunnen toepassen van de tegenbewijsregeling door andere groepen belastingplichtigen kan leiden tot een disproportionele ongelijke behandeling van de verschillende groepen belastingplichtigen. Dit leidt ertoe dat zeker niet kan worden uitgesloten dat belastingplichtigen die niet in aanmerking komen voor de tegenbewijsregeling, met een beroep op het gelijkheidsbeginsel, alsnog in aanmerking kunnen komen voor toepassing van de tegenbewijsregeling. De deskundigen bestempelen de juridische houdbaarheid van een tegenbewijsregeling, die alleen open staat voor een afgebakende groep belastingplichtigen als «twijfelachtig».

⁴ Kamerstuk 35 302, nr. 17.

⁵ Kamerstuk 32 140, nr. 74.

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

De deskundigen hebben daarnaast ook naar andere elementen van een dergelijke tegenbewijsregeling voor een afgebakende groep spaarders gekeken, zoals rechtszekerheid, conflictgevoeligheid, complexiteit en doenvermogen. Ook voor wat betreft deze elementen komen de deskundigen tot de conclusie dat zij de introductie van een tegenbewijsregeling afwijzen en deze ook als tussenoplossing, vooruitlopend op een heffing op basis van werkelijk rendement, onwenselijk achten. Een dergelijke tegenbewijsregeling maakt namelijk inbreuk op de vereisten die het rechtszekerheidsbeginsel stelt aan wetgeving, is complex, conflictgevoelig en biedt mogelijkheden tot arbitrage. Dit maakt een dergelijke tegenbewijsregeling volgens de deskundigen niet alleen juridisch kwetsbaar maar ook maatschappelijk onwenselijk.

Het ongevraagde advies

De deskundigen bieden wel een andere denkrichting om beter aan te sluiten bij de het gevoel van rechtvaardigheid van de belastingbetaler en de belastingplichtige met (nagenoeg) uitsluitend spaargeld in het bijzonder. Deze denkrichting behelst het introduceren van verschillende heffingsregimes op spaargeld enerzijds en beleggingen anderzijds. Tegelijkertijd geven de deskundigen aan dat alleen een heffing over werkelijk behaalde rendementen optimaal tegemoet kan komen aan de (ervaren) legitimiteit en acceptatie van het box 3-stelsel.

Conclusie van het kabinet

Op basis van het advies van deze deskundigen komt het kabinet tot de conclusie dat het juridisch niet mogelijk is en maatschappelijk onwenselijk is om een tegenbewijsregeling in box 3 te introduceren voor een afgebakende groep belastingplichtigen met vooral of uitsluitend spaargeld. Om die reden adviseer ik een volgend kabinet geen stappen in deze richting te zetten en de focus te leggen bij het verder uitwerken van de mogelijkheden voor een uitvoerbare heffing naar werkelijk rendement, mede op basis van de onderzoeksresultaten van PwC.

Met betrekking tot het ongevraagde advies van de deskundigen is het kabinet van mening dat die denkrichting vergelijkbaar is met de contourenschets die mijn voorganger aan uw Kamer had voorgelegd.⁷ Daarover werd eerder al geconcludeerd dat dit zou leiden tot een herverdeling ten nadele van belastingplichtigen die relatief veel overige bezittingen of schulden hebben in box 3 en tegelijkertijd relatief lage werkelijke rendementen behalen. Tegemoetkomen aan deze kritiek zou leiden tot een complexer stelsel dat bovendien gevoeliger wordt voor arbitrage.⁸ Daarom werd dit voorstel als onevenwichtig beoordeeld. De overwegingen die daarbij speelden zijn naar mening van het kabinet ook van toepassing op de door de deskundigen meegegeven andere denkrichting.

Vermogensuitvraag

Per 1 januari 2021 is de Wet aanpassing box 3 in werking getreden. Onderdeel van deze wet is een aanpassing in de vermogensuitvraag om te voorkomen dat de verhoging van het heffingvrije vermogen doorwerkt in het recht op, of de hoogte van, inkomensafhankelijke regelingen. Deze aanpassing heeft tot gevolg dat belastingplichtigen met een vermogen tussen € 31.140 en € 50.000 gevraagd wordt aangifte te doen in box 3, ook al zullen zij – vanwege de verhoging van het heffingvrije vermogen naar € 50.000 – geen belasting in box 3 verschuldigd zijn. Met deze

⁷ Kamerstuk 35 026, nr. 74.

⁸ Kamerstuk 35 302, nr. 82.

vormgeving was het mogelijk om op korte termijn belastingplichtigen met kleinere vermogens tegemoet te komen zonder onbedoelde doorwerking naar inkomensafhankelijke regelingen. Daarbij heb ik wel aangegeven dat deze vormgeving van de vermogensuitvraag niet de ideale oplossing is voor de langere termijn, mede omdat deze bewerkelijk is voor de uitvoering. Tijdens de parlementaire behandeling van het pakket Belastingplan 2021 d.d. 11 november 2020 heb ik daarom toegezegd om voor box 3 te onderzoeken of een andere inrichting voor de huidige vermogensuitvraag mogelijk is, rekening houdend met eventuele uitvoeringsaspecten, en uw Kamer hierover in het voorjaar nader te informeren.

Het onderzoek over de vermogensuitvraag heeft laten zien dat de Belastingdienst op basis van de huidige wettelijke regeling ermee bezig is om een werkbaar systeem te bouwen waarmee de nieuwe vorm van de vermogensuitvraag correct en betrouwbaar uitgevoerd kan worden. Een andere vormgeving van de vermogensuitvraag is dan op korte termijn ook niet op voorhand noodzakelijk. Verder hangt een wijziging van de manier waarop het vermogen wordt uitgevraagd sterk samen met de vormgeving van box 3 in de toekomst. Om die reden adviseer ik het volgende kabinet om dit vraagstuk niet als een afzonderlijk traject te beschouwen en dit nadrukkelijk te betrekken in de overwegingen met betrekking tot de toekomstige vormgeving van box 3.

Tot slot

Zoals gezegd bestaat er in uw Kamer een brede wens om de huidige forfaitaire box 3-heffing om te zetten in een heffing over het werkelijk behaalde rendement. Daarbij is in uw Kamer ook vaak aangegeven dat een heffing over het werkelijk behaalde rendement niet op korte termijn haalbaar is. Eventuele tijdelijke regelingen of aanpassingen om tegemoet te komen aan (een deel van) de belastingplichtigen in box 3 blijken juridisch niet houdbaar of zijn als onevenwichtig beoordeeld. Positief is wel dat de resultaten uit het onderzoek van PwC een beter perspectief bieden op de mogelijkheden voor een stelsel naar werkelijk rendement. Het volgende kabinet zou daarom – in lijn met de wens van uw Kamer en mede op basis van de recente onderzoeksresultaten – een stelsel naar werkelijk rendement nader uit kunnen werken en doorlichten op alle relevante aspecten zoals haalbaarheid, uitvoerbaarheid, complexiteit en beheersing van ontwijkingsmogelijkheden. Op basis daarvan zou vervolgens het gesprek met uw Kamer verder gevoerd kunnen worden. Op deze wijze kan deze breed gedragen wens wellicht ook uitmonden in een breed gedragen voorstel.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief