Heffing box 3 op basis van werkelijk rendement

Een voortgangsrapportage van het onderzoek naar het belasten van het werkelijke rendement in box 3

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding 5
Hoofdstuk 2 Wat zijn de doelen en randvoorwaarden? 7
2.1 De doelen en randvoorwaarden 7
2.2 Nadere toelichting op de doelen en randvoorwaarden 7
...de mate waarin de variant meer recht doet aan belasting van het werkelijke rendement... 7
...de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst, de burger en de ketenpartners... 7
...de belastingopbrengst van box 3 blijft robuust... 9
...en er zijn geen voor de hand liggende ontwijkingsmogelijkheden... 10
...geen sterkere economische verstoringen en beperkte gevolgen voor de kapitaalmarkt... 10
2.3 Budgettaire effecten 10
Hoofdstuk 3 Wat zijn de keuzes: Forfaitair, vermogenswinst of vermogensaanwas? 13
3.1 Reguliere inkomsten uit vermogen 13
3.2 Vermogenswinstbelasting 14
3.2.1 Beschrijving vermogenswinstbelasting 14
3.2.2 Economische aspecten van een vermogenswinstbelasting 14
3.2.3 Ontwijkingsmogelijkheden bij de vermogenswinstbelasting 14
3.2.4 Internationaal 15
3.3 Vermogensaanwasbelasting 15
3.3.1 Beschrijving vermogensaanwasbelasting 15
3.3.2 Economische aspecten van een vermogensaanwasbelasting 16
3.3.3 Ontwijkingsmogelijkheden bij een vermogensaanwasbelasting 16
3.3.4 Internationaal 16
3.4 Forfaitair vaststellen van het vermogensrendement 17
3.4.1 Beschrijving forfaitair vaststellen van het vermogensrendement 17
3.4.2 Ontwijkingsmogelijkheden bij het forfaitair vaststellen van het vermogensrendement 17
3.4.3 Internationaal 18
3.5 Een grafische illustratie van de hoofdsystemen 18
Hoofdstuk 4 Waarover moet verder worden beslist? 19
4.1 Kosten 19
4.2 Schulden 21
4.3 Verliesverrekening 22
4.4 Heffingvrij vermogen en heffingvrije voet voor het rendement 23
4.5 Immigratie, emigratie, overlijden en scheiding 24
4.6 Voorlopige aanslagen 24
4.7 Gevolgen voor toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen 24
4.8 Overgangsmaatregelen en vaststellen aanvangswaarde vermogensbestanddelen. 25
4.9 Belasting op inkomen uit vermogen als bronheffing bij financiële instellingen 25
Hoofdstuk 5 Conclusies per vermogenstitel 27
5.1 Bank- en spaartegoeden 27

5.2 Aandelen, obligaties en derivaten 28
5.3 Verzekeringsproducten 32
5.4 Onroerende zaken 34
5.5 Overige vermogenstitels 35
5.6 Schulden 36
5.7 Samenvattend overzicht 37
Hoofdstuk 6 Wat zijn denkbare varianten? 39
6.1 Variant A: voor financieel vermogen: belasting van werkelijke vermogensaanwas, waarin begrepen reguliere inkomsten (rente, dividend); voor onroerende zaken en overig vermogen: belasting van forfaitair rendement. 39
6.2 Variant B: voor financieel vermogen: belasting van werkelijke reguliere inkomsten en vermogenswinst; voor onroerende zaken en overig vermogen: belasting van forfaitair rendement. 40
6.3 Variant C: een heffing op forfaitair bepaald inkomen, waarbij het forfaitair rendement per vermogensbestanddeel wordt bepaald door de gemiddelde rendementsontwikkeling in het jaar. 42
6.4 De varianten getoetst aan doelstellingen en randvoorwaarden. 43
6.5 Gevolgen van de varianten voor de overheidsinkomsten 46
Hoofdstuk 7 De verdere weg naar een heffing op werkelijk rendement 47
Hoofdstuk 8 Samenvatting en conclusies 49
Bijlage 1 Buitenlandse belastingplicht 53
Bijlage 2 Opzet en verantwoording onderzoek 55
Internationaal onderzoek 55
Wetenschap 55
Banken, verzekeraars, vastgoedfondsen en vermogensbeheerders 55

Hoofdstuk 1 Inleiding

Sinds de herziening van inkomstenbelasting in 2001 wordt het belastbaar inkomen uit sparen en beleggen op forfaitaire wijze vastgesteld en belast. Dit betekent dat niet de werkelijke inkomsten worden belast, maar een forfaitair rendement. Dit forfaitair rendement is in 2001 vastgesteld op 4 procent van de waarde van het vermogen. Met deze forfaitaire vermogensrendementsheffing kwam een einde aan de grondslaguitholling die tot dan toe was opgetreden bij het belastbaar inkomen uit sparen en beleggen en werd een bredere grondslag voor box 3 bereikt. Tevens werd het belastbaar inkomen uit sparen en beleggen tegen een lager tarief belast dan het belastbaar inkomen uit werk en woning.
Sinds 2001 zijn de obligatierente en de spaarrente sterk gedaald. Daardoor kregen veel spaarders het gevoel belasting te betalen over een opbrengst die er nooit was geweest. Daarom heeft het kabinet rond Prinsjesdag 2015 een proces in gang gezet om te onderzoeken of en zo ja, hoe het mogelijk is om bij de heffing over inkomen uit sparen en beleggen beter aan te sluiten bij het werkelijke rendement. De Tweede Kamer heeft het kabinet in dit streven ondersteund door met algemene stemmen een motie[1] aan te nemen. Het kabinet heeft in eerste instantie aangegeven dat dit proces drie jaar in beslag zou nemen. Tegelijkertijd is in het Belastingplan 2016[2] een stap opgenomen om het forfaitaire rendement alvast beter te laten aansluiten op de werkelijk behaalde rendementen, zonder de uitvoerbaarheid van de regeling te verminderen. In dit voorstel wordt eveneens op forfaitaire wijze, voor drie verschillende vermogensklassen rekening gehouden met de verdeling van het vermogen over sparen enerzijds en beleggen anderzijds met ieder een eigen rendement. Op deze wijze is het forfaitaire rendement afhankelijk van de hoogte van het vermogen. Tevens werden mechanismen vastgelegd waarmee de parameters van de berekening van het forfaitaire rendement worden aangepast aan de werkelijke ontwikkelingen. Het voorstel is als onderdeel van het Belastingplan 2016 aangenomen door beide Kamers en zal per 1 januari 2017 in werking treden.
Tijdens de parlementaire behandeling van dit voorstel heeft de Tweede Kamer bij motie[3] gevraagd om een uiterste inspanningsverplichting van het kabinet om met voorstellen te komen om het werkelijke rendement op vermogen te belasten. Als reactie op die motie heeft het kabinet aangegeven dat het serieus onderzoek zal doen naar het belasten van het werkelijke rendement uit sparen en beleggen. Het heeft daarbij ook aangegeven geen nieuwe, onhaalbare doelen aan de Belastingdienst te willen opleggen. Een voortgangsrapportage van dit onderzoek zou tegelijkertijd met het Belastingplan 2017 aan het parlement worden gezonden[4].

Bij het onderzoek naar belasting van het werkelijke rendement hanteert het kabinet drie randvoorwaarden:

- Het nieuwe stelsel moet beter aansluiten bij het gevoel van rechtvaardigheid van de belastingbetaler. Het belaste rendement moet een betere weerspiegeling zijn van het werkelijke rendement.
- Het nieuwe stelsel moet goed uitvoerbaar zijn. Het moet zoveel mogelijk de dekking van de vooringevulde aangifte op het huidige niveau houden of verbeteren. Het moet de belastingbetaler niet veroordelen tot het bijhouden van een uitgebreide administratie en het bewaren van een grote hoeveelheid bonnetjes. Ook moet het niet leiden tot uitgebreide formulieren om aangifte te doen.
- Tenslotte moet het nieuwe stelsel voldoende robuust zijn tegen ontwijking. Eén van de redenen voor het forfaitaire stelsel was een uitgebreide grondslaguitholling en die uitholling moet niet terugkeren.

[1] Kamerstukken II, 2015-2016, 34 300, nr. 62.
[2] Kamerstukken II, 2015-2016, 34 302, nr. 1-3.
[3] Kamerstukken II, 2015-2016, 34 302, nr. 97.
[4] Kamerstukken II, 2015-2016, 34 302, nr. 107: Handelingen II 2015-2016, nr. 9, item 11, datum vergadering 1-10-2015, Tweede Kamer, p. 27 e.v. en Handelingen I 2015-2016, nr. 13, item 8, datum vergadering 15-12-2015, Eerste Kamer, p. 1.

Voor u ligt de aangekondigde voortgangsrapportage van het onderzoek naar een heffing op werkelijke, individueel bepaalde rendementen. Voor deze voortgangsrapportage zijn gesprekken gevoerd met de ketenpartners van de Belastingdienst: banken, verzekeringsbedrijven, vermogensbeheerders en vastgoedfondsen. Er is contact gelegd met de belastingdiensten in Denemarken, Zweden, Noorwegen, Duitsland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk, Nieuw Zeeland en de Verenigde Staten om meer inzicht te krijgen in de manier waarop deze landen omgaan met de belasting van inkomsten uit vermogen. Ook is er een rondetafelgesprek gevoerd met een aantal hoogleraren die al eerder bijdragen hadden geleverd aan de publieke discussie over het belasten van inkomen uit vermogen. De resultaten van deze inspanningen zijn verwerkt in de volgende hoofdstukken.

Hoofdstuk 2 Wat zijn de doelen en randvoorwaarden?

2.1 De doelen en randvoorwaarden

In deze voortgangsrapportage worden varianten gepresenteerd van mogelijke manieren om belasting te heffen over het werkelijke, individueel bepaalde rendement op vermogen. Deze varianten worden getoetst aan de volgende doelen en randvoorwaarden:

- de mate waarin de onderzochte variant recht doet aan belastingheffing over het werkelijke rendement;
- de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst, de burger en de ketenpartners;
- robuuste belastingopbrengsten uit box 3, geen voor de hand liggende arbitragemogelijkheden en geen sterke economische verstoringen.

Daarnaast worden van elke variant de budgettaire effecten in kaart gebracht. In de volgende paragraaf worden deze doelen en randvoorwaarden nader toegelicht.

2.2 Nadere toelichting op de doelen en randvoorwaarden

...de mate waarin de variant meer recht doet aan belasting van het werkelijke rendement…

Belastingheffing in box 3 op basis van het werkelijke rendement is een rechtvaardiger vorm van belastingheffing dan een forfaitaire heffing. Een forfaitaire belastingheffing heeft altijd een zekere grofheid. Daar kunnen voordelen in de vorm van een betere uitvoerbaarheid tegenover staan.
Een belangrijk criterium om varianten te beoordelen is in hoeverre de heffing meer recht doet aan belasting van het werkelijke rendement.
Onder werkelijk rendement zal fiscaal worden verstaan de inkomsten uit vermogen die de individuele belastingplichtige binnen het belastingjaar heeft genoten, dus de reguliere inkomsten (rente, dividend) en de waardemutaties.

...de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst, de burger en de ketenpartners…

Een belangrijk onderdeel van de doelen en randvoorwaarden is de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst. Het kabinet wil de Belastingdienst niet opzadelen met niet-uitvoerbare wetgeving. De Belastingdienst acht een regeling in algemene zin uitvoerbaar indien deze begrijpelijk is voor burgers en bedrijven. Bovendien moet een regeling handhaafbaar en fraudebestendig zijn en zonder grote risico's kunnen worden doorgevoerd in de systemen van de Belastingdienst. Indien een regeling slecht scoort op één of meer van deze onderdelen, is de regeling niet uitvoerbaar voor de Belastingdienst. Belangrijk specifiek element bij een box-3-variant die meer recht doet aan het werkelijke rendement is de mate waarin de aangiften inkomstenbelasting vooringevuld kunnen worden met de gegevens van het werkelijke rendement van de ketenpartners (banken, verzekeraars, vastgoedfondsen en vermogensbeheerders). Als uitgangspunt voor het belasten van het werkelijke rendement geldt dat het inkomen uit dezelfde vermogensbestanddelen als de vermogensbestanddelen bij de huidige box 3 in de heffing wordt betrokken. Daarbij geldt dat de gegevens benodigd voor deze heffing tijdig, juist en volledig aangeleverd worden door de ketenpartners.

Aandachtspunten bij de toetsing op uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst zijn:

- de uitbreiding en versnelde aanlevering van de gegevensstroom voor het voorinvullen van aangiftegegevens
- de gevolgen voor de administratieve lasten voor burgers en complexiteit van de aangifte
- de gevolgen voor de uitvoerbaarheid en de uitvoeringslasten bij de Belastingdienst en ketenpartners.

Een belangrijk punt van aandacht is de tijdigheid van de aanlevering van de gegevens aan de Belastingdienst. In 2010 is overgegaan naar een systeem waarbij alleen de peildatum 1 januari nog

relevant is voor box 3 (daarvoor was tevens de peildatum 31 december relevant). Belangrijk argument voor deze vereenvoudiging was dat daardoor het voorinvullen van box 3 eenvoudiger, minder risicovol en eerder mogelijk werd omdat de relevante gegevens al in het belastingjaar zelf beschikbaar zijn, waardoor er veertien maanden de tijd is om de vooringevulde aangifte (verder: VIA) te vullen. Werkelijke inkomsten zijn pas na afloop van het belastingjaar bekend bij de ketenpartners. Daardoor zijn ook derdengegevens van banken pas na afloop van het jaar in plaats van op 1 januari beschikbaar. Dit betekent dat er voor het vullen van de VIA met deze gegevens geen veertien, maar slechts twee maanden beschikbaar zijn. Deze korte levertermijn levert risico's op voor de VIA. Belangrijk is ook dat het voor de burger niet veel ingewikkelder moet worden. Veel is daarom afhankelijk van de volledigheid van de gegevensverstrekking door de ketenpartners. Immers, hoe volledige die gegevensaanlevering des te minder hoeven burgers zelf bij te houden voor en in te vullen in de aangifte inkomstenbelasting. Daarbij geldt verder dat informatie die wordt ingewonnen bij ketenpartners een hoge kwaliteit kent. Dit alles zorgt ervoor dat in de aangiften minder fouten voorkomen waardoor er bij het toezicht aan de aangiften minder aandacht hoeft te worden besteed. Voor zover gegevens niet juist en volledig kunnen worden vooringevuld is toetsing van de aangifte bij het opleggen van de aanslagen nodig. Dit is een arbeidsintensief proces dat een flinke capaciteitsinzet van de Belastingdienst vergt. Om negatieve gevolgen voor burgers en Belastingdienst te voorkomen is bij de vormgeving van een box-3-heffing op basis van werkelijk rendement het streven om gegevens zo juist mogelijk en zo compleet mogelijk voor in te vullen.

Voor uitvoerbaarheid van de burger is van groot belang dat de huidige situatie - waarin de burger voor box 3 in het algemeen niets hoeft in te vullen – zo veel mogelijk gecontinueerd wordt. Er zijn ruim 2 miljoen huishoudens die in box 3 belasting betaalden. In tabel 2.1 wordt nadere informatie gegeven over de verdeling van vermogensbestanddelen over deze huishoudens.

Tabel 2.1: Verdeling belastingplichtigen over vermogensbestanddelen

	aantal huishoudens (* 1000)	% van het aantal hh in box 3	Bedrag aan bezittingen (* 1 mld)
Belastingplichtigen met - alleen bank- en spaartegoeden	923	42,6%	82,4
- alleen bank- en spaartegoeden, aandelen en obligaties	507	23,4%	87,6
Belastingplichtigen met naast bank- en spaartegoeden, aandelen en/of obligaties, ook overige bestanddelen waaronder onroerende zaken, tweede woning, en schulden)	737	34,0%	253,1
Totaal	2.166	100%	423,1

Indien voorinvulling van de gegevens niet volledig, juist en tijdig mogelijk zou zijn, betekent dat een forse extra administratieve last voor die groep. Die burgers zouden de gegevens voor de berekening van het inkomen uit vermogen zelf moeten bijhouden en invullen op het aangiftebiljet. Dit is ten opzichte van de huidige situatie een forse achteruitgang.

Voor de uitvoerbaarheid van een regeling zijn de inspanningen van de ketenpartners van groot belang. De uitvoerbaarheid door ketenpartners hangt in belangrijke mate af van de gekozen systematiek. Financiële instellingen hebben veel informatie beschikbaar zoals saldi, rente en dividend en leveren deze al aan de Belastingdienst. Een uitbreiding hiervan met de waardemutaties die ook onderdeel uitmaken van de grondslag van een heffing op werkelijk rendement is mogelijk mits de Belastingdienst exact en eenduidig aangeeft welke gegevens met welke specificaties moeten worden verstrekt. Daarbij is het zo dat de kosten voor verschillende producten op verschillende wijze in rekening worden gebracht. Verder hebben de banken onderling ook weer verschillende wijzen voor het in rekening brengen van de kosten. Het vaststellen van die specificaties, het inbouwen in systemen en aanpassing van de leveringen vergt bij een dergelijke ingrijpende verandering een aantal jaren.

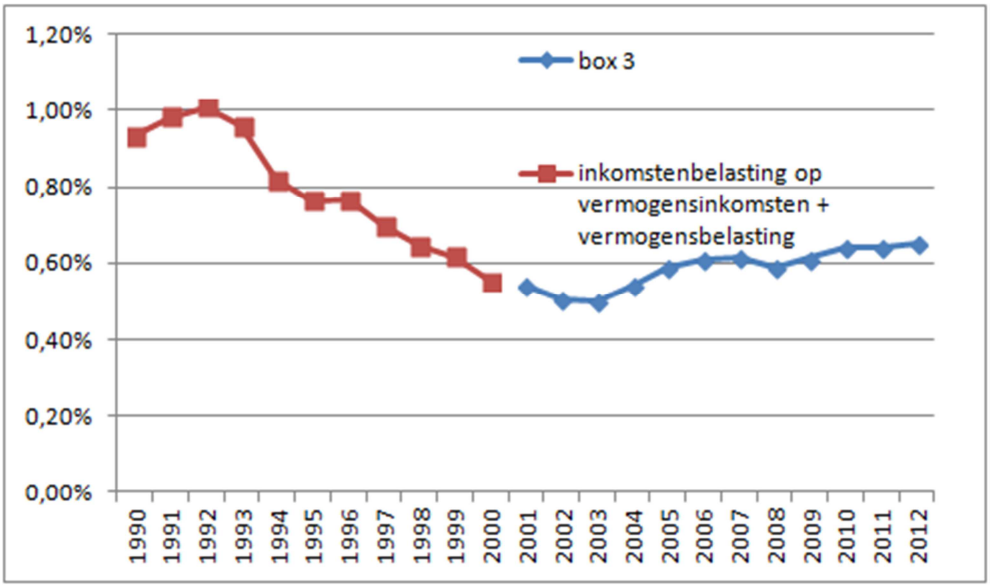
Ketenpartners in de vastgoedsector leveren nu nog geen informatie aan de Belastingdienst met betrekking tot de reguliere inkomsten zoals bijvoorbeeld huur. Ook voor overige bezittingen worden geen gegevens vooringevuld. Voor veel van deze inkomsten is er geen centrale registratie. Gegevensuitwisseling is derhalve voor onroerende zaken en overige bezittingen niet mogelijk.

...de belastingopbrengst van box 3 blijft robuust…

Belangrijk punt bij het kiezen van een ander systeem voor de belastingheffing over het vermogen is de keuze voor een solide belastinggrondslag, hetgeen zorgt voor een robuuste belastingopbrengst. Daarvan is sprake als de grondslag niet gevoelig is voor allerlei constructiemogelijkheden.[5]

Tot 2001 kende Nederland een belasting op reguliere inkomsten uit vermogen zoals rente en dividend. Deze werden, na aftrek van een vrijstelling, bij het belastbaar inkomen opgeteld. Koerswinsten bleven onbelast, hetgeen mogelijkheden bood voor allerlei constructies om die belastingheffing te ontwijken. Van die mogelijkheden voor ontwijking werd meer en meer gebruik gemaakt. Vermogensbezitters vermeden de belastingheffing over vermogensinkomsten door in toenemende mate te kiezen voor beleggingsproducten die een – in die periode - onbelast rendement in de vorm van vermogensgroei opleverden. De zogenaamde groeifondsen bijvoorbeeld speelden hier handig op in. Dit had in verregaande mate negatieve consequenties voor de hoogte van de belastinginkomsten. Die inkomsten halveerden bijna van 1%-BBP begin jaren '90 naar ruim 0,5% BBP rond de eeuwwisseling. Er was door deze ontwijking duidelijk geen sprake (meer) van een solide belastinggrondslag en robuuste belastingopbrengsten.
Met de invoering van box 3 in 2001 kwam een einde aan de uitholling van de belastinggrondslag door uit te gaan van het totaal van het vermogen en hierover een forfaitair rendement vast te stellen. Onderstaande figuur illustreert zowel de daling van de belastingopbrengsten uit vermogen in de periode voor 2001 als de meer constante stroom uit box 3 na 2001.

Figuur 2.1: Opbrengsten belasting op inkomen uit sparen en beleggen 1990 – 2012 (%BBP)



5 Door de Studiecommissie Belastingstelsel (2010) is gesteld dat een belastingsoort waarvan de groei van de grondslag tenminste gelijke tred houdt met de trendmatige BBP-groei zonder nader beleid op lange termijn solide is.

…en er zijn geen voor de hand liggende ontwijkingsmogelijkheden...

Het kabinet streeft er voorts naar om ontwijking zoveel mogelijk te voorkomen. Voor ontwijking worden in de literatuur en in het spraakgebruik meerdere termen gebruikt. Zo wordt vaak ook gesproken over arbitrage en optimalisatie.

Indien in een belastingstelsel grondslagen voor een vermogensheffing bestaan, die erg op elkaar lijken of gemakkelijk in elkaar zijn om te zetten, en deze verschillend worden belast, ontstaan afgrenzingsproblemen en mogelijkheden tot ontwijking. Zoals hierboven beschreven was de introductie van box 3 onder meer een antwoord op ontwijking als gevolg van het in die tijd gekozen systeem van het belasten reguliere inkomsten uit vermogen (rente en dividend) en het onbelast laten van de koerswinsten. Dergelijke ontwijking heeft ook ongewenste gevolgen voor de allocatie van de kapitaalmarkt: als gevolg van de belastingheffing zijn bepaalde producten immers meer of juist minder aantrekkelijk.
Het onderzoek van buitenlandse systemen bevestigt het beeld, dat verschil in fiscale behandeling leidt tot ontwijking. Voorbeelden hiervan zijn de VS met het verschil tussen enerzijds normaal inkomen, waaronder rente, en anderzijds langetermijnvermogensinkomsten en Nieuw Zeeland waar reguliere inkomsten uit vermogen wel belast zijn en vermogenswinsten niet. Op het grensvlak van de twee regimes zijn dan veel regels nodig. Een overgang naar het belasten van het werkelijke rendement zal de ontwijkingsmogelijkheden zeker beïnvloeden.

…geen sterkere economische verstoringen en beperkte gevolgen voor de kapitaalmarkt...

Een belasting op sparen en beleggen maakt het aantrekkelijker om inkomen meteen uit te geven in plaats van op een (veel) later moment. De belasting zorgt er – los van de hoogte van het rendement – immers voor dat het rendement lager uitvalt en/of het vermogen minder waard wordt. Het op individueel niveau belasten van het werkelijke rendement in plaats van het hanteren van een forfait kan deze verstoring doen afnemen, ook als een forfait gemiddeld goed aansluit bij de werkelijke rendementen. Op individueel niveau ondervinden mensen met lage rendementen bij een forfaitaire heffing een hogere belastingdruk dan mensen die hoge rendementen realiseren. In de forfaitaire systematiek die vanaf 2017 geldt voor box 3 wordt meegenomen dat vermogenden gemiddeld hogere rendementen behalen doordat een groter gedeelte van hun vermogen in meer risicovolle – en dus ook beter renderende– vermogensbestanddelen is belegd. Individueel kunnen er evenwel ook hogere rendementen zijn die niet verklaard kunnen worden door een hoger risico. Deze rendementen worden bij een forfaitaire systematiek niet belast, maar indien het werkelijke rendement wordt belast wel.[6]

Daarnaast kan de vormgeving van de belasting op sparen en beleggen de samenstelling van de 'beleggingsportefeuille' beïnvloeden. Een lagere belastingdruk op spaarrekeningen dan op aandelen maakt een spaarrekening bijvoorbeeld fiscaal aantrekkelijker. De invloed van de belastingheffing op de kapitaalmarkt is daarom één van de toetscriteria voor de varianten.

2.3 Budgettaire effecten

Een heffing op basis van het werkelijke rendement zorgt voor een sterke toename in de volatiliteit van de belastingontvangsten. Of de opbrengst initieel hoger of lager uitvalt dan de nu verwachte

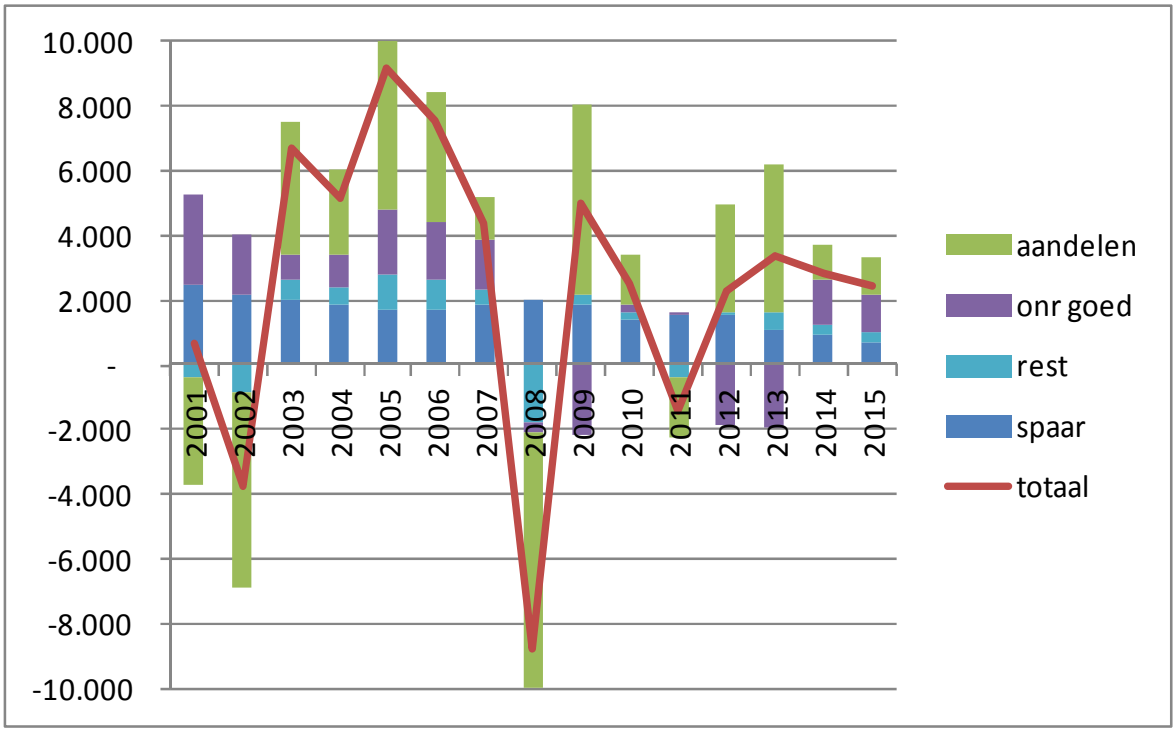
[6] Hierbij speelt het theoretische onderscheid tussen het 'normale rendement' en zogenoemde 'overwinsten'. Het normale rendement bestaat uit het risicovrije rendement en een risico-opslag afhankelijk van het risico dat gepaard gaat met de investering. Als daarnaast - voor individuen - sprake is van zogenoemde 'overwinsten', dan komen die daar bovenop. Bij sparen en beleggen valt bijvoorbeeld te denken aan informatievoordelen. Het belasten van de overwinsten raakt de beslissing om te consumeren of te sparen niet en is daarom economisch efficiënt. Daarnaast blijkt uit empirisch onderzoek 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" . Journal of Monetary Economics 15 (2): 145–161.

opbrengst van box 3 is afhankelijk van de gekozen variant en de rendementen in het jaar en in de jaren voorafgaand aan de invoering.

Volatiliteit belastingontvangsten
De heffing op het werkelijke rendement gaat gepaard met veel meer fluctuaties in de belastingopbrengst, wat doorwerkt naar het EMU-saldo. Deze fluctuaties kunnen aanzienlijk zijn. Dit wordt geïllustreerd in figuur 2.2 waarin deze hogere volatiliteit onder vereenvoudigende veronderstellingen[7] is gesimuleerd over de periode 2001-2015. Terugkijkend over deze periode zou bijvoorbeeld de belastingopbrengst in 2015 circa € 2,4 miljard hebben bedragen, tegen circa € 4,2 miljard volgens het huidige systeem. Voor de jaren 2007 en 2008 zijn - nog steeds terugkijkend – de gevolgen nog extremer. In het jaar 2007 zou de opbrengst circa € 4,3 miljard zijn geweest, maar in het crisisjaar 2008 daalden de beursindices en de huizenprijzen dusdanig dat er bij volledige verrekening in dat jaar een negatieve opbrengst van circa € 8,8 miljard zou ontstaan. De opbrengst van box 3 zou dan incidenteel dalen met circa € 13 miljard in één jaar tijd. Dit is gelijk aan 2%-punt van het BBP. In relatie tot de Europese begrotingsregels, waarin een EMU-saldo van meer dan -3% van het BBP een grote rol speelt, is dit zeer substantieel te noemen. Dit resultaat is sterk afhankelijk van de veronderstelde regels voor verliesverrekening. Bij andere veronderstellingen kan de negatieve opbrengst bijvoorbeeld over meer jaren verdeeld worden.

Tevens is in de figuur te zien dat de volatiliteit vooral afkomstig is van aandelen, gevolgd door onroerend goed.

Figuur 2.2: Simulatie opbrengst box 3 2001 – 2015 als een vermogensaanwasbelasting van kracht was geweest naar bijdragen vermogensbestanddelen exclusief heffingvrij vermogen (mln. Euro)



Een meer volatiele belastingopbrengst betekent dat deze meer meebeweegt met de economische ontwikkeling, in dit geval de rendementen die door spaarders en beleggers worden gemaakt. In economisch slechte (goede) tijden hoeven mensen minder (meer) belasting te betalen in box 3. Het belasten van het werkelijke rendement vergroot zo de 'automatische stabilisatie'-functie van de

[7]Om de volatiliteit te benaderen wordt ervan uitgegaan dat het vermogen en de vermogenssamenstelling aan het begin van al die jaren gelijk was aan het vermogen en de vermogenssamenstelling in 2012. Verder is verondersteld dat de vermogensbestanddelen de werkelijke gemiddelde jaarrendementen hebben gegenereerd die ook ten grondslag hebben gelegen aan de berekeningen voor de herziening in 2017.

overheidsbegroting. Tegelijkertijd is het EMU-saldo door de toegenomen volatiliteit lastiger te voorspellen. Er zal een ruimere buffer nodig zijn om binnen de Europese tekortgrens van –3% van het BBP te blijven.

Budgettaire derving op middellange termijn
Op lange termijn is de opbrengst van een heffing op het werkelijke rendement gelijk aan die van de forfaitaire heffing volgens het systeem dat in 2017 van kracht wordt, indien ervan wordt uitgegaan dat het gemiddelde rendement voor de vermogensbestanddelen overeenkomt met de langetermijnrendementen die ten grondslag liggen aan dat systeem. Afhankelijk van de rendementen op het moment van invoeren van een heffing op het werkelijke rendement kunnen op middellange termijn flinke budgettaire effecten ontstaan. De oorzaak daarvan is te vinden in de vertraging waarmee de werkelijke rendementen gemiddeld doorwerken in het forfaitair rendement dat wordt gehanteerd in het systeem dat vanaf 2017 geldt. Daardoor zou de opbrengst van een heffing op het werkelijke rendement bij hypothetische invoering in de jaren 2017-2019 en met een rendement zoals nu verwacht voor die jaren, lager zijn dan die van de forfaitaire heffing. Bij hypothetische invoering in 2020 of 2021 wordt juist een (tijdelijk) hogere opbrengst bereikt.

Hoofdstuk 3 Wat zijn de keuzes: Forfaitair, vermogenswinst of vermogensaanwas?

Inkomsten uit vermogen bestaan uit twee elementen: reguliere inkomsten, zoals rente, dividend en huur enerzijds en waardemutaties, zoals verkoopwinsten of koerswinsten, anderzijds. Voor het belasten van de waardemutaties bestaan op hoofdlijnen twee systemen voor het bepalen van de grondslag voor belastingheffing: de vermogenswinstbelasting of de vermogensaanwasbelasting. Niet alle landen belasten de waardemutaties. Landen die dat wel doen hanteren een vermogenswinstbelasting, waarin de waardemutatie belast wordt op het moment van verkoop. Een ideaal systeem bestaat evenwel nergens. Behalve dat systemen tussen landen verschillen, worden ook binnen landen per vermogensbestanddeel verschillende systemen gehanteerd. Juist door deze systeemverschillen per vermogensbestanddeel kunnen weer ontwijkingsmogelijkheden ontstaan.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk komt de heffing op reguliere inkomsten uit vermogen aan de orde. In de daarop volgende paragrafen worden de twee systemen van het belasten van de waardemutaties van vermogen beschreven. Vervolgens komt ook de huidige, forfaitaire vaststelling van het werkelijke rendement aan de orde.

3.1 Reguliere inkomsten uit vermogen

Reguliere inkomsten uit vermogen zijn alle vermogensinkomsten met uitzondering van de inkomsten die het resultaat zijn van een waardestijging van het vermogen. Veel voorkomende reguliere inkomsten uit vermogen zijn rente, dividend, royalty's, huuropbrengsten en andere opbrengsten die voortvloeien uit het (tijdelijk) in gebruik geven van een vermogensbestanddeel aan een ander. Bij het bepalen van de belastinggrondslag voor het heffen over reguliere inkomsten uit vermogen kan rekening worden gehouden met de kosten die zijn gemaakt om de reguliere inkomsten te verwerven. Dit kunnen bijvoorbeeld de kosten zijn die een bank in rekening brengt voor het aanhouden van een spaarrekening of onderhoudskosten voor een gebouw dat wordt verhuurd. Indien de kosten hoger zijn dan de opbrengsten, is er sprake van verlies. Er zijn verschillende manieren om met verliezen rekening te houden. Hierop wordt in hoofdstuk 4 verder ingegaan.

Banktegoeden zijn in de regel niet aan waardemutaties onderhevig: een euro op een bankrekening blijft een euro waard. Hierop zijn enkele uitzonderingen, zoals deposito's met een vaste rente en spaartegoeden die in andere valuta zijn uitgedrukt. Bij banktegoeden bestaat het rendement in de regel enkel uit rente verminderd met de kosten. Als de rente en kosten bekend zijn, hoeven er geen andere berekeningen te worden gemaakt. Daarom is het bij banktegoeden mogelijk voldoende om alleen belasting te heffen over de reguliere inkomsten uit vermogen en niet ook over de waardemutaties. Aandachtspunt daarbij is wel dat bij banktegoeden waarop een vruchtgebruik is gevestigd of in situaties waarin de toekomstige rente-inkomsten worden vervreemd, het werkelijke rendement buiten de heffing zou blijven als zou worden volstaan met het belasten van de door de belastingplichtige ontvangen rente. Indachtig de constructies die met vruchtgebruik bestonden onder de Wet op de inkomstenbelasting 1964 zal dit punt derhalve nog nader onderzocht moeten worden.

Aangezien alle andere vermogensbestanddelen aan waardemutaties onderhevig zijn, zal - voor invoering van een systeem gebaseerd op werkelijk rendement - een keuze moeten worden gemaakt of er, naast een belasting over de reguliere inkomsten uit vermogen, een vermogenswinstbelasting of een vermogensaanwasbelasting wordt ingevoerd. Hieronder worden beide systemen beschreven, waarbij aandacht wordt besteed aan de economische aspecten, de ontwijkingsmogelijkheden en de wetgeving in andere landen.

3.2 Vermogenswinstbelasting

3.2.1 Beschrijving vermogenswinstbelasting
In dit rapport verstaan wij onder een vermogenswinstbelasting een belasting waarin de gerealiseerde waardestijgingen belast worden. Een waardestijging kan bijvoorbeeld worden gerealiseerd als het vermogensbestanddeel wordt verkocht. In dat geval wordt belasting geheven over het (positieve) verschil tussen de verkoop- en verkrijgingsprijs. Bij het belasten van een waardestijging mogen bepaalde kosten worden afgetrokken. Bij het bepalen van de kosten bij verkrijging wordt niet alleen rekening gehouden met de kosten van aanschaf, maar ook met na de aanschaf gedane investeringen. Een belangrijk voordeel van de vermogenswinstbelasting is dat er in het algemeen liquiditeit beschikbaar is op het moment van het belastbare feit. Een belangrijk nadeel is dat belastingheffing uitgesteld kan worden door enerzijds het vervreemden van een vermogensbestanddeel uit te stellen en anderzijds door vermogenstitels met reguliere inkomsten (zoals dividend) om te zetten in vermogenstitels die alleen een waardemutatie genereren (zoals een participatie in een groeifonds).

Met name voor fysiek vermogen (bijvoorbeeld onroerend goed) brengt dit systeem met zich dat er onderscheid moet worden gemaakt tussen kosten die aftrekbaar zijn van de inkomsten en investeringen die de verkrijgingsprijs verhogen. Hiervoor kunnen dezelfde regels als voor de winstbepaling van een onderneming gehanteerd worden. Dit betekent dat bijvoorbeeld onderhoudskosten van een onroerende zaak direct in het belastingjaar aftrekbaar zijn en dat bijvoorbeeld bij een onroerende zaak kosten ter verbetering de verkrijgingsprijs verhogen en dus pas bij vervreemding effect hebben op de belastinggrondslag.
Bij een vermogenswinstbelasting hoort ook een regeling voor het geval de verkoopopbrengst lager is dan de kosten van verkrijging. In hoofdstuk 4 wordt verder ingegaan op de keuzes ter zake van de verliesverrekening..

Overigens is het belangrijk op te merken dat er na de invoering van een vermogenswinstbelasting nauwelijks een weg terug is, omdat er vanaf dat moment in de loop van de jaren een groeiende latente belastingclaim op nog niet gerealiseerde winsten ontstaat[8]. Bij een eventuele systeemwijziging zou over deze claim moet worden afgerekend. Zonder afrekening van die belastingclaim zou een sterke ongelijkheid ontstaan tussen belastingplichtigen die net voor de datum van afschaffing vermogensbestanddelen zouden verkopen en belastingplichtigen, die dat vlak na die datum zouden doen. Door de groei van de belastingclaim ontstaat een opbrengstderving die ten opzichte van een vermogensaanwasbelasting.

3.2.2 Economische aspecten van een vermogenswinstbelasting
Een belangrijk nadeel van een vermogenswinstbelasting is het uitstel van belastingheffing. De vermogenswinstbelasting geeft een prikkel om winsten niet, maar verliezen wel te realiseren. Dat kan de allocatie van de kapitaalmarkt verstoren: door deze "lock-in"-effecten wordt niet voor de meeste efficiënte portefeuilleverdeling gekozen. Het "lock-in"-effect is het gevolg van de latente belastingclaim op nog niet uitgekeerde winsten en vormt een drempel om het kapitaal te heralloceren naar een meer rendabele bestemming.

3.2.3 Ontwijkingsmogelijkheden bij de vermogenswinstbelasting
Bij een systeem van vermogenswinstbelasting in box 3 worden de ontwijkingsmogelijkheden binnen box 3 groter: in de eerste plaats wordt het mogelijk om voor een aantal vermogensbestanddelen belastingheffing uit te stellen door winsten niet te realiseren. Verder wordt het omzetten van reguliere inkomsten in vermogensgroei weer aantrekkelijk omdat het tot uitstel van belasting leidt. Het wordt overigens minder aantrekkelijk dan vóór 2001, toen dit tot belastingvrijstelling leidde. Aan de andere kant wordt het verschil met de belastingheffing via box 2

[8] Vergelijk de latente belastingclaim op niet uitgekeerde winsten box 2.

kleiner: in box 2 is namelijk ook uitstel mogelijk. Per saldo nemen de ontwijkingsmogelijkheden waarschijnlijk toe, hetgeen ook de allocatie van de kapitaalmarkt kan verstoren.

3.2.4 Internationaal
Van de negen onderzochte landen worden waardemutaties enkel in Nieuw-Zeeland in beginsel niet belast. In de overige onderzochte landen geldt een vermogenswinstbelasting. Voor het bepalen van de belastbare vermogenswinst wordt het verschil tussen de verkoopprijs en de verkrijgingsprijs als uitgangspunt genomen. De verkrijgingsprijs kan de aankoopprijs van het vermogensbestanddeel zijn, maar ook de marktwaarde als het vermogensbestanddeel is verkregen door schenking (zoals in het Verenigd Koninkrijk). Wel komt het systeem van een vermogenswinstbelasting in verschillende vormen voor. Zo zijn sommige vermogensbestanddelen bij enkele landen uitgesloten, zoals de recreatiewoning in Noorwegen, en worden in het Verenigd Koninkrijk bepaalde vermogensbestanddelen uitgesloten van de vermogenswinstbelasting zoals zogenoemde ISA- en PEP-aandelen (Individual Savings Account en Personal Equity Plan). Daarnaast kent Duitsland een systeem van het belasten van de reguliere inkomsten en vermogenswinsten via een bronbelasting bij de banken. Voor onroerend goed geldt dat alleen vermogenswinsten behaald bij vervreemding binnen tien jaar belast zijn. De verkrijgingsprijs van bij de bank aangehouden vermogensbestanddelen wordt in Duitsland bij een overgang van de ene bank naar de andere tussen de betrokken banken uitgewisseld. Bij de bepaling van de verkrijgingsprijs van aandelen wordt een FIFO[9]-systeem gehanteerd.

De kosten zijn in alle onderzochte landen waar vermogenswinsten worden belast, aftrekbaar. Deze landen kennen ook een verliesverrekening die per land anders is ingevuld. In Denemarken, Noorwegen en Zweden zijn er geen beperkingen aan de aftrek. In Nieuw-Zeeland zijn de kosten om vermogen te verwerven niet aftrekbaar omdat de vermogenswinsten niet belast zijn.
Alleen in Noorwegen vindt er een eindafrekening plaats bij emigratie. In het Verenigd Koninkrijk is er een anti-misbruikregeling bij verkoop aan een tijdelijke niet-UK-resident (persoon die maximaal vijf jaar buiten het Verenigd Koninkrijk woont), waarbij heffing plaatsvindt in het jaar van terugkeer.

3.3 Vermogensaanwasbelasting

3.3.1 Beschrijving vermogensaanwasbelasting
Bij een vermogensaanwasbelasting worden zowel de gerealiseerde waardestijgingen als de niet-gerealiseerde waardestijgingen belast. Dit betekent dat er (in tegenstelling tot bij een vermogenswinstbelasting) ook geheven wordt over de waardestijging van een vermogensbestanddeel, dat niet is verkocht. De belaste waardestijging bij verkoop wordt bij een vermogensaanwasbelasting beperkt tot de stijging sinds de laatste vaststelling van de waarde. Door het jaarlijks belasten van zowel de gerealiseerde als de ongerealiseerde waardestijgingen wordt voorkomen dat belastingheffing langdurig kan worden uitgesteld enerzijds door het uitstellen van de vervreemding van vermogen en anderzijds door vermogenstitels met reguliere inkomsten om te zetten in vermogenstitels die alleen een waardemutatie genereren. Een nadeel van een vermogensaanwasbelasting is dat er liquiditeitsproblemen bij de belastingplichtige kunnen ontstaan bij heffing over niet-gerealiseerde waardestijgingen.
De vermogensaanwas van een vermogenstitel wordt bepaald door de verkoopwaarde of de waarde op 31 december van het belastingjaar te vergelijken met de waarde van de vermogenstitel op 1 januari van dat belastingjaar of met de aankoopwaarde indien deze vermogenstitel gedurende dat jaar gekocht is. De uitkomst van deze vergelijking moet vervolgens gecorrigeerd worden voor de waarde van tussentijdse aan- en verkopen. Deze correctie is noodzakelijk om te voorkomen dat tussentijdse aankopen worden belast als een waardestijging of tussentijdse verkopen als een verlies.

[9] First In First Out, in dit systeem wordt de winst berekend door ervan uit te gaan dat het aandeel dat het eerst is gekocht ook het eerst verkocht wordt.

Een van de voordelen van een vermogensaanwasbelasting boven een vermogenswinstbelasting is dat bij de eerstgenoemde slechts het bepalen van de jaartotalen van begin- en eindwaarden en aan- en verkopen volstaat terwijl bij laatstgenoemde van iedere transactie met een soms langjarige administratie de winst of verlies moet worden bepaald.
Bij een vermogensaanwasbelasting moet de waarde van elk afzonderlijk vermogensbestanddeel één keer per jaar worden vastgesteld. Bij een vermogenswinstbelasting gebeurt dit alleen bij aan- of verkoop. In welke van de twee gevallen de meeste data berekeningen nodig zijn, is onder meer afhankelijk van het aantal transacties. Voor financiële producten, zoals aandelen en obligaties, kan de totale waarde van de effectenrekeningen als basis worden genomen voor de berekening van de vermogensaanwas.

Bij banktegoeden levert het corrigeren voor stortingen (bijvoorbeeld een storting van het salaris) en onttrekkingen (bijvoorbeeld een pinbetaling in een winkel) veel complexiteit op vanwege het grote aantal stortingen en onttrekkingen. Het ligt daarom op het eerste gezicht voor de hand om een uitzondering te maken door voor banktegoeden de reguliere inkomsten te belasten zonder toepassing van het systeem van een vermogensaanwasbelasting (zie ook paragraaf 3.1).

In andere gevallen waarin transacties verlopen via afzonderlijke rekeningen (zoals effectenrekeningen hoeven reguliere inkomsten uit vermogen en de bijbehorende kosten niet separaat bijgehouden te worden. Er kan dan één berekening worden gemaakt van het totaal van de reguliere inkomsten en de vermogensaanwas doordat de reguliere inkomsten worden bijgeschreven op bijvoorbeeld de beleggingsrekening of doordat deze worden herbelegd. Het consumeren van de reguliere inkomsten wordt in dat geval gezien als een onttrekking. Kosten die samenhangen met de vermogensbestanddelen verlagen het rendement en kunnen indien gewenst volledig in aftrek komen bij het bepalen van de belastinggrondslag (reguliere inkomsten plus de vermogensaanwas).
Ook een vermogensdaling wordt in aanmerking genomen. Voor de verschillende mogelijkheden om daar mee om te gaan wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

3.3.2 Economische aspecten van een vermogensaanwasbelasting
Bij een vermogensaanwasbelasting spelen economisch gezien soortgelijke effecten een rol als bij de vermogenswinstbelasting: rendementen worden op individueel niveau belast en de overheid deelt in het beleggingsrisico. Er zijn echter belangrijke verschillen: van het “lock-in”-effect is geen sprake bij een vermogensaanwasbelasting, er wordt immers ook belasting geheven op nog niet gerealiseerde winsten. Wel kunnen (meer) liquiditeitsproblemen ontstaan door het belasten van niet-gerealiseerde winsten. Als mensen daardoor gedwongen worden om winst te nemen heeft dat invloed op de keuze van de beleggingsmix van mensen en de allocatie van de kapitaalmarkt. Beleggingsproducten die alle winst uitkeren en niet in waarde stijgen kunnen bijvoorbeeld aantrekkelijker worden. Dit zal vooral een rol spelen bij minder liquide beleggingen en niet zo vaak bij bijvoorbeeld beursgenoteerde aandelen. Per saldo lijken de economische verstoringen dan ook kleiner dan bij een vermogenswinstbelasting. Een betalingsregeling - waarvoor wel een rente wordt gerekend om uitstel te ontmoedigen - kan het verstorende effect van een vermogensaanwasbelasting beperken.

3.3.3 Ontwijkingsmogelijkheden bij een vermogensaanwasbelasting
Als voor heel box 3 gekozen wordt voor een systeem van vermogensaanwasbelasting is er binnen box 3 geen mogelijkheid tot arbitrage tussen vermogenstitels of belastinguitstel. In box 2 blijft de mogelijkheid tot uitstel van belastingbetaling bestaan, zodat het verschil tussen box 2 en box 3 groter blijft dan bij een vermogenswinstbelasting.

3.3.4 Internationaal
Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten kennen een vorm van heffing over de vermogensaanwas. In de VS betreft het een keuzeregime voor professionele handelaren in effecten en in Nieuw-Zeeland is de regeling alleen van toepassing op zeer vermogende particulieren. In Duitsland worden rendementen van groeifondsen die niet aan de belegger zijn uitgekeerd belast op basis van

de wettelijke fictie dat ze wel zijn uitgekeerd. Deze behandeling heeft kenmerken van een vermogensaanwasbelasting.

3.4 Forfaitair vaststellen van het vermogensrendement

Voor het vaststellen van het vermogensrendement zijn verschillende methodes mogelijk. Het belasten van reguliere inkomsten op vermogen, vermogenswinst en vermogensaanwas kan zowel op basis van een forfaitair vastgestelde grondslag als op basis van een werkelijk rendement. Bij het belasten op basis van werkelijk rendement kan op bepaalde onderdelen een forfait worden ingevoerd, bijvoorbeeld voor de kostenaftrek. Bij het belasten op basis van een forfaitair vastgestelde grondslag kan het werkelijke rendement zoveel mogelijk worden benaderd. Hieronder wordt eerst ingegaan op het forfaitair vaststellen van het vermogensrendement en vervolgens op het vaststellen van de belastinggrondslag op basis van het werkelijke rendement. Hierbij wordt aandacht besteed aan de economische aspecten, de ontwijkingsmogelijkheden en de wetgeving in andere landen.

3.4.1 Beschrijving forfaitair vaststellen van het vermogensrendement
Bij belastingheffing op basis van een forfaitair vastgestelde grondslag wordt uitgegaan van een percentage dat vooraf wettelijk wordt vastgesteld. Dit percentage kan langjarig worden vastgezet of periodiek worden aangepast. Naarmate de periode op grond waarvan het forfait wordt bepaald korter wordt, bijvoorbeeld door uit te gaan van rendementen uit belastingjaar t-1 in plaats van een meerjarig gemiddelde, zal de opbrengst meer volatiel worden. Wel wordt daardoor beter aangesloten bij het feitelijk ervaren rendement. Ook is het denkbaar om voor verschillende vermogensbestanddelen of vermogenshoogtes verschillende percentages te hanteren. Daarbij moet gewaakt worden voor mogelijke ontwijking, zie paragraaf 3.4.2.
Sinds de introductie van box 3 in 2001 is het rendement op alle vermogensbestanddelen in Nederland forfaitair vastgesteld op 4%. Het belastbaar inkomen uit sparen en beleggen is 4% van het vermogen van een belastingplichtige, ook als het daadwerkelijk behaalde rendement hoger of lager is, verminderd met de persoonsgebonden aftrek. Met ingang van 2017 wordt dit percentage afhankelijk van gemiddeld in het verleden in de markt behaalde rendementen en de gemiddelde vermogensmix per vermogensklasse. Daartoe wordt het vermogen van elke belastingplichtige dat boven het heffingvrije vermogen uitkomt, verdeeld over maximaal drie schijven (van € 0 tot € 75.000, € 75.000 tot € 975.000 en meer dan € 975.000) en geldt per schijf een gemiddelde vermogensmix. Deze vermogensmix bestaat uit twee delen: een spaardeel (rendementsklasse I) en een beleggingsdeel (rendementsklasse II). In de vermogensschijf tot € 75.000 wordt 67% toegerekend aan rendementsklasse I en 33% aan rendementsklasse II, in de tweede vermogensschijf 21% respectievelijk 79% en in de derde vermogensschijf 0% respectievelijk 100%. Voor de rendementsklassen gelden verschillende forfaitaire rendementen, die jaarlijks worden vastgesteld aan de hand van de in de voorafgaande periode behaalde gemiddelde, werkelijke rendementen.

3.4.2 Ontwijkingsmogelijkheden bij het forfaitair vaststellen van het vermogensrendement
Bij het forfaitair vaststellen van het vermogensrendement voor alle belaste vermogensbestanddelen, zoals in Nederland sinds 2001 het geval is, bestaan nagenoeg geen ontwijkingsmogelijkheden binnen box 3. Ook vanaf 2017 maakt de samenstelling van de portefeuille op individueel niveau niet uit voor het niveau van belastingheffing. Er bestaan wel ontwijkingsmogelijkheden tussen box 2 en box 3 en tussen box 1 en box 3. Binnen box 3 bestaan door het vrijstellen van een aantal vermogensbestanddelen wel ontwijkingsmogelijkheden maar die bestaan in de huidige situatie ook.
Indien wordt uitgegaan van een verschillend forfaitair rendement per vermogensbestanddeel ontstaat een moeilijk tegen te gaan risico op ontwijking. De belastingplichtige kan dan zijn belasting verlagen door rond de peildatum hoog renderende vermogensbestanddelen om te zetten in laag renderende bestanddelen.

3.4.3 Internationaal

Internationaal zijn er geen landen bekend die een volledig forfaitair systeem kennen, zoals het onze. Nieuw Zeeland kent een forfaitair systeem voor inkomsten uit vermogen uit het buitenland en Zweden voor inkomsten uit investeringsfondsen. In Italië worden de reguliere inkomsten uit onroerende zaken eveneens forfaitair belast.

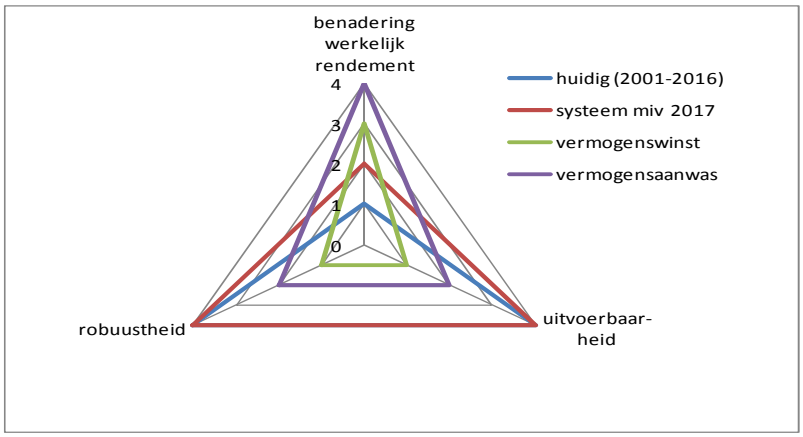
3.5 Een grafische illustratie van de hoofdsystemen

In figuur 3.1 is grafisch weergegeven hoe het huidige systeem, het systeem met ingang van 2017, een systeem met vermogenswinstbelasting op basis van werkelijk rendement en een systeem met vermogensaanwasbelasting op basis van werkelijk rendement scoren op de verschillende doelen en randvoorwaarden. Daarvoor is voor ieder criterium een volgorde van deze vier systemen bepaald. De absolute afstand tussen de varianten is subjectief. Het huidige systeem met een forfaitair rendement van 4 procent scoort het hoogst op uitvoerbaarheid en het minst op benadering van het werkelijke rendement. Ook wat robuustheid betreft, neemt het de hoogste positie in. Door de wijzigingen uit het Belastingplan 2016 wordt de benadering van het werkelijke rendement met ingang van 2017 gemiddeld iets verbeterd en zijn de overige criteria nagenoeg gelijk gebleven. Een vermogenswinstbelasting op alle vermogensbestanddelen scoort hoog op de benadering van het werkelijke rendement, maar laag op de uitvoerbaarheid, vanwege het grote aantal extra gegevens dat nodig is voor de aangifte. Deze gegevens moeten daarbij voor een lange periode bewaard worden. De verstoring is groter dan die van het huidige systeem vanwege het "lock-in"-effect.

Naar onze mening scoort een vermogensaanwasbelasting iets hoger op de benadering van het werkelijke rendement dan een vermogenswinstbelasting, ondanks dat ook niet-gerealiseerde winsten worden belast. Bij een vermogensaanwasbelasting worden waardemutaties namelijk belast over het jaar waarin zij ontstaan.

Het is niet op voorhand duidelijk of de uitvoerbaarheid beter of slechter is dan die van een vermogenswinstbelasting. Dat hangt onder meer af van het aantal transacties[10]. Het feit dat gegevens voor een vermogenswinstbelasting lang moeten worden bijgehouden is de reden om de vermogenswinstbelasting toch lager te scoren. De mogelijkheden tot verstoring en ontwijking van een vermogensaanwasbelasting lijken per saldo kleiner dan die van een vermogenswinstbelasting omdat het "lock-in"-effect wordt tegengegaan. Anderzijds kan er wel een verstoring ontstaan door mogelijke liquiditeitsproblemen bij minder liquide vermogenstitels.

Figuur 3.1. Vergelijking hoofdvarianten en huidig systeem op doelen en randvoorwaarden [11]



[10] Dit gaat ervan uit dat bij een vermogenswinstbelasting de waarde van de portefeuille niet jaarlijks gerenseigneerd wordt. Als dit wel het geval is, is een vermogensaanwasbelasting beter uitvoerbaar.

[11] Het gaat hier om een toets van theoretische varianten. In de praktijk zal omwille van de uitvoerbaarheid altijd gekozen worden voor een systeem dat hiervan afwijkt. Zo zal een praktisch hanteerbare vermogensaanwasbelasting altijd werken met uitzonderingen, vrijstellingen en forfaits, waardoor in die situatie het risico op ontwijking toch groter is dan in een forfaitair systeem. Zie voor een nadere analyse van meer reële varianten hoofdstuk 6.

Hoofdstuk 4 Waarover moet verder worden beslist?

De keuze voor een andere wijze van vaststellen van het rendement op het vermogen dan het huidige (volledig) forfaitaire systeem leidt tot een aantal vraagstukken die in alle gevallen om een oplossing vragen, ongeacht of wordt gekozen voor een vermogenswinstbelasting, een vermogensaanwasbelasting of een combinatie met een gedeeltelijk forfaitair systeem. Het gaat daarbij om:

- kostenaftrek;
- schulden en verliezen;
- heffingvrij vermogen of belastingvrije voet;
- immigratie, emigratie, scheiden en overlijden;
- vruchtgebruik van vermogensbestanddelen;
- voorlopige aanslagen;
- doorwerking naar toeslagen;
- overgangsmaatregelen en aanvangswaarde van vermogensbestanddelen;
- de mogelijkheid van bronheffing bij financiële instellingen.

Bij deze vraagstukken moet – indien een van de varianten wordt gekozen en verder uitgewerkt zou gaan worden - nader onderzoek worden gedaan om van een gekozen variant te komen tot een systeem dat in de praktijk ook haalbaar is. De eventueel te maken keuzes beïnvloeden namelijk sterk de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst, de gegevensstromen, fraudegevoeligheid en de administratieve last bij burgers en ketenpartners. Het adresseren van deze vraagstukken is dus essentieel en moet gebeuren voordat een concreet voorstel kan worden geformuleerd. Per vraagstuk worden hierna de aandachtspunten geschetst.

4.1 Kosten

Inleiding
Het werkelijke rendement op vermogen wordt, althans theoretisch, gevormd door het saldo van opbrengsten en kosten. Het ligt daarom voor de hand om in een systeem van het belasten van het werkelijke rendement op vermogen op enigerlei wijze te voorzien in een vorm van kostenaftrek. De kosten kunnen uiteenlopend van aard zijn. Voor het aanhouden van een bank- of spaarrekening vragen financiële instellingen een jaarlijkse vergoeding, terwijl bij een actief beheerde effectenportefeuille ook posten als bewaarloon en aan- en verkoopkosten een rol spelen. Bij onroerende zaken kunnen kosten van onderhoud een belangrijke rol spelen.
Als kostenaftrek wordt toegestaan, is er een aantal vragen te beantwoorden:

- Aftrek op basis van werkelijk gemaakte kosten of op forfaitaire basis?
- Gelimiteerde aftrek of niet, is er een eventueel maximum gerelateerd aan het verkregen inkomen?
- Wordt aftrek toegerekend aan specifieke inkomsten binnen box 3 of aan het totaalinkomen in box 3?
- Voor welke kosten bestaat recht op aftrek en welke kosten zijn van aftrek uitgesloten?
- Voor welke kosten kan informatie worden gerenseigneerd en kan deze tijdig worden verwerkt in de VIA?

Daarbij valt direct op te merken dat het introduceren van een gegeven in de belastingheffing dat voor de Belastingdienst niet via geautomatiseerde renseignering bij derden is in te winnen, niet past bij een moderne belastingheffing. Dit leidt tot hoge administratieve lasten en uitvoeringskosten en een lagere betrouwbaarheid van de gegevens dan bij renseignering.

Welke kosten?
Over de werkelijke, door de burger gemaakte kosten met betrekking tot inkomsten uit sparen en beleggen is maar in beperkte mate contra-informatie beschikbaar. Aftrek op basis van werkelijk gemaakte kosten zal daarom al gauw leiden tot afhankelijkheid van gegevens die alleen bij de belastingplichtige te verkrijgen zijn en waarvan de juistheid nauwelijks te toetsen is. Ter illustratie: er zou een onderscheid moeten worden gemaakt tussen kosten die verband houden met

consumptie en kosten die gemaakt zijn om het te belasten, werkelijke rendement te realiseren. Is bijvoorbeeld een abonnement op een tijdschrift over beleggen wel of niet aftrekbaar als kosten die zien op het behalen van beleggingsresultaat in box 3 en waar ligt de grens of iets een beleggingstijdschrift is? Komen de kosten van een 'werkkamer' in verband met het beheren van het vermogen in aftrek? Bij ruime mogelijkheden voor kostenaftrek bestaat het risico dat er kosten zullen worden afgetrokken die eigenlijk (vooral) consumptief zijn. Ook ontstaat er dan een prikkel om kosten te maken die wellicht niet noodzakelijk zijn, maar wel fiscaal worden gefaciliteerd. Een ongeclausuleerde kostenaftrek kan daarom tot vergaande grondslaguitholling leiden. De Belastingdienst zou daarbij voor informatie vooral afhankelijk zijn van de belastingplichtige zelf, die een eigen administratie moet gaan bijhouden. Een aftrek van werkelijk gemaakte kosten past dus niet binnen het geschetste kader voor de uitvoerbaarheid voor burger en Belastingdienst. Voor de meeste kosten kan de Belastingdienst alleen met een onevenredig grote inspanning en extra menskracht controleren of de kosten die door de burger in aftrek worden gebracht ook daadwerkelijk zijn gemaakt en verband houden met de betreffende inkomsten. Om die reden ligt voor vrijwel alle soorten kosten alleen een forfaitaire aftrek, in enige vorm, voor de hand. In Duitsland wordt bijvoorbeeld een forfaitaire kostenaftrek van € 801[12] in mindering gebracht op de inkomsten uit vermogen die aan de Duitse bevrijdende bronheffing onderworpen zijn.

Kosten die de financiële instellingen in rekening brengen, zouden in principe aan de Belastingdienst gerenseigneerd kunnen worden. Voor deze kostencategorie zijn ook voordelen verbonden aan een aftrek op basis van de werkelijke kosten. Deze kosten kunnen namelijk onderdeel uitmaken van een renseigneringsstroom. De renseigneringsstroom voor bankrekeningen, aandelenpakketten en aanverwante producten moet om een heffing op werkelijk rendement te realiseren, sowieso grondig herijkt worden. In dit proces kan blijken dat het wenselijker is de kosten onderdeel van de berekeningen uit te laten maken. Het is mogelijk dat het filteren van de kosten complexer is voor ketenpartners en voor burgers tot minder herkenbare resultaten leidt dan indien deze worden meeberekend. Om te komen tot een goed werkend systeem is dan ook nader onderzoek nodig, waarbij de ketenpartners nadrukkelijk worden betrokken. Daarbij speelt ook mee dat een verschillende behandeling van kosten (een aftrek op basis van een forfait of op basis van de werkelijke kosten) economisch en juridisch niet op bezwaren mag stuiten.

Specifiek voor onroerende zaken
Voor onroerende zaken moet (bij een vermogenswinstbelasting) onderscheid gemaakt worden tussen onderhoudskosten die aftrekbaar zijn van de reguliere inkomsten en investeringen die de verkrijgingsprijs verhogen. Bij het maken van dit onderscheid zijn afgrenzingsproblemen te verwachten. Als bij het vervangen van een verrot kozijn meteen dubbel glas wordt geplaatst, is er dan sprake van onderhoudskosten of is het vervangen van dit kozijn een investering? In het Nederlandse systeem van voor 2001 waren er veelvuldig discussies tussen de Belastingdienst en de belastingplichtigen over afgrenzingsproblemen bij kostenaftrek, omdat er alleen een kostenaftrek was voor onderhoudskosten en niet voor investeringen. De ervaring uit die periode is dat de wetgever zich vrijwel elk jaar genoodzaakt zag om meer of minder vergaande aanpassingen in de wet door te voeren teneinde daarmee de steeds verdergaande grondslaguitholling tegen te gaan of ongedaan te maken. Veel van die maatregelen bleken als zodanig wel effectief, maar de benodigde wetgeving was complex en op onderdelen moeilijk en slechts tegen hoge kosten uitvoerbaar was. Bovendien bleek dat er in de praktijk nog steeds mogelijkheden bleven bestaan om de belastingheffing over vermogensinkomsten geheel of gedeeltelijk te ontlopen; bij de ontwikkeling van nieuwe financiële producten werd daar dan ook bewust op ingespeeld.
Indien het werkelijke rendement van onroerende zaken zou worden belast, dan zou aftrek van kosten mogelijk gemaakt kunnen worden, doch alleen in de vorm van een forfaitair bepaalde aftrek. In dat geval treden geen afgrenzingsproblemen op. Ook kan een vooraf ingevulde aangifte mogelijk zijn, afhankelijk van de vraag of het forfait kan worden vastgesteld op basis van gegevens die wel gerenseigneerd (kunnen) worden (zoals de verkrijgingsprijs). Daarmee zouden administratieve lasten voor de belastingplichtige zoveel mogelijk voorkomen kunnen worden.

[12] € 1.602 voor paren

Tevens zou de fraudegevoeligheid ten opzichte van een systeem van aftrek van werkelijke kosten sterk minder worden.

4.2 Schulden

Naast positieve vermogensbestanddelen maken ook schulden (in negatieve zin) deel uit van het vermogen van een belastingplichtige. De inkomensstroom die daarbij hoort is de betaalde rente. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de aftrek van over een schuld betaalde rente. Vervolgens wordt aandacht besteed aan het koppelen van een schuld aan een bezitting in een systeem dat deels forfaitair is en deels op basis van werkelijk rendement. Tot slot komen waardemutaties van schulden aan de orde.

Renteaftrek
In het huidige systeem in box 3 kunnen schulden boven een bepaalde drempel worden afgetrokken van de bezittingen. Er wordt geen rekening gehouden met het karakter van een lening; voor consumptieve leningen gelden dus dezelfde regels als voor andere leningen die in box 3 vallen. Indien er voldoende bezittingen zijn om de lening volledig af te kunnen trekken, wordt de rente forfaitair afgetrokken van het box-3-inkomen. Bij overgang naar heffing op basis van het werkelijk rendement ligt het in de rede om ook de werkelijk rente aftrekbaar te maken.

In combinatie met een vermogenswinstbelasting kan renteaftrek ertoe leiden dat er op grote schaal met geleend geld wordt geïnvesteerd in financiële producten die stijgen in waarde zonder reguliere inkomsten te genereren. Belastingheffing op de waardestijging kan in dat geval langdurig worden uitgesteld, terwijl wel al direct wordt geprofiteerd van de renteaftrek. Tevens zou de onder de Wet op de inkomstenbelasting 1964 geldende problematiek met de zogenoemde groeifondsen kunnen terugkeren. In de huidige situatie waarin het rendement forfaitair wordt vastgesteld zijn dergelijke constructies zinloos omdat die wijze van heffing niet afhankelijk is van de feitelijke winstneming. Hetzelfde geldt indien zou worden gekozen voor een systeem van vermogensaanwasbelasting omdat daarbij periodiek, veelal jaarlijks moet worden afgerekend over de 'aanwas' op het vermogen, ook als deze nog niet gerealiseerd is.

Een ander aandachtspunt betreft de problematiek van de rechthebbende op renteaftrek, de bloot eigenaar of de gelieerde vruchtgebruiker. Bij een definitieve keuze is dit een punt dat nader moet worden onderzocht indachtig de constructies die hiermee bestonden onder de Wet op de inkomstenbelasting 1964.

Verder wordt nog gewezen op de mogelijkheid om renteaftrek te temporiseren, door rente vooruit te betalen. Indien betaalde rente aftrekbaar is van het werkelijke rendement, kan hierdoor en kostenpost naar voren worden gehaald en wordt het betalen van rente een planningsinstrument. Hierdoor worden de mogelijkheden voor belastingontwijking groter.
Het invoeren van renteaftrek bij een systeem van heffing op basis van werkelijk rendement is overigens niet vanzelfsprekend. In Duitsland worden verschuldigde rente en kosten van schulden in beginsel niet in aanmerking genomen. In tegenstelling tot Duitsland kent Zweden ruime mogelijkheden voor renteaftrek; daar kan zowel de rente op leningen die zijn afgesloten voor privédoeleinden als die op leningen voor investeringsdoeleinden in aftrek worden gebracht.

Schulden koppelen aan een bezitting
In het huidige systeem van box 3 waarin het rendement forfaitair wordt vastgesteld, worden schulden niet gekoppeld aan een bezitting. Dit komt enerzijds de eenvoud ten goede maar is anderzijds binnen een systeem waarin het rendement forfaitair wordt vastgesteld, ook het meest voor de hand liggend. Voor de vaststelling van het forfaitair rendement wordt immers uitgegaan van het box-3-vermogen zijnde (kort gezegd) het verschil tussen de bezittingen en de schulden. In een systeem van een volledige vermogensaanwasbelasting of vermogenswinstbelasting in box 3 komen de schulden niet meer in mindering op de bezittingen, maar wordt de rente afgetrokken van de werkelijke rendementen. Alleen indien gekozen wordt voor een variant waarbij een deel van het

rendement in box 3 forfaitair wordt bepaald vergelijkbaar met het huidige systeem, moet een keuze gemaakt worden of schulden nog in mindering komen op vermogensbestanddelen waarop dan het forfaitaire systeem van toepassing is.
Het is echter maar de vraag of een dergelijke toewijzing van de schuld aan een vermogensbestanddeel mogelijk is. De Belastingdienst kan het in ieder geval niet en de ketenpartners kunnen dat ook niet Een andere keuzemogelijkheid is om de volledige betaalde rente aftrekbaar te maken van de som van het werkelijke rendement op bepaalde vermogensbestanddelen en het forfaitaire rendement op andere. Dan speelt het probleem van het koppelen van schulden aan bezittingen niet. Of daardoor andere ontwijkingsmogelijkheden worden geïntroduceerd, moet nader onderzocht worden.

Waardemutaties van schulden
In een systeem van vermogensaanwasbelasting of vermogenswinstbelasting worden waardemutaties belast. Ook bij schulden kan sprake zijn van waardemutaties. De waarde van een schuld kan bijvoorbeeld wijzigen wanneer (een deel van) de schuld wordt kwijtgescholden of, afhankelijk van de valuta van de schuld, bij koerswisselingen. Ook kan een wijziging in de omvang van het debiteurenrisico een waardemutatie van een schuld veroorzaken. In het huidige systeem van box 3 zijn waardemutaties begrepen in het forfaitair rendement. Aangezien bij het belasten van het werkelijke rendement op de positieve vermogensbestanddelen ook rekening gehouden wordt met waardemutaties van vorderingen, ligt het voor de hand om ook rekening te houden met waardemutaties van schulden. Als bijvoorbeeld een schuldeiser een (deel van zijn) vordering prijsgeeft, heeft dit een negatieve invloed op de waardemutatie van het vermogen van de schuldeiser waardoor hij minder belasting hoeft te betalen. Het (deels) prijsgeven van een vordering is een negatieve vermogensaanwas of –winst. Het (gedeeltelijk) prijsgeven van een vordering door de schuldeiser betekent voor de schuldenaar dat (een deel van) zijn schuld wordt kwijtgescholden.

4.3 Verliesverrekening

Verliesverrekening over de jaargrens heen
In het huidige stelsel van box 3 wordt niet toegekomen aan de berekening van het voordeel uit sparen en beleggen als in een bepaald jaar de rendementsgrondslag negatief of lager dan het heffingsvrije vermogen is. Het voordeel uit sparen en beleggen wordt namelijk berekend over de rendementsgrondslag, 'voor zover' deze meer bedraagt dan het heffingvrije vermogen. Het uiteindelijke voordeel uit sparen en beleggen kan daardoor nooit negatief zijn. Hierdoor is er ook geen noodzaak voor verrekening van een negatieve inkomsten uit sparen en beleggen uit een bepaald jaar met positieve inkomsten uit eerdere of latere jaren.

In een systeem van belasting van werkelijke vermogensrendementen zullen verliesjaren in box 3 een normaal verschijnsel worden, net zoals in goede jaren in zo'n systeem de hoge rendementen volledig in de belastingheffing worden betrokken. Bij een systeem van belasting over het werkelijke rendement ligt het dan ook voor de hand een vorm van verliesverrekening over de jaargrens heen binnen box 3 te introduceren, zoals we dat bijvoorbeeld ook kennen binnen box 1. Negatief box-1-inkomen kan drie jaar worden teruggewenteld en negen jaar vooruit.
Een ander argument voor het bieden van de mogelijkheid van verliesverrekening over de jaargrens heen is, dat wordt voorkomen dat het moment waarop positief of negatief inkomen genoten wordt de belastingdruk beïnvloedt. Dit wordt verduidelijkt aan de hand van een 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. Zonder (voorwaartse) verliesverrekening zou X in jaar 2 belast worden voor 60 terwijl Y geen belasting hoeft te betalen.

In tegenstelling tot verliesverrekening binnen het jaar is verliesverrekening over de jaargrens heen complex in de uitvoering. Dit heeft invloed op de automatisering van de Belastingdienst.

Ringfencing
Voor de uitvoerbaarheid speelt ook een rol of het 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 kan bij een vermogenswinstbelasting op die manier onder omstandigheden leiden tot belastingontwijking. Om dergelijke effecten enigszins te bestrijden zouden de vast te stellen verrekenbare verliezen bij beschikking per vermogensbestanddeel kunnen worden gelabeld (dit wordt ook wel '*ringfencing*' genoemd). *Ringfencing* bestaat in Duitsland, Zweden en in de Verenigde Staten en is zeer complex en slechts tegen zeer hoge kosten uitvoerbaar voor de Belastingdienst. Zowel voor de vermogensaanwasbelasting als voor de vermogenswinstbelasting geldt dat een keuze moet worden gemaakt of een negatieve vermogensaanwas respectievelijk een vermogensverlies verrekend mag worden met lopende inkomsten.

Budgettaire gevolgen
Hoewel er dus zeker iets te zeggen valt voor een systeem van verliesverrekening over de jaargrens heen zal daarvoor een systematiek moeten worden bedacht die recht doet aan de hiervoor geschetste aandachtspunten. Verliesverrekening geeft wel aanleiding tot een (mogelijk forse) volatiliteit in de belastingopbrengsten. De ontwikkelingen in de afgelopen jaren maken dat duidelijk.[13] Als het verlies in 2008 via terugwenteling was teruggegeven, dan was het EMU-saldo alleen al op grond van box 3 met € 13 miljard (bijna 2% BBP) verslechterd. Dat kan pleiten voor een beperktere vorm van verliesverrekening dan nu in box 1 mogelijk is.

4.4 Heffingvrij vermogen en heffingvrije voet voor het rendement

In box 3 bestaat er in het huidige stelsel een heffingvrij vermogen van in 2017 € 25.000 per persoon. Bij de invoering van de Wet IB 2001 is het heffingvrije vermogen in de plaats gekomen van de daarvoor geldende rente- en dividendvrijstellingen in de Wet op de inkomstenbelasting 1964.[14] De wetgever wilde met de invoering van de rentevrijstelling enigszins tegemoetkomen aan het feit dat de ontvangen rente volledig in de heffing werd betrokken, terwijl bij de hoofdsom als gevolg van inflatie koopkrachtvermindering optrad. De dividendvrijstelling beoogde het beleggen in aandelen voor particulieren aantrekkelijker te maken om op deze wijze de emissiemogelijkheden voor Nederlandse bedrijven te vergroten en te voorkomen dat beleggers aandelen zouden afstoten dan wel belegging in aandelen mijden vanwege de rentevrijstelling.[15] De werking van het heffingvrije vermogen is in grote lijnen gelijk gebleven ten opzichte van de daarvoor geldende rente- en dividendvrijstellingen en de doelstellingen van de oorspronkelijke vrijstellingen zijn dan ook nagenoeg één op één te vertalen naar de huidige regeling. Een voordeel van het heffingvrije vermogen is bovendien dat het aantal huishoudens dat belasting betaalt in box 3 wordt beperkt. Door het heffingvrije vermogen hoeft in 2017 over de eerste (forfaitair bepaalde) € 725[16] aan inkomsten uit vermogen geen belasting betaald te worden en wordt het aantal betalers in box 3 beperkt tot 27% van de huishoudens. Het heffingvrije vermogen fungeert daarmee als een vrijstelling aan de voet.
Een heffing over het werkelijke rendement vereist een heroverweging van de systematiek van een heffingvrij vermogen. In een systeem van een heffing over het werkelijke rendement kan een heffingvrij vermogen ertoe leiden dat een belastingplichtige met veel rendement en weinig vermogen geen belasting hoeft te betalen in box 3, terwijl een belastingplichtige met weinig rendement en veel vermogen wel belasting betaalt. Aandachtspunt is dan bovendien het toerekenen van het heffingvrije vermogen aan vermogensbestanddelen met verschillend rendement. Stel een huishouden bezit een spaarrekening van € 50.000 waarop 1% rente wordt ontvangen en een aandelenportefeuille van € 50.000 die 5% rendement heeft opgeleverd. Hoe

[13] Zie figuur 2.2.
[14] Kamerstukken II 1998/99, 26 727, nr. 3, p. 237–238.
[15] Kamerstukken II 1979/80, 16 403, nr. 1, p. 4 en 5 en Kamerstukken II 1980/81, 16 539, nr. 3, p. 9 – 15.
[16] 2,9% (rendement eerste schijf systeem 2017) * € 25.000

wordt het heffingvrije vermogen (van gezamenlijk € 50.000) dan in mindering gebracht op het belastbaar inkomen?
Om hieraan tegemoet te komen zou het heffingvrije vermogen kunnen worden omgevormd tot een heffingvrije voet voor het rendement. De introductie van een heffingvrije voet voor het rendement is net zoals het heffingvrije vermogen een manier om het aantal belastingplichtigen dat wordt geconfronteerd met een box 3 belasting te beperken.

4.5 Immigratie, emigratie, overlijden en scheiding

Onder de huidige box-3-regeling spelen immigratie, emigratie en overlijden door het gebruik van één peildatum (1 januari) een beperkte rol. Voor het bepalen van de box-3-heffing vindt in deze gevallen herrekening van de fiscale verplichting plaats naar tijdsevenredigheid. Onder een winst- of aanwasvariant wordt voor de heffing de winst of aanwas in de binnenlandse periode dan wel de periode voor het overlijden relevant. De financiële instellingen moeten in deze gevallen voor de vermogensaanwasvariant de aanwas (kunnen) bepalen en aan de Belastingdienst aanleveren voor het deel van het jaar dat voor de heffing relevant is. Dit trekt een wissel op de gegevenslevering van de financiële instellingen aan de Belastingdienst. Mochten de gegevens niet geleverd kunnen worden, lopen belastingplichtigen en nabestaanden tegen lastige berekeningen aan. Bij het bepalen van de vermogenswinst of vermogensaanwas in het kortere tijdvak moet dan vertrouwd worden op gegevens van de belastingplichtige zelf. Ook kunnen bij nabestaanden ook betalingsproblemen ontstaan. Zij moeten afrekenen over de gehele vermogenswinst vanaf het moment dat het goed in bezit kwam van de erflater, zonder dat liquide middelen hoeven vrij te komen.

Scheiding
Een ander probleem ontstaat in geval van echtscheiding of uit elkaar gaan van (fiscale) partners. Voor de inkomstenbelasting is dit normaal gesproken geen afrekenmoment. De partner aan wie de goederen worden toebedeeld moet dan wel de "oude" verkrijgingsprijs meenemen om op een later moment bij de daadwerkelijke vervreemding alsnog te kunnen afrekenen. Dan ontstaat de situatie dat bij de verdeling van de boedel over de partners rekening moet worden gehouden met een latente belastingclaim.

4.6 Voorlopige aanslagen

Bij de invoering van een vermogenswinst- of vermogensaanwasbelasting kan de belastingheffing voor box 3 niet worden meegenomen in de voorlopige aanslag, die belastingplichtigen rond het begin van het belastingjaar ontvangen. Dit wordt veroorzaakt doordat de vermogenswinst of -aanwas over dat jaar dan nog niet bekend is. Ook beschikt de Belastingdienst nog niet over historische gegevens op basis waarvan een inschatting van de winst of de aanwas kan worden gemaakt. Voor de voorlopige aanslag zou er dan voor worden gekozen om in het geheel geen rekening te houden met een heffing op vermogen, dan wel de oude box-3-berekening als basis voor de heffing te gebruiken. Het effect van de nieuwe heffing komt in beide gevallen dan pas tot uitdrukking bij de definitieve aanslag na afloop van het jaar.

4.7 Gevolgen voor toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen

Het recht op toeslagen is mede afhankelijk van het inkomen en de omvang van het vermogen in box 3. Dit geldt niet voor de huurtoeslag, daar vervalt het recht geheel bij enig inkomen in box 3 boven de vrijstelling. Indien wordt overgegaan naar een systeem van belastingheffing over werkelijk rendement, al dan niet in combinatie met een deels forfaitair systeem, moeten bekeken worden of de huidige inkomens- en vermogensgrenzen voor toeslagen moeten worden aangepast. Een ander aandachtspunt is dat, indien gekozen wordt voor een variant waarin de inkomensgegevens van box 3 pas op een veel later moment bepaald kunnen worden dan nu, bezien moet worden wat dat betekent voor de vaststelling van de inkomensafhankelijke regelingen.

Het risico bestaat dat dan op een later moment dan nu kan worden vastgesteld hoe hoog de toeslag is waar een belastingplichtige eventueel recht op heeft.
Op het gebied van de uitvoering speelt nog een derde aandachtspunt. In het huidige wettelijke systeem wordt na afloop van het kalenderjaar het recht op toeslagen in dat kalenderjaar definitief vastgesteld. De belastingplichtige kan zelf in het toeslagjaar al wijzigingen doorgeven die van invloed zijn op zijn voorschot. Na het invoeren van belastingheffing op grond van het werkelijke rendement zal het lastiger worden voor belastingplichtigen om aan het begin van het kalenderjaar in te schatten wat hun inkomen in box 3 in het toekomstige kalenderjaar zal worden. Hierdoor ontstaan er veel meer mutaties en wijzigingen waardoor de voorschotbeschikkingen (veel) vaker zullen wijzigen. Dat is zowel voor de toeslaggerechtigde als de Belastingdienst/Toeslagen een last. Het introduceren van een vorm van kostenaftrek compliceert dit. Ook de introductie van een vorm van verliesverrekening kan gevolgen hebben voor het recht op toeslagen. Als een negatieve vermogenswinst dan wel een negatieve vermogensaanwas binnen box 3 volledig verrekenbaar is met de reguliere inkomsten en vermogenswinsten/vermogensaanwas op andere vermogensbestanddelen dan wel verrekenbaar is met forfaitair bepaalde rendementen kan achteraf alsnog recht bestaan op toeslagen. Dit geldt temeer als ook verliesverrekening over de jaargrens heen mogelijk wordt.

Hetgeen hiervoor beschreven is voor toeslagen, geldt ook voor andere inkomensafhankelijke regelingen, bijvoorbeeld de vermogensinkomensbijtelling om de eigen bijdrage in het kader van de WLZ en WMO te berekenen.

4.8 Overgangsmaatregelen en vaststellen aanvangswaarde vermogensbestanddelen.

Bij de eventuele overgang naar een nieuw systeem zullen maatregelen nodig zijn om over te gaan van het dan geldende systeem naar het nieuwe. In de vermogenswinstvariant is de vaststelling van een aanvangswaarde per vermogensbestanddeel noodzakelijk. De meest voor de hand liggende optie is het nemen van de waarde van de verschillende vermogensbestanddelen op de ingangsdatum van het nieuwe systeem. Om het aangifteproces en de aangiftesystemen daar niet mee te belasten vergt dit de bouw van een afzonderlijk systeem voor het vastleggen en bijhouden van de waarden en de winst/aanwas per vermogensbestanddeel. Om te kunnen beoordelen of de heffing van toepassing is, geldt deze vastlegging voor alle belastingplichtigen. De belastingplichtige zelf zal eveneens een vermogensadministratie moeten bijhouden om te kunnen beoordelen of en voor welk bedrag hij aangifte moet doen. De bouw van een dergelijke voorziening legt een beslag op de automatiseringscapaciteit van de Belastingdienst, vergt een investering en kent een aanzienlijke realisatietermijn. Dit geldt eveneens voor de ketenpartners als de leveranciers van vermogensgegevens. Nog open ligt de vraag op welke wijze en van wie de aanvangswaarden kunnen worden verkregen van vermogensgegevens die tot nu toe niet worden gerenseigneerd. Indien deze gegevens rechtstreeks van de belastingplichtige zelf moeten komen is een aanvullende vraag op welke wijze en in welke mate hierop gehandhaafd kan worden.
In de vermogensaanwasvariant worden in het ingangsjaar dezelfde gegevens gebruikt als in de volgende jaren. Voor het vaststellen van de aanvangswaarde is dus geen apart systeem noodzakelijk.

4.9 Belasting op inkomen uit vermogen als bronheffing bij financiële instellingen

Duitsland, Oostenrijk en Italië belasten inkomsten uit financieel vermogen via een bevrijdende bronheffing bij financiële instellingen. Dat wil zeggen dat de belastingbetaler na inhouding van de bronheffing geen verdere fiscale verplichtingen met betrekking tot inkomen over deze vermogensbestanddelen heeft. In Duitsland wordt de belasting op inkomsten uit sparen en beleggen voor zover het om vermogen gaat dat bij financiële instellingen wordt aangehouden, in

eerste instantie berekend en ingehouden door die financiële instellingen. Onder deze zogenaamde '*Abgeltungssteuer*' vallen ook gerealiseerde vermogenswinsten. Hierbij wordt een uniform tarief van 25 procent gehanteerd. In principe is deze voorheffing bevrijdend, hetgeen wil zeggen dat eigenlijk sprake is van een eindheffing. Slechts als het marginaal tarief van een belastingplichtige op zijn overige inkomsten lager is dan 25 procent, kan hij geld terug vragen. Op deze manier worden dezelfde doelstellingen nagestreefd als in Nederland met de vooringevulde aangifte: zo min mogelijk rekenwerk voor de belastingplichtige en zoveel mogelijk automatische bepaling van de te betalen belasting voor de Belastingdienst.

Nederlandse banken hebben een eerste reactie gegeven op het Duitse systeem. Zij zien een aantal forse nadelen indien een bronheffing op inkomen uit vermogen in Nederland ingevoerd zou worden.

Ten eerste is het zeer kostbaar. Banken moeten niet alleen hun zeer complexe transactiesystemen aanpassen, maar ook de informatie- en adviessystemen die aan de transactiesystemen gekoppeld zijn. Hiernaast moeten banken onderling op eenduidige wijze informatie uit kunnen wisselen over bijvoorbeeld de historische verkrijgingsprijs bij een vermogensaanwasbelasting indien een klant van bank wisselt. De gegevensstromen vanuit banken nemen dus fors toe. Hierbij moet ook rekening gehouden worden met de privacy-gevolgen voor de burger aangezien de over hem uitgewisselde informatie ook toeneemt. Aangezien het niet ongebruikelijk is dat spaarders en beleggers bij meerdere banken en brokers tegoeden en portefeuilles aanhouden, ontstaat een complexe situatie van gegevensuitwisseling bij overdracht van effecten zoals bijvoorbeeld bij het uitwisselen van de oorspronkelijke verkrijgingsprijs. Het toepassen van een heffingvrije som, het toestaan van verliesverrekening (in het jaar of over meerdere jaren), of het toepassen van een forfaitaire kostenaftrek compliceren een systeem van bronheffing. Zo moet bijvoorbeeld via formulieren worden aangegeven welke bank de forfaitaire kostenaftrek moet toepassen als een huishouden bij verschillende banken belegt.

Een systeem van bronheffing is niet te combineren met een vermogensaanwasbelasting, alleen met een vermogenswinstbelasting. Immers, indien er wel vermogensaanwas is, maar geen realisatie plaatsvindt, vindt geen uitbetaling plaats waarop de voorheffing ingehouden kan worden.

Banken hebben geen zicht op vermogensbestanddelen in het buitenland. Ook de Belastingdienst krijgt op dit moment nog niet alle gegevens van buitenlandse bankrekeningen gerenseigneerd. Dit betekent dat ook in een systeem met voorheffing de klant zelf in zijn aangifte zijn inkomsten uit buitenlandse vermogensbestanddelen moet bepalen.
Ook de bestaande dividendbelasting in Nederland, die een voorheffing is, compliceert het invoeren van een bronheffing als eindheffing. De vermogensrendementsheffing richt zich op de inkomsten uit vermogen van binnenlands belastingplichtigen, terwijl de dividendbelasting zich richt op de opbrengsten van aandelen van Nederlandse vennootschappen.

Er is tussen Duitsland en Nederland één belangrijk verschil in systematiek dat de uitvoeringsmogelijkheden van een voorheffing sterk beperkt. In Duitsland is de rente op geleend geld niet aftrekbaar. Dat betekent dat de banken geen rekening hoeven te houden met de door hun ontvangen rente.
In het huidige box-3-systeem mogen belastingplichtigen hun vermogen salderen met hun schulden. Bij een heffing over het werkelijke rendement betekent dat dus ook het salderen van opbrengsten met betaalde rente. Bij aftrekbaarheid van rente is een voorheffing/eindheffing bij de banken moeilijker denkbaar. Logischerwijs zou dit betekenen dat de banken ten laste van de fiscus een korting op de te ontvangen rente zouden geven. Dit is moeilijk voorstelbaar.
Een laatste probleem dat kan optreden is de problematiek van met geleend geld gekochte vermogensbestanddelen indien de rente daarop aftrekbaar zou zijn. Dit zou aan de orde kunnen zijn bij een vermogenswinstbelasting waarin ook aftrek van gemaakte kosten mogelijk is. De fiscale kwalificatie van die rente zou dan bij banken komen te liggen. Banken geven aan dat zij deze verantwoordelijkheid niet willen en kunnen nemen.

Hoofdstuk 5 Conclusies per vermogenstitel

Of het werkelijke rendement belast kan worden en op welke wijze dat het beste kan, verschilt per vermogensbestanddeel. Het belangrijkste aspect is daarbij de vraag in hoeverre en op welk moment de relevante informatie over het vermogensbestanddeel geautomatiseerd in de systemen van de Belastingdienst beschikbaar kan komen. Voor een goed uitvoerbare box-3-heffing op basis van werkelijk rendement is van belang dat vermogenstitels in de aangifte inkomstenbelasting kunnen worden vooringevuld. Naast het feit dat voorinvulling een essentieel element in de dienstverlening is en een beperking van de administratieve lasten voor de burger betekent, is de voorinvulling voor de Belastingdienst onmisbaar voor de handhaving. Waar voorinvulling niet mogelijk is, ontstaan extra administratieve lasten voor de burger, arbeidsintensieve toetsen voor de Belastingdienst en gaten in de handhaving.

Voor een gefundeerde keuze over de beste wijze van heffing per vermogensbestanddeel is daarnaast per vermogensbestanddeel inzicht nodig in andere uitvoeringsaspecten, mogelijkheden tot ontwijking, budgettaire effecten en economische aspecten. Daarna worden met deze informatie varianten samengesteld waarbij voor de verschillende vermogensbestanddelen het best passende systeem wordt ingezet.

In dit hoofdstuk wordt daarom per vermogensbestanddeel op deze aspecten ingegaan. Bij weging van deze aspecten volgt per vermogensbestanddeel een conclusie: welk systeem van belastingheffing op basis van het werkelijke rendement past het beste bij dit vermogensbestanddeel. Ter illustratie wordt ook nog ingegaan op de wijze waarop in het buitenland belasting wordt geheven over deze vermogenstitels.

5.1 Bank- en spaartegoeden

Onder bank- en spaartegoeden worden verstaan saldi op betaalrekeningen, spaarrekeningen en korte- en langetermijndeposito's. De eigenschap van spaartegoeden is dat de inkomsten en kosten eruit direct in de waarde ervan te zien zijn. Een vermogensaanwasbelasting of vermogenswinstbelasting maakt voor het belasten van reguliere inkomsten uit bank- en spaartegoeden (rente) dan ook geen verschil. Hierop zijn enkele uitzonderingen, zoals deposito's met een vaste rente en spaartegoeden die in andere valuta zijn uitgedrukt.

Gevolgen ketenpartners
De banken leveren nu al gegevens over spaartegoeden aan. Door de banken betaalde rente maakt hier al deel van uit, maar de rentegegevens worden nog niet gestandaardiseerd aangeleverd. De huidige box-3-heffing is alleen gebaseerd op een peildatum, namelijk het vermogen per 1 januari van het belastingjaar. Een heffing op werkelijk rendement ziet op het rendement dat gedurende het hele belastingjaar wordt gerealiseerd. Dit leidt tot twee ingrijpende wijzigingen in de gegevenslevering.

Ten eerste moeten de gegevens in een veel korter tijdsbestek geleverd worden. Aangezien de gegevens voor de VIA op 1 maart na afloop van het belastingjaar aan de belastingplichtigen beschikbaar worden gesteld, wordt de bestaande 14-maandentermijn voor aanlevering door de banken en verwerking door de Belastingdienst teruggebracht tot een termijn 2 maanden. Om de VIA niet in gevaar te brengen zijn strakke afspraken met de banken nodig. Ook vergt een overgang een ruime voorbereidingstijd om de systematiek samen met de banken te testen op tijdige, juiste en volledige verwerking. Onderdeel van deze afspraken moet zijn dat de ketenpartners de gegevens voor de VIA eenduidig en gestandaardiseerd aanleveren. Zeker in de beginfase van een stelsel van heffing op basis van werkelijk rendement zijn risico's op niet-tijdige, niet-juiste of niet-volledige aanlevering en verwerking niet uit te sluiten, met ongewenste gevolgen voor burgers en Belastingdienst. Het maakt voor de gegevenslevering ter zake van bank- en spaartegoeden overigens niet uit of wordt gekozen voor een vermogenswinstbelasting of een vermogensaanwasbelasting.

Ten tweede neemt het belang van tussentijdse wijzigingen – mutaties gedurende het kalenderjaar - in de bankrekeningen toe. Bijvoorbeeld, een wijziging in de tenaamstelling van een bankrekening is niet ingrijpend indien alleen naar de waarde op de peildatum wordt gekeken. Als ook de rente en kosten die in de loop van het kalenderjaar ontstaan moeten worden gerenseigneerd, verhoogt dat de complexiteit.

Naast bank- en spaartegoeden bij Nederlandse banken komen ook tegoeden bij buitenlandse banken voor. De gegevens van buitenlandse bank- en spaartegoeden worden op dit moment beperkt geleverd en vooringevuld. In gevallen waarin de gegevens niet bij de banken of de Belastingdienst aanwezig zijn, moet de belastingplichtige deze gegevens zelf in de aangifte inkomstenbelasting invullen. De controle hierop is lastig en arbeidsintensief. Een bijzonder vraagstuk bij buitenlandse bank- en spaartegoeden is hoe moet worden omgegaan met valutawinsten en –verliezen.

Gevolgen voor de burger
Indien de banken in staat zijn om de benodigde gegevens van bank- en spaartegoeden tijdig, juist en volledig voor de VIA aan te leveren, blijven de veranderingen voor de burger beperkt. Hij hoeft net als nu de vooringevulde gegevens alleen te controleren en zo nodig aan te vullen. Bij buitenlandse bankrekeningen nemen de lasten voor burgers toe, nu zij hierover meer informatie moeten bijhouden en invullen.

Buitenlandse systemen
In de onderzochte landen wordt bij bank- en spaartegoeden alleen de rente belast.

Conclusie ter zake van spaartegoeden
Voor de uitvoering lijkt het voor bank- en spaartegoeden geen verschil te maken of de keuze valt op een vermogenswinstbelasting of een vermogensaanwasbelasting. Immers, bij slechts een beperkt deel van de bank- en spaartegoeden kan een vermogenswinst voorkomen. Deposito's zijn hier een voorbeeld van. Gezien de liquiditeit van bank- en spaartegoeden zullen betalingsproblemen, die een risico zijn bij een vermogensaanwasbelasting, bij dit vermogensbestanddeel niet of nauwelijks voorkomen.
De variant om spaargeld naar werkelijk rendement te belasten lijkt kansrijk te zijn, indien in elk geval aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- Versnelling en standaardisering in de aanlevering en verwerking van gegevens voor de VIA.
- Voldoende voorbereidingstijd voor de afstemming met de ketenpartners, het opstellen van de specificaties en het formaat voor de aan te leveren gegevens en de aanpassing van de automatiseringssystemen.
- Geen aftrek van werkelijke kosten van de burger.
- Er wordt een adequate oplossing gevonden voor de heffing bij buitenlandse bank- en spaartegoeden voor valutawinsten en –verliezen.

5.2 Aandelen, obligaties en derivaten

AANDELEN

Gegevensaanlevering door ketenpartners
Het werkelijke rendement op aandelen bij een vermogenswinstvariant wordt, althans theoretisch, bepaald door het dividend, de waardemutaties, zoals koerswinsten, en de in rekening gebrachte kosten. Voor de huidige box 3-heffing leveren banken reeds gegevens over beursgenoteerde aandelen en aandelen als onderdeel van een effectenrekening. Dividend maakt vaak al onderdeel uit van de gegevensleveringen. De bestaande leveringen moeten uitgebreid worden, omdat ook de waardemutaties en indien werkelijke kosten aftrekbaar zijn, de in rekening gebrachte kosten in

aanmerking moeten worden genomen. Daarbij is het zo dat de kosten voor verschillende producten op verschillende wijze in rekening worden gebracht. Verder hebben de banken onderling verschillende wijzen voor het weergeven van rendementen en het in rekening brengen van de kosten.
Voor het inrichten van de informatiestroom voor de opbrengsten geldt hetzelfde proces als beschreven bij bank- en spaartegoeden. Daarnaast zijn er bij aandelen aanvullende uitdagingen. Bij een vermogensaanwasbelasting moeten de ketenpartners hun gegevensleveringen eveneens uitbreiden. Zij moeten dan niet alleen de waarde op 1 januari aanleveren, maar ook de jaarlijkse vermogensaanwas. Zij zullen dus voor de voorinvulling de waarden van de aandelen per 1 januari en 31 december moeten aanleveren, gecorrigeerd met de stortingen en onttrekkingen (bijvoorbeeld tussentijdse aan- en verkopen) van de portefeuille in de loop van het jaar.
De vermogenswinstvariant kent voor de ketenpartners een belangrijke complicatie. Om een vermogenswinst te kunnen bepalen moet de bank beschikken over de historische verkrijgingsprijs en deze langjarig vasthouden tot het moment dat het aandeel vervreemd wordt. Dit leidt, als dit al mogelijk blijkt, voor hen naar verwachting tot extra administratieve lasten.

Van niet-beursgenoteerde aandelen die geen onderdeel uitmaken van een effectenrekening en van buitenlandse aandelen ontvangt de Belastingdienst geen gegevens. Het valt ook niet te verwachten dat deze gegevens binnen afzienbare tijd beschikbaar komen. Een variant waarbij werkelijk rendement over aandelen wordt belast heeft dus als blijvend nadeel dat over deze categorie geen gestructureerde informatiestroom beschikbaar is. Dit betekent dat deze inkomsten handmatig moeten worden opgegeven en controle moeilijk is. In de aangiften is op dit moment overigens te zien dat het aandeel van de niet-gerenseigneerde aandelen klein is. De informatie over in het buitenland aangehouden aandelen en andere vermogensbestanddelen wordt continu verbeterd door het maken van afspraken en het sluiten van internationale verdragen. Dit is echter een lang proces waarbij onduidelijk is of alle, voor een heffing op het werkelijke rendement benodigde informatie zal worden geleverd. Zo is in de nieuwe Europese richtlijn voor administratieve samenwerking[17] vastgelegd dat bruto-verkoopopbrengsten van onder meer effecten aan andere landen moeten worden doorgegeven, maar geldt dat niet voor de verkoopwinst. Overigens is ook in de huidige situatie de renseignering ter zake van buitenlandse aandelen beperkt.

In het algemeen hebben ketenpartners aangegeven dat de doorlooptijd om wijzingen in de gegevensleveringen door te voeren tenminste de reguliere 18 maanden is, maar bij ingrijpender wijzigingen tenminste 24 maanden zal zijn.

Gevolgen voor de burger
Voor zover de burger aandelen heeft in beursgenoteerde aandelen of aandelen als onderdeel van een effectenrekening zijn de gevolgen net als bij de bank- en spaartegoeden beperkt. Dit onder de voorwaarde dat de banken in staat zijn om de gegevens tijdig, juist en volledig voor de VIA aan te leveren. Hij hoeft net als nu de vooringevulde gegevens alleen te controleren en zo nodig aan te vullen. Wel is het zo dat er veel meer informatie door de banken verstrekt zal gaan worden aan de Belastingdienst en aan de burger. Als bijvoorbeeld de vermogensaanwas - gecorrigeerd met stortingen en onttrekkingen - als resultante aan de Belastingdienst moet worden aangeleverd, dan zal de bank dat ook voor haar klant inzichtelijk willen maken. De vraag is of dit alles voor de burger nog begrijpelijk is. Bij flinke waardeschommelingen, waar geen liquiditeiten tegenover staan, kan deze variant bij de burger echter leiden tot betalingsproblemen. ..Ook is het de vraag of burgers begrip kunnen opbrengen voor het feit dat zij moeten afrekenen over papieren winsten, die zij niet in handen hebben gekregen.
De winst of de aanwas van niet-beursgenoteerde aandelen, die geen onderdeel uitmaken van een effectenrekening, en van buitenlandse aandelen is bij de Belastingdienst niet bekend. Deze moet de burger zelf berekenen en in zijn aangifte verantwoorden. Dit leidt voor betrokkenen tot een

[17] Richtlijn 2014/107/EU van de Raad van 9 december 2014 tot wijziging van Richtlijn 2011/16/EU wat betreft verplichte automatische uitwisseling van inlichtingen op belastinggebied (PbEU 2014, L 359).

flinke toename van zijn administratieve lasten. Bij een vermogensaanwasbelasting moet de burger zelf de waarde van de aandelen op 1 januari en op 31 december bijhouden en deze corrigeren met eventuele stortingen en onttrekkingen aan de portefeuille
Bij een vermogenswinstbelasting zal de burger zelf een langjarige administratie moeten bijhouden om de winst te kunnen bepalen. Bij aankoop op verschillende momenten van aandelen in hetzelfde bedrijf vergt dit een administratie per transactie.

Uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst
Zie voor de voorwaarden voor de gegevensleveringen VIA ten behoeve van de uitvoerbaarheid onderdeel 5.1
Van niet-beursgenoteerde aandelen die geen onderdeel uitmaken van een effectenrekening en van buitenlandse aandelen is het werkelijke rendement lastig vast te stellen omdat de Belastingdienst maar matig beschikt over contragegevens. De toets op juistheid van de gegevens in de aangifte is tijdrovend en arbeidsintensief. Dit geldt met name voor een heffing in de vorm van een winstbelasting, waarbij de winst bepaald wordt door de waarde bij vervreemding af te zetten tegen de historische verkrijgingprijs. Zeker bij aandelen die in het soms verre verleden verkregen zijn kan deze waarde lastig te achterhalen zijn. Deze problemen spelen niet bij een heffing op basis van vermogensaanwas, waarbij waardeschommelingen jaarlijks in aanmerking worden genomen. Wel moeten de aandelen dan jaarlijks gewaardeerd worden. Een nadeel bij deze vorm van heffing is dat jaarlijks moet worden afgerekend over waardestijgingen zonder dat daar liquiditeiten tegenover staan. Dit kan leiden tot invorderingsproblemen.
Bij beide systemen van heffing kan sprake zijn van verliezen, die over voorgaande en/of toekomstige jaren verrekend mogen worden. Dit compliceert de uitvoering.

OBLIGATIES

De gevolgen voor de ketenpartners, de burgers en de Belastingdienst van obligaties bij een heffing op basis van werkelijk rendement zijn vergelijkbaar met die van aandelen. Wel zullen bij een vermogensaanwasbelasting op obligaties niet alleen de renteontvangsten, maar ook eventuele koersmutaties belast worden. Over de volledige looptijd van de obligatie is de totale belasting echter gelijk aan de belasting indien alleen de rente wordt belast, alleen de timing is anders.

DERIVATEN

Onder derivaten worden verstaan afgeleide beleggingsproducten, zoals opties, swaps, futures, forwards, trackers en turbo's. Deze zijn, net als aandelen, snel verhandelbaar. De handel vindt veelal plaats via de beurs. Handel buiten de beurs om geschiedt vaak tussen financiële instellingen. Voor derivaten geldt grotendeels hetgeen ook voor aandelen en obligaties geldt, maar met deze verschillen:

- Voor een aantal producten moet een geheel nieuwe gegevensstroom worden opgezet. Dit betekent een grote initiële inspanning voor Belastingdienst en ketenpartners, met name ook om de regels voor de winstberekening en waardering uniform vast te stellen, waarbij rekening moet worden gehouden met een groot aantal verschijningsvormen van derivaten.
- Daarbij is bij deze erg volatiele producten essentieel dat de financiële instellingen preliminaire berekeningen doen.
- Een voordeel is dat niet-beursgenoteerde handel tussen financiële instellingen plaatsvindt die in het algemeen renseigneringsplichtig zijn.

Gegevensaanlevering door ketenpartners
Anders dan bij bank- en spaartegoeden en beursgenoteerde aandelen worden de gegevens van derivaten tot nu toe niet aan de Belastingdienst geleverd. Complicerend hierbij is dat derivaten ook worden gebruikt om risico's op de waardedaling van een effectenportefeuille af te dekken. De wijze waarop in dat geval de winst c.q. het verlies op enerzijds de aandelenportefeuille en anderzijds op de derivaten (optiecontracten) toegerekend moet worden, is complex. Voor de voorinvulling van gegevens en de toets bij de aangiftebeoordeling achteraf is het essentieel dat de gegevens voor de

heffing in de toekomst wel aan de Belastingdienst worden verstrekt. Dit vergt de inrichting van een geheel nieuwe, eenduidige en gestandaardiseerde gegevensstroom van financiële instellingen naar de Belastingdienst. Voor de voorinvulling van de gegevens of de toets van de aangifte achteraf bestaat de gegevenslevering uit:

- Bij de vermogenswinstvariant: de gerealiseerde winst of het verlies, eventueel rekening houdend met de in rekening gebrachte kosten
- Bij de vermogensaanwasvariant: de waarde van de derivaten op 1 januari en 31 december aangevuld met toevoegingen en onttrekkingen (bijvoorbeeld tussentijdse aan- en verkopen), waarbij eventueel ook rekening is gehouden met de kosten.

Gevolgen voor de burger
De gevolgen voor de burger zijn vergelijkbaar met die van aandelen. Voor zover de gegevens tijdig, juist en volledig door de ketenpartners worden aangeleverd, kan de burger volstaan met het controleren en het eventueel aanvullen van die gegevens. Niet-vooringevulde gegevens zal hij zelf moeten aangeven in de aangifte. Ook van derivaten moet hij dan een administratie bijhouden.

Uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst
Bij derivaten zijn de aspecten van uitvoerbaarheid gelijk aan die bij aandelen, met dien verstande dat er een geheel nieuwe gegevensstroom zal moeten worden ingericht.

Buitenlandse systemen
Aandelen
Inkomsten uit aandelen worden op verschillende wijze belast in het buitenland, waarbij meestal zowel de reguliere inkomsten (dividenden) als de waardestijgingen worden belast. Er zijn enkele uitzonderingen. In Duitsland zijn alle inkomsten uit privévermogen belast met een bevrijdende bronheffing van 25%. Italië belast inkomsten en winsten uit aandelen voor particulieren zonder aanmerkelijk belang met een bevrijdende bronheffing van 26%.

Obligaties
Ook in deze categorie zijn er internationaal diverse wijzen van belastingheffing. In de meeste landen geldt een vermogenswinstbelasting. Daarnaast zijn er landen met specifieke uitzonderingen. Zo belast Noorwegen rente-inkomsten op obligaties in principe in het jaar waaraan de rente wordt toegerekend, maar indien wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden dan wordt de rente belast op het moment van realisatie. Voor Duitsland geldt net als voor aandelen dat de inkomsten zijn belast met een bevrijdende bronheffing.

Derivaten
Internationaal gezien zijn er verschillende heffingssystemen. In Denemarken vallen inkomsten uit derivaten onder een vermogenswinstbelasting. Daarentegen belast Duitsland alle inkomsten uit derivaten ook weer met de bevrijdende bronheffing. In Noorwegen wordt voor de belastingheffing aangesloten bij het belastingsysteem dat geldt voor het onderliggende vermogensbestanddeel.

Conclusie ter zake van aandelen, obligaties en derivaten
Voor de Belastingdienst en de ketenpartners vergt een heffing op basis van werkelijk rendement een flinke inspanning.
Om een vermogenswinstbelasting te kunnen introduceren, moeten banken per aandeel, obligatie en derivaat beschikken over de historische verkrijgingsprijs en deze langjarig vasthouden. Ook burgers zullen deze historische verkrijgingsprijs moeten vasthouden voor bijvoorbeeld niet beursgenoteerde aandelen. Ook zij worden verplicht daarover een langjarige administratie bij te houden. In het toezicht kan de historische verkrijgingsprijs van niet-beursgenoteerde aandelen die in het verre verleden zijn aangeschaft voor vervelende discussies zorgen.
Voor een vermogensaanwasbelasting is de historische verkrijgingsprijs niet nodig, de aanwas wordt jaarlijks fiscaal afgerekend. Wel moeten banken voor een vermogensaanwasbelasting op aandelen, obligaties en derivaten jaarlijks de waarde van de aandelen per 1 januari en per 31 december aanleveren, gecorrigeerd met de stortingen en onttrekkingen in de loop van het jaar van de

portefeuille. Het feit dat jaarlijks moet worden afgerekend over waardestijgingen zonder dat daar liquiditeiten tegenover staan kan leiden tot liquiditeitsproblemen bij de burger en tot invorderingsproblemen bij de Belastingdienst.
Een definitief oordeel over de haalbaarheid van een heffing op basis van het werkelijke rendement is echter pas mogelijk na nader overleg met de ketenpartners en vervolgonderzoek naar onder andere de in hoofdstuk 4 benoemde deelonderwerpen. Zeker in de beginfase van een dergelijk stelsel zijn risico's op niet-tijdige of niet-juiste aanlevering en verwerking niet uit te sluiten. Voor zover gegevens niet door de Belastingdienst kunnen worden vooringevuld zal de burger extra administratieve lasten ervaren. De controle op deze gegevens zal van de Belastingdienst extra inspanningen vergen.
Bij een vermogensaanwasbelasting (maar ook bij een vermogenswinstbelasting) voor aandelen, obligaten en derivaten gelden in ieder geval de volgende voorwaarden:

- De gegevens moeten zoveel mogelijk vooringevuld worden. Met name voor derivaten ligt hier nog een flinke uitdaging omdat een gegevenslevering voor deze producten nog ontbreekt of onvolledig is en dus nog opgezet of vervolmaakt moet worden.
- Er moet voldoende voorbereidingstijd zijn voor de afstemming met de ketenpartners, het opstellen van de specificaties en het format voor de aan te leveren gegevens en de aanpassing van de automatiseringssystemen.
- Er geldt geen aftrek van werkelijke kosten van de burger waarover geen contra-informatie beschikbaar is.

5.3 Verzekeringsproducten

Onder verzekeringsproducten worden verstaan kapitaal- en lijfrenteverzekeringen waarmee gespaard kan worden voor bijvoorbeeld extra inkomen vanaf de pensioenleeftijd. Een kapitaalverzekering geeft recht op een uitkering ineens, terwijl een lijfrente recht geeft op een periodieke uitkering. Kapitaalverzekeringen (niet zijnde kapitaalverzekeringen eigen woning[18]) die een bedrag ineens uitkeren, vallen in beginsel onder de bezittingen in box 3. Een uitzondering is de kapitaalverzekering die is afgesloten vóór 1 januari 2001, en waarvoor de premie in één keer is betaald (een koopsom), die valt in box 1.
Lijfrenten[19] behoren daarentegen in beginsel tot box 1, waar de premies aftrekbaar zijn en de periodieke uitkeringen worden belast. Rechten op periodieke uitkeringen waarvoor niet voldaan wordt aan de voorwaarden voor premie-aftrek in box 1 vallen wel onder de bezittingen in box 3. Voor de nettolijfrente (en nettopensioen) geldt, mits aan de voorwaarden voldaan, een vrijstelling in box 3.
Verzekeringsproducten hebben net als de voorgenoemde financiële titels een betrekkelijk eenvoudig vast te stellen waarde, maar zijn nauwelijks verhandelbaar. De waarde kan op de einddatum vaststaan of afhankelijk zijn van de waarde van de onderliggende beleggingen. Gedurende de looptijd zullen er geen of nauwelijks vermogenswinsten worden gerealiseerd. Voor bepaalde kapitaalverzekeringen geldt een vrijstelling in box 3. Zo geldt bijvoorbeeld voor op 14 september 1999 bestaande kapitaalverzekeringen in box 3 onder voorwaarden een waardevrijstelling tot een bedrag van € 123.423 per persoon. Ook geldt onder voorwaarden voor de uitkering van deze kapitaalverzekeringen een vrijstelling. Slechts een beperkt deel van de verzekeringsproducten valt derhalve in box 3 en daarvan wordt, rekening houdend met vrijstellingen, slechts een beperkt deel daadwerkelijk belast.
Het aantal nieuwe kapitaalverzekeringen dat in aanmerking komt voor belastingheffing in box 3 daalt de komende jaren geleidelijk. Bij de overgang naar een nieuw systeem moet bij het maken van wetgeving rekening worden gehouden met het onderscheid tussen verzekeringsproducten die in box 1 vallen en verzekeringsproducten die in box 3 vallen en zullen verzekeringsproducten waarvoor nu een waardevrijstelling geldt ook zorgen voor uitwerkingsvraagstukken.

[18] Kapitaalverzekeringen gekoppeld aan de eigen woning behoren op grond van overgangsrecht tot box 1.
[19] Hieronder worden verstaan lijfrenteverzekeringen, lijfrentespaarrekening en een lijfrentebeleggingsrecht.

Gegevensaanlevering door ketenpartners
Verzekeringsproducten worden gehouden door een verzekeraar. Voor de huidige box-1- en box-3-heffing leveren verzekeraars reeds gegevens over kapitaalverzekeringen en lijfrenten. Voor kapitaalverzekeringen waarvan de waarde op einddatum afhankelijk is van de waarde van de onderliggende beleggingen geldt voor nagenoeg alle producten dat belegd wordt via een vermogensbeheerder in beleggingsfondsen. Het aandeel in de waarde van een beleggingsfonds wordt uitgedrukt in units. De koers van de units in de polis is bekend bij de verzekeraars. Het saldo van de baten en kosten is onderdeel van de koers van de units in de polis. Om het werkelijke rendement te kunnen belasten zou de vermogensbeheerder op verzekeringnemersniveau onderscheid moeten maken voor zowel de inkomsten (zowel positief als negatief) als de kosten. Hiervoor zullen zeer uitgebreide en gedetailleerde definities opgesteld moeten worden en er zullen grote investeringen gedaan moeten worden.

Gevolgen voor de burger
Verandering van heffingssystematiek zal zoals al toegelicht waarschijnlijk gepaard gaan met overgangsrecht. Dit brengt mee dat bij invoering van de wetgeving de waarde van de polis dient te worden vastgesteld. Voor de burger kan een vreemde situatie ontstaan indien een polis op dat moment onder water staat (waarde lager dan som betaalde premies) en nadien sprake is van vermogensaanwas, terwijl over de totale looptijd sprake is van een veel lagere of zelfs geen vermogensaanwas. Bij een vermogensaanwasbelasting ontstaat er een complicatie bij het belasten van de als voorbeeld genoemde kapitaalverzekeringen met bijzondere waardevrijstelling, omdat er tussentijds geen rekening kan worden gehouden met de belaste uitkering. Zonder de waardevrijstelling bestaat de kans dat zowel de waarde jaarlijks in box 3 wordt belast als een deel van de uitkering in box 1 op de einddatum of bij afkoop.

Uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst
Indien de ketenpartners in staat zijn om de benodigde gegevens tijdig, juist en volledig gestandaardiseerd te renseigneren, is het voor de Belastingdienst mogelijk deze gegevens in de VIA op te nemen en in de heffing op werkelijk rendement te betrekken. Om vermogensaanwas vast te stellen zijn naast de waardes per 1 januari en per 31 december ook de betaalde premie van belang. Complicatie hierbij is dat de premie bestaat uit verschillende componenten: premie voor overlijdensrisicoverzekering, kosten en inleg. De vermindering moet alleen plaatsvinden voor het deel van de premie dat ziet op de inleg. De premie van deze verzekeringen is nu geen onderdeel van het renseigneringsproces.

Buitenlandse systemen
In Noorwegen worden kapitaalverzekeringen belast als reguliere inkomsten in het jaar volgend op de opbouwperiode. In Duitsland zijn inkomsten uit kapitaalverzekeringen belast met de bevrijdende bronheffing.

Conclusie ter zake van verzekeringsproducten
Om verzekeringsproducten te betrekken in een heffing op basis van werkelijk rendement, wordt een forse inspanning gevraagd van de ketenpartners. Derde partijen (de vermogensbeheerders van de verzekeraars) moeten hiervoor onderscheid gaan maken op het niveau van de verzekeringnemer om zowel de kosten als de inkomsten op het niveau van de belastingplichtige te kunnen bepalen.
Gezien de beperkte doelgroep en de grote inspanningen die van verzekeraars zou worden gevraagd, is het belasten van verzekeringsproducten op basis van werkelijk rendement niet realistisch. Dit pleit dan ook voor het forfaitair belasten van verzekeringsproducten.

5.4 Onroerende zaken

Onroerende zaken die in box 3 vallen zijn bijvoorbeeld tweede woningen, verhuurde woningen of grond.[20] Voor de beoordeling van een heffing op basis van werkelijk rendement zijn de volgende elementen van belang:

- Doordat onroerende zaken niet eenvoudig te verhandelen zijn, is in veel gevallen sprake van een lange bezitsperiode. Hierdoor vallen vaak grote verschillen te constateren tussen de historische verkrijgingsprijs en de marktwaarde.
- Aan het merendeel van de onroerende zaken wordt jaarlijks een WOZ-waarde toegekend.
- De huurinkomsten en andere inkomsten uit onroerende zaken zijn niet bij de overheid bekend.

Verpachte gronden zijn een uitzondering op deze laatste regel. Omdat sprake is van wettelijke pachtnormen en pachtovereenkomsten geregistreerd dienen te worden, is het in principe denkbaar dat de Grondkamers de gegevens daaromtrent zouden kunnen aanleveren.

Gegevensaanlevering door de ketenpartners
Een heffing over het rendement van onroerende zaken kent de nodige complexiteit. Zo zijn bij de overheid geen gegevens beschikbaar over de reguliere baten (bijvoorbeeld huur) en kosten die samenhangen met de onroerende zaken. De gegevens die bekend zijn bij de overheid zoals de WOZ-waarde lenen zich minder goed als basis voor een dergelijke heffing omdat zij alleen de waarde op een bepaald moment weergeven en niet tijdig beschikbaar zijn. Andere gegevens voor het bepalen van een waardemutatie, zoals de gedane investeringen, zijn niet bekend. Er zijn op dit moment geen bronnen waaruit geput kan worden om alsnog binnen afzienbare tijd over de gewenste gegevens te kunnen beschikken om een heffing op basis van werkelijk rendement mogelijk te maken.

Gevolgen voor de burger
Het ontbreken van bruikbare gegevens over de inkomsten en de waardeontwikkeling van onroerende zaken betekent voor de burger dat hij zelf de waarde van zijn onroerend goed en de inkomsten uit het onroerend goed moet bepalen en opgeven in zijn aangifte. Hij zal daarvoor alle kosten en inkomsten moeten bijhouden. Dit betekent een extra administratieve last. Dit speelt extra in een systeem van winstbelasting waarbij de kosten en investeringen gedurende de gehele bezitsperiode moeten worden bijgehouden om de uiteindelijke winst bij vervreemding te kunnen bepalen. Bij een vermogensaanwasbelasting doet zich het liquiditeitsprobleem bij ongerealiseerde winst het sterkst voor bij onroerend goed. Het kan voorkomen dat een belastingplichtige fiscaal moet afrekenen over een forse waardestijging van zijn pand, terwijl hij daarvoor geen financiële middelen heeft. Dit leidt tot weerstand bij de burger en tot betalingsproblemen.

Uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst
Aangezien er geen bronnen zijn om alle benodigde gegevens over onroerende zaken te kunnen toetsen, zal de Belastingdienst vrijwel volledig af moeten gaan op de gegevens die de burger zelf verstrekt. Een zekere toetsing is mogelijk door het opvragen en controleren van bewijsstukken van de burger zelf. Dit maakt het frauderisico groot en de handhaving zeer arbeidsintensief. Dit speelt met name bij een systeem van winstbelasting, waarbij de winst moet worden bepaald op basis van de aankoopwaarde en alle investeringen die gedurende de bezitsperiode zijn gedaan. Een bijzonder aspect bij onroerend goed is de kostenaftrek. Bij onroerend goed is het lastig om deze kosten objectief vast te stellen zonder hier disproportioneel handhavingscapaciteit op in te zetten. Hierbij speelt ook het onderscheid tussen onderhoud (aftrekbaar als kosten) en verbetering (verhoogt de historische verkrijgingsprijs). Gezien deze effecten is een heffing op basis van het werkelijke rendement bij onroerende zaken niet uitvoerbaar.

[20] De eigen woning valt in de meeste gevallen niet in box 3.

Buitenlandse systemen
Onroerende zaken worden in de onderzochte landen op verschillende manieren in de belastingheffing betrokken, waarbij in het algemeen in ieder geval de huurinkomsten worden belast. Bij de belasting van waardemutaties zijn de verschillen groter. Zo wordt in Duitsland de waardestijging alleen in de belastingheffing betrokken indien verwerving en vervreemding binnen 10 jaar plaatsvinden. In het Verenigd Koninkrijk geldt een vrijstelling voor verhuur van een kamer.

Conclusie ter zake van onroerend goed
Een belastingheffing over onroerende zaken op basis van werkelijk rendement leidt voor de burger tot hoge administratieve lasten, is voor de Belastingdienst door het ontbreken van contra-informatie gegevens niet handhaafbaar en kent grote frauderisico's. In plaats van een heffing op werkelijk rendement ligt het voor de hand om ter zake van onroerend goed een heffing op basis van een forfaitair rendement te overwegen.

5.5 Overige vermogenstitels

Bij overige vermogenstitels gaat het onder meer om vorderingen, auteursrechten en naburige rechten, octrooien/patenten, licenties, winstbewijzen, een aandeel in het vermogen van een VVE, contant geld, participaties, roerende zaken als beleggingen en andere. Kenmerk van deze vermogenstitels is dat er veelal geen of gebrekkige contra-informatie beschikbaar is.

Gegevensaanlevering door de ketenpartners
Bij het merendeel van de overige vermogenstitels zijn bij de overheid geen eigen gegevens beschikbaar over de waarde, de kosten en de baten die hiermee samenhangen. Hierdoor is voorinvulling van de gegevens in de aangifte inkomstenbelasting niet mogelijk. De burger zal zelf deze gegevens moeten bijhouden en opgeven. Er zijn ook op termijn geen bronnen waaruit geput kan worden om alsnog over de gewenste gegevens te kunnen beschikken.

Gevolgen voor de burger
Het ontbreken van bruikbare gegevens over de inkomsten en de waardeontwikkeling van de overige vermogenstitels betekent voor de burger dat hij zelf niet alleen de waarde maar ook de inkomsten hieruit moet bepalen en opgeven in zijn aangifte. Afhankelijk van de regels voor kostenaftrek zal hij daarvoor alle kosten en inkomsten moeten bijhouden. Dit betekent een forse extra administratieve last. Dit speelt extra in een systeem van vermogenswinstbelasting waarbij de kosten en investeringen gedurende de gehele bezitsperiode moeten worden bijgehouden om de uiteindelijke winst bij vervreemding te kunnen bepalen.

Uitvoering door de Belastingdienst
Een belastingheffing over overige vermogenstitels op basis van werkelijk rendement is voor de Belastingdienst door het ontbreken van contra-informatie zeer moeilijk handhaafbaar en kent grote frauderisico's. Dit is primair het gevolg van het ontbreken van informatie over opbrengsten en kosten bij deze titels. Hiernaast is de waarde van deze titels vaker subjectief dan bij de financiële producten en onroerend goed. Dit leidt tot discussies tussen burger en Belastingdienst over deze waarde. In het huidige, forfaitaire systeem kan de subjectiviteit van de waarde ook tot discussies leiden. Met name onder een vermogensaanwasbelasting wordt het fiscale belang bij waardemutaties groter. Het maakt in individuele gevallen veel verschil of de werkelijke aanwas of de werkelijke winst op een vermogen wordt belast of dat de belasting is gebaseerd op een forfaitair rendement.[21] Dit leidt tot meer druk op de uitvoering en een sterkere prikkel om een gestegen waarde niet en een gedaalde waarde juist wel op te geven. Vanwege het niet in kunnen winnen van de lopende opbrengsten en kosten en vanwege dit grotere belang bij niet-gerenseigneerde

[21] Een voorbeeld: Een octrooi dat € 300.000 waard is, stijgt gedurende een jaar door marktontwikkelingen € 30.000 in waarde. Stel, de opbrengst is 4% van € 300.000. Een vermogensaanwasbelasting belast deze 4% plus de aanwas van € 30.000. Een forfaitaire belasting over de waarde belast het forfaitair rendement over de peilwaarde, waarin overigens ook de veronderstelde aanwas is meegenomen, niet de daadwerkelijke aanwas.

waardestijgingen is een heffing op werkelijk rendement in iedere variant onrealistisch. Een heffing op forfaitair rendement wordt daarom aanbevolen voor de overige vermogenstitels.

Buitenlandse systemen
Uit het internationale onderzoek blijkt dat deze categorie te divers is om in zijn algemeenheid iets over te zeggen. Elk land heeft een andere grondslag bepaald. Net als in Nederland gelden er soms specifieke vrijstellingen. Met de vermogenstitels die binnen deze categorie vallen, wordt daarom zeer verschillend omgegaan.

Conclusie ter zake van overige vermogensbestanddelen
Voor deze categorie geldt in grote lijnen hetzelfde als hetgeen is opgenomen bij onroerend goed. De kosten en opbrengsten van deze titels zijn onbekend en ook niet te ontsluiten bij de ketenpartners. Dat is in hoofdzaak de reden dat het belasten van het werkelijke rendement bij overige vermogensbestanddelen zo slecht uitvoerbaar is. Secundair argument is dat de waarde van deze titels, meer en vaker dan onroerend goed, subjectief is. Dit laatste is vooral bij een vermogensaanwasbelasting een grote complicatie. In plaats van een heffing op werkelijk rendement moet hier dan ook, evenals bij onroerend goed, een heffing op een forfaitair vastgesteld rendement overwogen worden.

5.6 Schulden

Een schuld is in dit verband feitelijk een negatieve stand van de waarde van een vermogenstitel. Bij bank- en spaartegoeden kan zich dit voordoen, net als bij de groep overige vermogensbestanddelen in de vorm van een onderhandse schuld. Het is ook denkbaar dat een van de andere titels een negatieve waarde vertoont.

Daarbij geldt voor de uitvoering door de Belastingdienst en de ketenpartners in grote lijnen hetzelfde als bij een positieve waarde van het vermogensbestanddeel.

Gegevensaanlevering door de ketenpartners
Voor de gegevensaanlevering door de ketenpartners geldt in grote lijnen hetzelfde als bij een positieve waarde van het vermogensbestanddeel. Wat dat betreft vormen schulden geen apart te vermelden vermogenstitel. De systemen die banken en Belastingdienst gebruiken om informatie uit te wisselen over positieve standen van bankrekeningen, in rekening gebrachte kosten en uitbetaalde rente lenen zich even goed voor het doorgeven van negatieve standen en in rekening gebrachte rente. Hierbij moet worden aangetekend dat het voor de Belastingdienst ook nu al niet gemakkelijk is vast te stellen of het om een eigenwoningschuld of een andere schuld gaat.

Gevolgen voor de burger
Ook de effecten voor de burger zijn bij schulden in grote lijnen gelijk aan die bij de positieve waarde van een vermogensbestanddeel. Voor zover de leningsgegevens door een van de ketenpartners wordt aangeleverd, zijn de gevolgen voor de burger beperkt. Hij hoeft net als nu de vooringevulde gegevens alleen te controleren en zo nodig aan te vullen. Voor zover de leningsgegevens niet gerenseigneerd worden, moet de burger deze ook net als nu zelf in de aangifte aangeven. De kosten voor de lening die de burger zelf maakt, zijn bij de Belastingdienst niet bekend en kunnen dus niet worden vooringevuld.

Uitvoering door de Belastingdienst
Voor de uitvoering door de Belastingdienst geldt bij schulden hetzelfde als voor de gegevensaanlevering door de ketenpartners. Bij de slecht uitvoerbare, overige vermogensbestanddelen geldt voor een onderhandse schuld hetzelfde als voor een onderhandse vordering. Deze wordt niet structureel gerenseigneerd, waardoor de Belastingdienst slechts op arbeidsintensieve wijze toezicht kan houden op de juistheid van de aangifte. Indien rente en kosten van schulden aftrekbaar zijn van de grondslag, is het gevolg van een betere of slechtere informatiepositie van de Belastingdienst bij een schuld niet anders dan bij een positieve stand van

een vermogensbestanddeel. Hierbij moet worden aangetekend dat de kwaliteit van de gegevens over schulden in de vooringevulde aangifte lager is dan die van bij voorbeeld bank- en spaartegoeden.

Hierbij gaan we uit van het alloceren van de negatieve waarde van de vermogensbestanddelen op basis van hun objectieve kenmerken. In het voorgaande hoofdstuk is al beschreven dat het in de heffing betrekken van schulden op basis van een koppeling aan positieve vermogensbestanddelen tot afbakeningsproblemen en informatieachterstand bij de Belastingdienst leidt. Simpel gezegd: of een schuld is aangegaan voor de verwerving van een bepaald stuk onroerend goed zou geen verschil moeten maken voor de fiscale behandeling ervan.

Dit heeft een belangrijk gevolg voor de heffing, namelijk dat iemand die een schuld aangaat bij een ketenpartner van de Belastingdienst en daarvoor een pand of een ander voor de kosten en opbrengsten niet-gerenseigneerd vermogensbestanddeel verwerft, in twee systemen terecht komt indien wordt besloten tot het verschillend behandelen van deze vermogensbestanddelen. Er zal daardoor druk ontstaan om hoog renderende vermogensbestanddelen onder het forfaitaire systeem te brengen en schulden met hoge rente en kosten onder werkelijk rendement. Dit kan ook tot constructies aanleiding geven.

Buitenlandse systemen
In Denemarken, Noorwegen, Zweden en Nieuw Zeeland zijn de werkelijke kosten inclusief rente onbeperkt aftrekbaar. In de Verenigde Staten is rente over leningen om beleggingen te financieren aftrekbaar tot maximaal het inkomen uit die investering. In Duitsland worden verschuldigde rente en kosten van schulden in beginsel niet in aanmerking genomen.

Conclusie ter zake van schulden
De conclusie over schulden is ruwweg dezelfde als over corresponderende vorderingen. Voor schulden die bij financiële instellingen worden aangehouden is gegevensaanlevering door de financiële instellingen aan de Belastingdienst in principe mogelijk. Hierbij moet wel voldaan worden aan eisen van volledigheid, tijdigheid en juistheid. Een heffing op werkelijk betaalde rente over onderhandse schulden is voor de Belastingdienst moeilijk uitvoerbaar.

5.7 Samenvattend overzicht

In het huidige systeem wordt uit vele bronnen informatie verzameld om het voorinvullen van de aangifte mogelijk te maken. Deze worden weergegeven in tabel 5.3. Tevens is weergegeven of voor deze categorieën bij dezelfde of andere bronnen voldoende informatie kan worden verkregen over de werkelijke opbrengsten en kosten.

Tabel 5.1: Vermogensbestanddelen: aantal huishoudens met het bestanddeel in bezit, totale waarde, voorkeurswijze van belasten, mogelijkheden van gegevenslevering.

	Aantal huis-houdens (x 1000)	**Waarde (x 1 mld)**	**Vermogenswinst-, vermogensaanwas-belasting of heffing obv forfaitair vastgesteld rendement**	**Gegevens aangeleverd door[22]**	**Levering werkelijke opbreng-sten mogelijk**	**Levering werkelijke kosten mogelijk**
Bank- en spaartegoeden in Nederland	2.150	230,1	Ontvangen rente belast	NL-ketenpartners	ja	Gedeeltelijk
Bank- en spaartegoeden in het buitenland	57	2,6	Ontvangen rente belast	Gedeeltelijk door buitenlandse belastingdiens ten	Gedeeltelijk	nee
Aandelen, obligaties en dergelijke	856	97,7	Vermogensaanwas	NL-ketenpartners	ja	Gedeeltelijk
Derivaten			Vermogensaanwas	NL-ketenpartners	Gedeeltelijk	Gedeeltelijk
Overige vorderingen en contant geld	235	27,1	Forfaitair vastgesteld rendement	Niet mogelijk	nee	nee
Tweede woningen	122	22,1	Forfaitair vastgesteld rendement	Gemeenten/ Kadaster (WOZ-waarde)	nee	nee
Overige onroerende zaken	280	89,2	Forfaitair vastgesteld rendement	Gemeenten/ Kadaster (WOZ-waarde)	nee	nee
Niet-vrijgesteld deel kapitaalsverzekerin gen	105	2,1	Forfaitair vastgesteld rendement	NL-ketenpartners	nee	nee
Rechten op periodieke uitkeringen	5	0,3	Forfaitair vastgesteld rendement	NL-ketenpartners	nee	nee
Overige bezittingen	73	8,1	Forfaitair vastgesteld rendement	Niet mogelijk	nee	nee
Totaal bezittingen	**2.166**	**479,5**				
Schulden (boven de drempel)	319	-56,4	Betaalde rente aftrekbaar	NL-ketenpartners	ja	Gedeeltelijk
Box-3-vermogen voor aftrek heffingvrij vermogen	**2.166**	**423,1**				

Uit deze tabel blijkt dat de werkelijke vermogensinkomsten uit Nederlandse bank- en spaartegoeden, effecten (aandelen en obligaties) en de betaalde rente over schulden onder voorwaarden naar alle waarschijnlijkheid goed via informatie van de ketenpartners voor in te vullen zijn. Voor rendementen op onroerend goed is voorinvulling niet mogelijk omdat een centrale administratie van huurinkomsten en onderhoudskosten ontbreekt.

[22] In de tabel wordt steeds uitgegaan van Nederlandse ketenpartners, behalve bij buitenlandse spaartegoeden. Andere vermogensbestanddelen kunnen ook buitenlands zijn. Daarvan wordt geabstraheerd in deze tabel.

Hoofdstuk 6 Wat zijn denkbare varianten?

In het vorige hoofdstuk is beschreven of het voor de verschillende vermogensbestanddelen binnen de randvoorwaarden van uitvoerbaarheid en robuustheid mogelijk is om het werkelijke rendement te belasten. Voor onroerend goed en de categorie overige vermogensbestanddelen is alleen een forfaitaire benadering van het rendement werkbaar. Voor bank- en spaartegoeden, aandelen en enkele andere financiële activa lijken de mogelijkheden voor het belasten van het werkelijke rendement kansrijk hoewel de verschillende manieren nader moeten worden bekeken. Met name voor de behandeling van waardemutaties van financiële activa zijn verschillende opties mogelijk. Niet alle landen belasten waardemutaties van vermogen. De grondslaguitholling vóór 2001 maakt echter duidelijk dat dit bij het belasten van het werkelijke rendement wel noodzakelijk is. In dit hoofdstuk worden beide hoofdopties voor het belasten van waardemutaties, belasting van vermogensaanwas en belasting van vermogenswinst nader uitgewerkt als variant (variant A en B). Daarnaast is er een derde variant ontwikkeld waarbij weliswaar zo dicht mogelijk wordt aangesloten bij het belasten van het werkelijke rendement, maar waarbij formeel niet het werkelijk, in het belastingjaar individueel genoten rendement wordt belast (variant C).

Bij de uitwerking van deze varianten moest ook een invulling worden gekozen voor een aantal van de in hoofdstuk 4 aangeduide aandachtspunten. Hierbij is voor dit moment de meest eenvoudige mogelijkheid gekozen. Dit is overigens niet altijd de mogelijkheid die de minste ontwijkingsmogelijkheden biedt. De in de varianten gemaakte keuzes kunnen dus bij verdere uitwerking anders uitvallen.

In de varianten A en B wordt het werkelijke, individueel behaalde rendement beter benaderd dan in het systeem dat in 2017 in werking treedt. In deze varianten staan daar – per variant verschillende – nadelen tegenover. Na de eerste verkenning is zeker dat de varianten leiden tot meer administratieve lasten en uitvoeringskosten bij burger, ketenpartners en Belastingdienst. Eventuele invoering is pas na een lange ontwikkelperiode mogelijk. Om die reden is een derde variant (variant C) ontwikkeld waarin binnen het forfaitaire systeem de werkelijke ontwikkelingen zo nauw mogelijk gevolgd worden. Deze variant lijkt naar verwachting sneller te kunnen worden ingevoerd dan varianten A en B en komt dichter bij de heffing op basis van werkelijke rendementen dan het systeem 2017.

Per variant wordt beschreven welke keuzes er gemaakt moeten worden om van de theorie naar de praktijk te komen en wat de gevolgen zijn van een keuze voor deze variant. Daarbij wordt bekeken in hoeverre de varianten voldoen aan de doelen en randvoorwaarden. Verder wordt een globale inschatting gemaakt van de budgettaire effecten en risico's voor de overheid. De beschrijving en beoordeling van de varianten is schetsmatig. Na deze tussenrapportage kunnen één of meerdere varianten verder worden uitgewerkt, hierbij rekening houdend met voorwaarden van uitvoerbaarheid voor ketenpartners en Belastingdienst. Bij deze uitwerking zullen ongetwijfeld meer keuzes en problemen naar voren komen. Voorbeelden hiervan zijn de behandeling van spaarrekeningen in andere valuta dan de euro en de bestrijding van constructies met vruchtgebruik van spaarrekeningen.

6.1 Variant A: voor financieel vermogen: belasting van werkelijke vermogensaanwas, waarin begrepen reguliere inkomsten (rente, dividend); voor onroerende zaken en overig vermogen: belasting van forfaitair rendement.

In variant A wordt verkend hoe een systeem eruit zou kunnen zien waarin het werkelijke rendement bij een zo groot mogelijk aantal vermogensbestanddelen wordt belast, zonder de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het huidige systeem te zeer geweld aan te doen. Er is

gekozen voor een vermogensaanwasbelasting, waarin vermogensgroei wordt belast in het jaar dat het ontstaat, zonder dat het ook daadwerkelijk gerealiseerd hoeft te zijn. Een dergelijk systeem toepassen op een groot deel van de inkomsten uit vermogen voor particulieren is, voor zover bekend, uniek in de wereld. Aan de andere kant schept het tot nu toe ontbreken van een vermogenswinstbelasting in Nederland ook mooie kansen om een ander systeem te introduceren. Voor landen waar al een vermogenswinstbelasting bestaat is overgang naar een ander systeem veel moeilijker vanwege de bestaande fiscale claim op nog niet gerealiseerde winsten (zie paragraaf 3.2.1).

Variant A in een notendop

- Van bank- en spaartegoeden worden de rente-inkomsten belast op basis van een zo volledig mogelijke, juiste en tijdige renseignering door de ketenpartners. Ook de rente-inkomsten op vorderingen die niet bij financiële instellingen worden aangehouden, worden belast.
- Voor reguliere inkomsten uit en vermogensmutaties van aandelen, obligaties en derivaten geldt een vermogensaanwasbelasting op basis van een zo volledig mogelijke en tijdige renseignering door de ketenpartners. De vermogensaanwasbelasting geldt ook voor deze vermogensbestanddelen als zij niet bij financiële instellingen worden aangehouden.
- Voor alle overige vermogensbestanddelen zoals de tweede woning, overig vastgoed en contant geld, wordt gekozen voor een met het systeem voor 2017 vergelijkbare, forfaitaire heffing. Voor 2017 zou dit rendement uitkomen op 4,56% en jaarlijks worden herijkt[23].
- De rente van schulden is aftrekbaar van het totale box-3-inkomen, bestaande uit de som van de rente op bank-, spaartegoeden en overige vorderingen, de werkelijke aanwas van financieel vermogen en het forfaitaire rendement op overige bezittingen.
- Werkelijke kosten, anders dan rente, die de burger maakt, zijn niet aftrekbaar. Zij worden geacht deel uit te maken van de hieronder beschreven heffingvrije voet.
- De vermogensaanwas in een bepaald jaar is het verschil tussen de begin- en eindwaarde van het vermogen, gecorrigeerd voor toevoegingen en onttrekkingen. Hierin is dus het saldo van alle vermogenstijgingen en -dalingen begrepen, inclusief reguliere inkomsten, in het belastingjaar. Daaruit vloeit voort dat een vermogensafname door waardedaling automatisch verrekend wordt met alle positieve vermogensaanwas, inclusief de reguliere inkomsten.
- Verliesverrekening over de jaren heen moet nog nader onderzocht worden;
- Het heffingvrije vermogen wordt vervangen door een heffingvrije voet voor het rendement op het box-3-inkomen van een vast bedrag. Op basis van het systeem 2017 zou deze uitkomen op € 725 per persoon per jaar.

6.2 Variant B: voor financieel vermogen: belasting van werkelijke reguliere inkomsten en vermogenswinst; voor onroerende zaken en overig vermogen: belasting van forfaitair rendement.

In variant B is voor de belasting van waardemutaties van financieel vermogen gekeken naar het meest algemeen voorkomende systeem van heffing op waardemutaties, een vermogenswinstbelasting. De waardemutatie van financieel vermogen wordt pas belast indien deze gerealiseerd wordt door vervreemding van het vermogensbestanddeel.

[23] Dit percentage is gebaseerd op de berekeningen uit het Belastingplan 2016 is het percentage dat in het Belastingplan 2016 is gebruikt voor beleggingen exclusief aandelen en obligaties. In tabel 7 van de Memorie van Toelichting (Kamerstukken II, 2015-2016, 34302, nr.3) is de berekening van het rendement op beleggen weergegeven. Onroerende zaken wegen in het totaal van beleggingen 45% en hebben een rendement van 4,25%. Andere vermogenstitels hebben een gewicht van 15% en een rendement van 5,5%. Deze twee samengewogen geeft een rendement van 4,56%.

Variant B in een notendop

- Van bank- en spaartegoeden worden de rente-inkomsten belast op basis van een zo volledig mogelijke, juiste en tijdige renseignering door de ketenpartners. Ook de rente-inkomsten op vorderingen die niet bij financiële instellingen worden aangehouden, worden belast.
- Van aandelen, obligaties en derivaten worden de reguliere inkomsten (rente, dividend, etc.) belast op basis van een zo volledig mogelijke, juiste en tijdige renseignering door de ketenpartners.
- Bij vervreemding van deze vermogensbestanddelen, bijvoorbeeld bij verkoop of vererving, wordt een vermogenswinstbelasting geheven over het verschil tussen verkoopwaarde en aankoopwaarde. Ook deze gegevens worden door de ketenpartners gerenseigneerd.
- De exacte waarderingsmethode bij vermogensbestanddelen met een verschillende aankoopdatum (bijvoorbeeld FIFO, LIFO of anders) wordt later uitgewerkt.
- De fiscale behandeling van aandelen, obligaties en derivaten geldt ook voor soortgelijke vermogensbestanddelen die niet bij financiële instellingen worden aangehouden.
- Voor alle overige vermogensbestanddelen zoals de tweede woning, overig vastgoed en contant geld, geldt een met het systeem voor 2017 vergelijkbare, forfaitaire heffing. Voor 2017 zou dit rendement uitkomen op 4,56% en jaarlijks worden herijkt[24].
- Verliezen bij vervreemding van financiële vermogensbestanddelen zijn verrekenbaar met het totale overige box-3-inkomen, bestaande uit reguliere inkomsten, vermogenswinsten uit andere transacties en het forfaitair rendement op de overige bestanddelen[25].
- De rente van schulden is aftrekbaar van het totale box-3-inkomen, bestaande uit de som van de rente op bank-, spaartegoeden en overige vorderingen, de reguliere inkomsten uit aandelen, obligaties en derivaten, het saldo van winsten en verliezen bij vervreemding van financieel vermogen en het forfaitaire rendement op overige bezittingen.
- Werkelijke kosten, anders dan rente, die de burger maakt, zijn niet aftrekbaar. Zij worden geacht deel uit te maken van de hieronder beschreven heffingvrije voet.
- Verliesverrekening over de jaren heen moet nog nader onderzocht worden.
- Het heffingvrije vermogen wordt vervangen door een heffingvrije voet voor het rendement op het box-3-inkomen van een vast bedrag. Op basis van het systeem 2017 zou deze uitkomen op € 725 per persoon per jaar.

Ogenschijnlijk is het verschil met variant A klein: Het begrip 'vermogensaanwas' is vervangen door 'vermogenswinst'. In de praktijk is het verschil tussen beide varianten evenwel groot. De belastingplichtige kan in variant B namelijk zelf bepalen wanneer hij belasting betaalt. Waardemutaties van bijvoorbeeld aandelen worden namelijk pas belastbaar wanneer zij gerealiseerd worden door verkoop, schenking of vererving. Dit biedt mogelijkheden om belastingbetaling uit te stellen of verliezen juist eerder te realiseren. Bij langdurig uitstel kan de belastingclaim hoog oplopen. Bij vererving van vermogen zal de vermogenswinst eerst met inkomstenbelasting worden belast. Vervolgens moet de erfbelasting over die vermogenswinst worden betaald.

Ook de gegevens die moeten worden bijgehouden zijn anders. Bij een vermogensaanwasbelasting gaat het om standen aan het begin en eind van het jaar en toevoegingen en onttrekkingen (bijvoorbeeld aan- en verkopen) aan beleggingsportefeuilles. Bij een vermogenswinstbelasting is er een langjarige registratie van de verwervingsgegevens van alle betreffende vermogensbestanddelen nodig.

[24] Dit percentage is gebaseerd op de berekeningen uit het Belastingplan 2016 is het percentage dat in het Belastingplan 2016 is gebruikt voor beleggingen exclusief aandelen en obligaties. In tabel 7 van de Memorie van Toelichting (Kamerstukken II, 2015-2016, 34302, nr.3) is de berekening van het rendement op beleggen weergegeven. Onroerende zaken wegen in het totaal van beleggingen 45% en hebben een rendement van 4,25%. Andere vermogenstitels hebben een gewicht van 15% en een rendement van 5,5%. Deze twee samengewogen geeft een rendement van 4,56%.

[25] Er is dus geen sprake van ringfencing; zie ook hoofdstuk 4

6.3 Variant C: een heffing op forfaitair bepaald inkomen, waarbij het forfaitair rendement per vermogensbestanddeel wordt bepaald door de gemiddelde rendementsontwikkeling in het jaar.

In het systeem dat in 2017 in werking treedt, is de hoogte van het belastbaar inkomen in box 3 alleen afhankelijk van de hoogte van het vermogen en het forfaitaire rendement. Dat forfaitaire rendement volgt de werkelijke ontwikkelingen op de financiële markten met een vertraging. Op beide punten (samenstelling van het vermogen en het forfaitaire rendement) is het denkbaar om dichter bij de werkelijkheid te komen. In variant C wordt daarom de individuele vermogenssamenstelling in aanmerking genomen en worden de gemiddeld, op de financiële markten behaalde rendementen met zo min mogelijk vertraging toegepast.

Variant C in een notendop:

- het vermogen van iedere belastingplichtige wordt op 1 januari van het jaar t toegerekend aan de volgende categorieën:
    - bank- en spaartegoeden;
    - obligaties;
    - aandelen;
    - onroerend goed;
    - schulden, en
    - overig.
- Belasting wordt geheven op basis van de macro gemiddelde, werkelijke rendementen van die vermogenscategorieën. Hiervoor worden dezelfde indicatoren gebruikt die ten grondslag liggen aan de berekening van het forfaitair rendement in het systeem 2017.
- De toe te passen rendementen worden jaarlijks vastgesteld.
- Het belastbaar inkomen wordt vastgesteld door de gemiddelde rendementen per vermogenscategorie toe te passen op de vermogenscategorieën van de individuele belastingplichtige.
- Om uitvoeringstechnische redenen zou voor de vaststelling van het gemiddeld rendement over het jaar t een andere periode dan het kalenderjaar kunnen worden gehanteerd. Dit zou bijvoorbeeld de periode van 1 juli van het jaar t-1 tot en met 30 juni van het jaar t kunnen zijn. Om ontwijkingsmogelijkheden zoveel mogelijk te voorkomen moet deze periode zo veel mogelijk overlappen met jaar t. De exacte uitvoeringstechnische mogelijkheden hiervan moeten nog nader onderzocht worden.
- Het heffingvrij vermogen wordt omgezet in een heffingvrije voet in het box-3-inkomen. Op basis van het systeem 2017 zou dit uitkomen op € 725 per persoon per jaar.
- Doordat individueel over verschillende vermogensbestanddelen verschillende rendementen worden berekend, is de 'waarde' van het heffingvrij vermogen namelijk niet langer onafhankelijk van het soort vermogen.
- Aldus wordt bereikt dat de individuele vermogenssamenstelling en de werkelijke ontwikkeling van de rendementen het belastbaar inkomen bepalen.
- Wijzigingen in de vermogenssamenstelling gedurende het jaar werken niet door in de belastingheffing over dat jaar.
- Uiteraard kan het individuele rendement per vermogenscategorie afwijken van het gemiddelde. Deze afwijking zal het sterkst zijn bij aandelen waar individuele fondsen sterke afwijkende rendementen kunnen laten zien en de beleggingsmix over de fondsen van individuele belastingplichtigen sterk kunnen verschillen van een gemiddelde beleggingsmix.

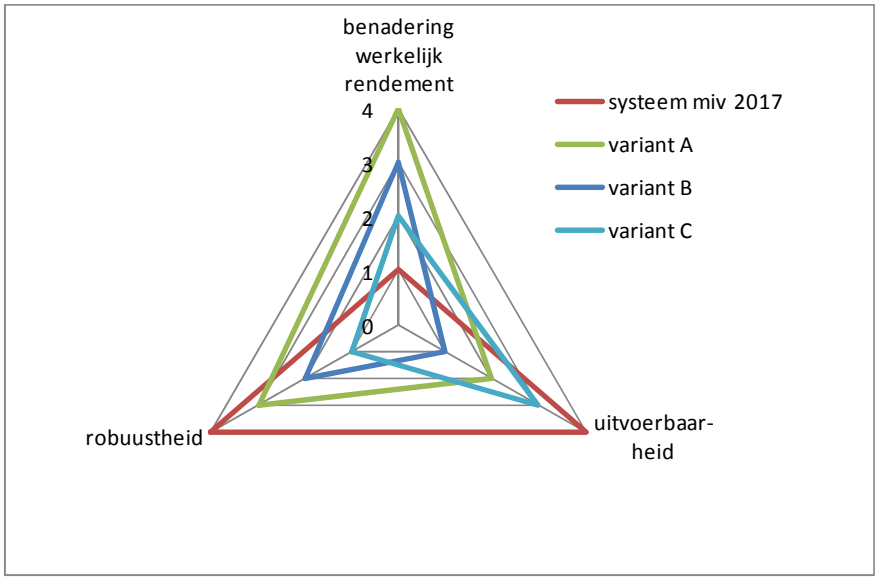
Door de forfaitaire rendementen laat (in beginsel pas na afloop van het belastingjaar) vast te stellen lijkt er onzekerheid te ontstaan bij de belastingplichtige over de hoogte van de te betalen belasting over de vermogensinkomsten. Dit geldt evenwel ook voor het rendement zelf. De belastingplichtige weet natuurlijk pas zeker na afloop van het jaar wat zijn portefeuille heeft

opgebracht en kan dan met de forfaitaire rendementen (en de heffingvrije voet) uitrekenen hoe hoog de heffing zal uitkomen.
Dit nadeel - dat de forfaitaire rendementen pas na afloop van het belastingjaar bekend worden - heeft ook een voordeel namelijk dat ontwijking door rond de peildatum te schuiven met vermogensbestanddelen meer onzeker wordt. Het is echter zeker niet uit te sluiten dat een bepaalde strategie zoals het rond de peildatum omzetten van aandelen in spaartegoeden voor belastingplichtigen voordelig is. Het betekent wel dat belastingplichtigen daarvoor kosten moeten maken. Het schuiven met vermogen van aandelen naar spaartegoeden rond de peildatum is grosso modo alleen nadelig voor de belastingplichtige als de procentuele ontwikkeling van de beursindex (inclusief herbelegde dividenden) lager is dan het percentage van de spaarrente. Daarbij spelen ook de kosten van aan- en verkoop van de aandelen een rol. Zonder fiscale tegenmaatregelen is het dus te verwachten dat van deze mogelijkheid op grote schaal gebruik zal worden gemaakt.

6.4 De varianten getoetst aan doelstellingen en randvoorwaarden.

In deze paragraaf worden de drie varianten gerangschikt naar hun bijdrage aan de doelstellingen en randvoorwaarden van een heffing op het werkelijke rendement. Tevens worden zij op deze punten vergeleken met het systeem dat in 2017 in werking treedt. De vergelijking is kwalitatief en geeft alleen de relatieve positie van de varianten ten opzichte van elkaar aan[26].

Figuur 6.1: Varianten A, B en C vergeleken met het systeem-2017 en elkaar op verschillende aspecten



…de belastingheffing binnen box 3 doet meer recht aan het werkelijke rendement…
Alle varianten betekenen een verdere verbetering van de benadering van het werkelijke rendement ten opzichte van het systeem 2017. In dit systeem worden alle inkomsten forfaitair bepaald op basis van een gemiddelde vermogenssamenstelling en worden de gehanteerde rendementspercentages met vertraging aangepast aan de werkelijke ontwikkelingen. In variant C wordt recht gedaan aan de feitelijke samenstelling van het vermogen en vindt de aanpassing aan de macro-economische ontwikkeling met zo min mogelijk vertraging plaats. Gemiddeld wordt het werkelijke rendement dus beter benaderd. Dat neemt niet weg dat het werkelijke rendement voor de individuele belastingbetaler substantieel kan afwijken van het gemiddelde.
Varianten A en B belasten in elk geval voor financieel vermogen het werkelijke rendement en scoren daardoor substantieel hoger dan variant C. Welke van deze twee varianten het hoogst

[26] Vandaar dat de waardering van systeem-2017 in deze figuur anders is dan in figuur 3.1

scoort is afhankelijk van de definitie van 'werkelijk rendement' ofwel de definitie van belastbaar inkomen. De OESO hanteert voor de grondslag van een allesomvattende (comprehensive) inkomstenbelasting de definitie van Schanz-Haig-Simons[27]. De grondslag voor de allesomvattende inkomstenbelasting is de som van de marktwaarde van de consumptie en de toename van het netto vermogen op aanwasbasis. Volgens die definitie scoort variant A dus het best op dit punt. Alle varianten bieden een oplossing voor mensen met vermogens die alleen uit spaartegoeden bestaan. Zij zullen voor hun hele vermogen worden belast over het lage rendement op spaargeld.

…uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst, de burger en de ketenpartners …
Het forfaitaire systeem voor 2017 is een voorbeeld van informatie-efficiëntie. Alleen de waarde van vermogensbestanddelen aan het begin van het belastingjaar t is nodig om aangifte te doen en een aanslag vast te stellen. Het forfaitair rendement wordt jaarlijks aangepast. De parameters om deze aanpassing uit te voeren zijn in het najaar van het jaar t-1 bekend. Burgers hebben bij veel vermogensbestanddelen nauwelijks omkijken naar box 3.

Variant C lijkt in de uitvoering niet veel lastiger dan het systeem dat in 2017 in werking treedt. De basisgegevens, de waarden van de verschillende vermogensbestanddelen aan het begin van het jaar, worden ook in het huidige systeem al aan de Belastingdienst geleverd door de ketenpartners. Wel moet helder gedefinieerd worden welke bestanddelen in welke categorie vallen. De berekening van het belastbaar inkomen wordt iets ingewikkelder omdat er eerst per vermogensbestanddeel een forfaitair rendement moet worden berekend. De aanpassing van de vaststellingssystematiek van de parameters vergt nog nader onderzoek en een initiële implementatie-inspanning.
In varianten A en B moet de gegevensaanlevering van de ketenpartners aan de Belastingdienst sterk worden uitgebreid. Om deze gegevensstromen op te zetten is een grote initiële inspanning nodig door zowel de ketenpartners als de Belastingdienst. Er zal onderzocht moeten worden of dit realiseerbaar is en er moeten afspraken worden gemaakt over een uniforme manier van rapporteren, ook voor sommige ingewikkelde producten (denk aan swaps) die nu nog niet worden gerenseigneerd..
Voor variant A hebben de Belastingdienst en de ketenpartners aangegeven dat met uitzondering van buitenlandse spaartegoeden de aanlevering van de gegevens die noodzakelijk zijn voor volledige voorinvulling van de aangifte inkomstenbelasting voor bank- en spaartegoeden mogelijk is. Buitenlandse bank- en spaartegoeden worden nu niet allemaal gerenseigneerd en dat verandert niet. In deze variant is voor aandelen, obligaties en derivaten is gekozen voor het systeem van de vermogensaanwasbelasting. De ketenpartners hebben aangegeven dat zij de te belasten vermogensaanwas (inclusief de werkelijk genoten dividendinkomsten) voor deze vermogenstitels kunnen aanleveren, voor zover deze vermogensbestanddelen bij financiële instellingen worden aangehouden.
Voorwaarde hiervoor is wel, dat zowel voor de inkomsten uit spaartegoeden als voor de inkomsten uit aandelen, obligaties en derivaten de gegevensaanlevering zodanig moet zijn dat de Belastingdienst die nog tijdig kan verwerken ten behoeve van de vooringevulde aangifte inkomstenbelasting. De benodigde gegevens zijn immers pas op 31 december van het belastingjaar bekend bij de financiële instellingen in plaats van in het huidige systeem op 1 januari van het belastingjaar. Op dit moment worden de gegevens voor 1 maart bij de Belastingdienst aangeleverd en per 1 maart in de Vooringevulde Aangifte klaargezet. Wil dit laatste zo blijven dan is voor vermogensbestanddelen een versnelling van de gegevenslevering met twaalf maanden nodig.
Er zijn nog vele punten uit te werken, zoals deze in de hoofdstukken 4 en 5 worden beschreven. Een voorbeeld is dat extra informatie tussen ketenpartners noodzakelijk zal zijn als belastingplichtigen, zonder verkooptransacties, van bank veranderen.
Net als in de huidige situatie zijn er geen gegevens beschikbaar over niet bij ketenpartners aangehouden niet-beursgenoteerde aandelen, obligaties en derivaten die ook niet in een effectenportefeuille zijn opgenomen. Voor deze categorie geldt dat de belastingplichtige deze zelf moet opgeven in de aangifte. Verschil ten opzichte van de huidige situatie is wel dat hij bij deze variant ook de op die aandelen genoten waardemutaties, dividenden en eventueel gemaakte kosten moet opgeven. Voor bezitters van deze vermogenstitels nemen de administratieve lasten

[27] Zie bij voorbeeld OECD: Tax Policy Studies Fundamental Reform of Personal Income Tax, Parijs, 2006, p.73

dus toe evenals de ontwijkingsmogelijkheden. Net als bij variant A geldt als voorwaarde dat versnelling moet plaatsvinden in de aanlevering en verwerking van gegevens voor de VIA. Daarbij komt dat de berekening van vermogensaanwas intuïtief ingewikkelder is dan die van vermogenswinst.

De uitvoerbaarheid van de heffing op onroerend goed en alle overige vermogenstitels die nu in box 3 zijn opgenomen, blijft hetzelfde als nu omdat hiervoor een forfaitair systeem gehandhaafd blijft. De rente van schulden kan in dezelfde mate als nu gerenseigneerd worden.

In variant B moeten de ketenpartners bij transacties met aandelen, obligaties en derivaten een vermogenswinst of –verlies bepalen. Voor rapportagedoeleinden en ten behoeve van financiële overzichten voor klanten worden door de banken gegevens bijgehouden. Ook hier zal een uniforme wijze van berekenen en rapporteren moeten worden afgesproken en zal implementatie van het systeem tenminste twee jaar vergen. Net als bij variant A geldt als voorwaarde dat versnelling moet plaatsvinden in de aanlevering en verwerking van gegevens voor de VIA. De ketenpartners geven aan dat de gegevenslevering voor een vermogenswinstbelasting een veel ingrijpender aanpassing van de vastlegging en uitwisseling van gegevens met de Belastingdienst vergt dan voor een vermogensaanwasbelasting. Hierdoor zal een vermogenswinstbelasting ook aanzienlijk hogere investeringskosten met zich mee brengen.
Belastingplichtigen in bezit van financieel vermogen dat niet via de banken wordt aangehouden moeten ook informatie over de verkrijgingsprijs bewaren tot het moment van vervreemding.

….de belastingopbrengst van box 3 blijft robuust, er zijn geen voor de hand liggende ontwijkingsmogelijkheden of geen sterke economische verstoringen…

Robuustheid
De verwachting is dat structureel robuuste opbrengsten in variant A mogelijk zijn. Voor de hand liggende ontwijkingsmogelijkheden zijn afgesneden door bank- en spaartegoeden, aandelen, obligaties en derivaten op gelijk wijze te behandelen. Ten opzichte van de overige vermogenstitels ligt ontwijking minder voor de hand omdat bijvoorbeeld onroerend goed rond een peildatum minder snel tijdelijk liquide te maken valt. Ondanks dat biedt de combinatie van een forfait en een vermogensaanwasbelasting meer mogelijkheden voor constructies dan de huidige vormgeving van box 3, zeker in combinatie met ongeclausuleerde renteaftrek en verliesverrekening. De verwachting is dan ook dat periodieke reparatiewetgeving noodzakelijk zal blijken. De volatiliteit van de belastingontvangsten neemt sterk toe.

Ook in variant B kunnen de opbrengsten structureel robuust zijn. Een vermogenswinstbelasting biedt echter meer ontwijkingsmogelijkheden dan een vermogensaanwasbelasting. De belastingheffing kan worden uitgesteld door winsten nog niet te 'realiseren': het lock-in effect. De vermogenswinstbelasting geeft bovendien een prikkel om winsten niet, maar verliezen wel te realiseren. Dit betekent dat het veel langer duurt dan in variant A voordat het structurele opbrengstniveau wordt bereikt. De 'aanloopverliezen' van een vermogenswinstbelasting zijn dus veel groter dan bij een vermogensaanwasbelasting. Ook de ontwijkingsmogelijkheden zullen groter zijn dan in variant A. Hierdoor zal ook de noodzaak tot reparatiewetgeving groter zijn.

In variant C lijkt het zonder nadere invulling lastig om een robuuste belastingopbrengst te realiseren: de ontwijkingsmogelijkheden lijken groot. Net als in het huidige systeem is er in deze variant een peildatum waarop bekeken wordt hoe groot het vermogen is in de verschillende categorieën waarvan het inkomen forfaitair wordt belast. De belasting zou dan kunnen worden ontweken door te schuiven rondom de peildatum. Hoewel op de peildatum nog niet bekend is hoe hoog de toegerekende rendementen op de verschillende vermogensbestanddelen zullen worden, is het naar verwachting toch voordelig om rond deze peildatum het vermogen op een spaarrekening te zetten. Het belastbaar inkomen wordt dan bepaald op grond van de lage spaarrente. Alleen als het rendement op een andere vermogenscategorie lager uitvalt, heeft de belastingplichtige dan nadeel. Daar staat tegenover dat in jaren van een goede beurs ook over een laag bedrag belasting wordt betaald. Dat is uiteraard niet wenselijk.

Verstoring
Een vermogensaanwasbelasting als variant A wordt economisch gezien als een relatief weinig verstorende vorm van belastingheffing op vermogen. De beslissing om te consumeren of te sparen/beleggen wordt minder verstoord omdat werkelijke rendementen op individueel niveau worden belast. Nadeel is wel dat belastingplichtigen belasting betalen over nog niet gerealiseerde winst, waardoor liquiditeitsproblemen kunnen ontstaan bij minder liquide vermogenstitels. Liquiditeitsproblemen kunnen (deels) ondervangen worden met betalingsregelingen (waarvoor rente wordt gerekend om uitstel tegen te gaan). Als mensen door liquiditeitsproblemen toch gedwongen worden om winst te nemen heeft dat negatieve gevolgen voor de allocatie van de kapitaalmarkt. De vermogensaanwasbelasting werkt dan verstorend doordat deze van invloed is op de beleggingsmix die mensen kiezen. Dit zal vooral een rol spelen bij minder liquide beleggingen. Beleggingsproducten die alle winst uitkeren en niet in waarde stijgen, kunnen bijvoorbeeld aantrekkelijker worden.
Voor vermogen dat via financiële ondernemingen wordt aangehouden is de belangrijkste consequentie dat meer waarde zal worden gehecht aan (tussentijdse) liquiditeit. Om belasting te betalen zal immers een deel van de portefeuille moeten worden geliquideerd. De ontwikkeling van het spaar- en beleggingsaanbod zal dan ook meer die kant op bewegen dan in de andere varianten. Daarbij kan worden gedacht aan de ontwikkeling van producten met verbeterde verhandelbaarheid en lagere kosten van liquiditeit.

Voor variant B zijn de negatieve effecten anders en ingrijpender dan in variant A als gevolg van het uitstel van belastingheffing dat samengaat met een vermogenswinstbelasting. Door de mogelijkheid belastingbetaling uit te stellen, zullen beleggers liever groei zien dan reguliere inkomsten. Dit kan leiden tot vele constructies om het betalen van belasting uit te stellen. Vermogensgroeifondsen zullen weer aantrekkelijker worden dan fondsen die dividend uitkeren. Zo aantrekkelijk als vóór 2001 worden zij echter niet. Bij realisatie is de groei alsnog belast. Het lock-in effect kan tevens de allocatie van de kapitaalmarkt verstoren: hierdoor wordt niet voor de meest efficiënte portefeuilleverdeling gekozen. De fiscale component wordt weer onderdeel van de beleggingsbeslissing.

Bij variant C ligt het in de lijn der verwachting dat partijen zullen proberen vlak voor peildatum in de gunstigste vermogensklasse te vallen. Dit betekent ook dat meer waarde zal worden gehecht aan liquiditeit, net als in variant A.

6.5 Gevolgen van de varianten voor de overheidsinkomsten

In deze paragraaf worden de consequenties voor de overheidsinkomsten nader belicht indien overgegaan zou worden tot invoering van de varianten A, B of C.
Op lange termijn zijn de varianten budgettair neutraal indien ervan uit wordt gegaan dat het gemiddelde rendement voor de vermogensbestanddelen overeenkomt met de langetermijnrendementen die ten grondslag liggen aan het systeem 2017. Op korte en middellange termijn zijn, afhankelijk van de feitelijke ontwikkelingen bijvoorbeeld op de financiële markten, evenwel forse effecten mogelijk. Als de varianten hypothetisch in 2017 zouden worden ingevoerd, zouden zij alle tot aanloopverliezen leiden. Bij invoering in een jaar waarin de verhouding tussen de werkelijke en forfaitaire rendementen gunstiger is, zoals bij de huidige ramingen in 2021, kan de invoering van tenminste varianten A en C tot een grotere opbrengst dan die van het systeem-2017 leiden. Bij overgang naar variant B zullen in elk geval – nog los van de hoogte van de rendementen – forse aanloopverliezen optreden. Niet alle waardemutaties in een jaar worden immers gerealiseerd. Daardoor wordt bij deze variant in de eerste jaren een groot deel van de opbrengst van box 3 als belastingclaim naar de toekomst doorgeschoven. De volatiliteit van de belastingontvangsten neemt sterk toe in varianten A en C. Dat komt voornamelijk doordat sterk fluctuerende koersen van onder meer aandelen en obligaties direct terug te zien zullen zijn in de belastingontvangsten van het betreffende jaar. In variant B wordt de volatiliteit ook nog bepaald door het aan- en verkoopgedrag van beleggers.

Hoofdstuk 7 De verdere weg naar een heffing op werkelijk rendement

Het voorliggende rapport geeft de nodige informatie om te debatteren over een heffing op werkelijk rendement en om op hoofdlijnen voorlopige keuzes te maken. Na dit debat moeten er echter nog op verschillende terreinen, forse stappen worden gezet om tot concrete invoering van een heffing op werkelijke rendementen te kunnen overgaan. De inspanning die nog geleverd moet worden valt grofweg op te splitsen in twee delen die soms gelijktijdig maar vaak ook volgtijdelijk dienen plaats te vinden. Het gaat dan om het beleids- en wetgevingstraject en het implementatietraject. Het beleids- en wetgevingstraject loopt in deze situatie voorop omdat de implementatie veel geld gaat kosten. De Belastingdienst en de ketenpartners zullen dat geld pas inzetten als er zekerheid is dat ook inderdaad iets ingevoerd gaat worden. Die zekerheid is pas volledig als de wetgeving voor de gekozen variant in het Staatsblad is gepubliceerd. Pas dan zal het implementatietraject ten volle kunnen starten. Dit alles neemt niet weg dat ook in het beleids- en wetgevingstraject er nauw overleg moet zijn tussen de wetgevingsjuristen, de Belastingdienst en de ketenpartners. Niemand heeft er iets aan om wetgeving in te voeren die in de implementatiefase niet blijkt te werken. Dus moeten wetgevingsjuristen, de Belastingdienst en de ketenpartners in deze fase samen optrekken. Gelijktijdig kunnen als de wetgeving in concept vorm begint te krijgen allerlei organisaties geconsulteerd worden.
In dit hoofdstuk worden het beleids- en wetgevingstraject en het implementatietraject toegelicht.

Na besluitvorming over de te kiezen variant kan het nieuwe systeem verder worden uitgewerkt. Zoals gezegd zal dat in samenspraak met de Belastingdienst en ketenpartners moeten gebeuren. Daarbij wordt pas duidelijk welke gevolgen het systeem met zich brengt, welke problemen te voorzien zijn en op welke manier deze het beste kunnen worden opgelost. Bij de varianten A en B, bestaande uit een vermogensaanwas- of vermogenswinstbelasting op werkelijke rendementen op de ene vermogenstitel en een forfaitaire benadering op de andere titels, levert dat grotere uitdagingen op dan bij variant C. Variant C levert wel meer risico's op ontwijking op. In het algemeen is om dit tegen te gaan ook veel en complexe wetgeving nodig. Omdat zoals gezegd elk van de voorgestelde varianten een hybride systeem kent, zullen bij de uitwerking, afhankelijk van de gekozen variant, veel en verschillende keuzes moeten worden gemaakt alvorens het systeem in wetgeving omgezet kan worden. De keuzes variëren van meer principiële kwesties rondom toetsing aan de randvoorwaarden tot allerlei definitiekwesties en meer formele kwesties om een wetsvoorstel neer te zetten dat ook de wetgevingstoets van de Raad van State en het ministerie van Veiligheid en Justitie kan doorstaan.

Ter illustratie van de complexiteit die dit oplevert, is hieronder een aantal voorbeelden opgenomen van diverse opties waar rekening mee moeten worden gehouden bij het onderwerp kostenaftrek (zoals eerder genoemd in hoofdstuk 4):

- Aftrek op basis van werkelijk gemaakte kosten of op forfaitaire basis?
- Gelimiteerde aftrek of niet, is een eventueel maximum gerelateerd aan het verkregen inkomen?
- Wordt aftrek toegerekend aan specifieke inkomsten binnen box 3 of aan het totaalinkomen van in box 3?
- Voor welke kosten bestaat recht op aftrek en welke kosten zijn van aftrek uitgesloten?
- Voor welke kosten kan informatie worden gerenseigneerd en kan deze tijdig worden verwerkt in de vooraf ingevulde aangifte?

Waarschijnlijk leveren deze vragen bij de uitwerking weer nieuwe mogelijke opties op waarvan voor elk van deze opties getoetst moet worden op de randvoorwaarden (benadering werkelijk rendement, uitvoerbaarheid, waaronder gegevenslevering en budgettaire gevolgen), op consequenties voor andere nog te maken keuzes en op het ontstaan en voorkomen van ontwijkingmogelijkheden.

Een groep bestaande uit wetgevingsjuristen, budgettaire deskundigen en belastingdienstmedewerkers zal deze forse inspanning moeten leveren. Hiervoor zal ook veelvuldig overleg met medewerkers van de ketenpartners nodig zijn.
Vaak zal voor de opties eerst een impactanalyse of uitvoeringstoets binnen de Belastingdienst en/of ketenpartners gemaakt moeten worden voor een eerste inschatting van de uitvoeringsgevolgen. Daarna kunnen indien alle onduidelijkheden zijn weggenomen keuzes kunnen worden gemaakt. Dit verdere onderzoek zal voor elk van de in hoofdstuk 4 genoemde onderwerpen (niet uitputtend) uitgevoerd moeten worden, te weten:

- Heffingsvrij vermogen of heffingvrije voet;
- Aanvangswaarde van vermogensbestanddelen;
- Immigratie, emigratie, scheiden en overlijden;
- Vruchtgebruik van vermogensbestanddelen;
- Voorlopige aanslagen;
- Doorwerking naar toeslagen;
- Overgangsmaatregelen;
- De mogelijkheid van bronheffing bij financiële instellingen;

De ervaring is dat vervolgens bij de wetstechnische uitwerking vaak weer tegen onvoorziene consequenties of nieuwe vraagstukken wordt aangelopen. Dan begint het hele traject weer opnieuw. Het is echter van belang dat een gekozen variant zorgvuldig wordt uitgewerkt. De verdere uitwerking zoals hiervoor beschreven van een na overleg met Uw Kamer gekozen variant in wetgeving vergt ongeveer een jaar. Tijdens het wetgevingstraject is het inwinnen van advies over het uitgewerkte systeem en over de gekozen oplossingen voor de problemen en ontwijkmogelijkheden nodig. Hierbij kan gedacht worden aan wetgevingsconsultatie. Ook hiervoor is het van belang om voldoende tijd in te ruimen. Het wetsvoorstel zou dan in het voorjaar van 2018 ter consultatie kunnen worden voorgelegd aan de burgers, ketenpartners en experts. Daarnaast zullen ook adviesorganen, zoals Actal, voor de administratieve lasten, en het BIT vanwege de grote ICT-component in deze operatie, zich over het wetsvoorstel moeten buigen. Aansluitend aan het inwinnen van adviezen zal een verwerkingsperiode nodig zijn van de door de geconsulteerde partijen gemaakte opmerkingen. Daarna kan het voorstel worden voorgelegd aan de Raad van State. Vervolgens is er nog tijd nodig voor de parlementaire behandeling. Al met al kan het dus ongeveer 2 ½ jaar duren voordat de nieuwe regels voor box 3 in het Staatsblad staan.

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

Hoofdstuk 8 Samenvatting en conclusies

Inleiding
Sinds de herziening van inkomstenbelasting in 2001 wordt het belastbaar inkomen uit sparen en beleggen op forfaitaire wijze vastgesteld en belast. Dit betekent dat niet de werkelijke inkomsten worden belast, maar een forfaitair rendement. Het forfaitair rendement is in 2001 vastgesteld op 4 procent van de waarde van het vermogen. Met deze forfaitaire vermogensrendementsheffing kwam een einde aan de grondslaguitholling die tot dan toe was opgetreden bij het belastbaar inkomen uit sparen en beleggen en werd een bredere grondslag voor box 3 bereikt. Tevens werd het belastbaar inkomen uit sparen en beleggen tegen een lager tarief belast dan het belastbaar inkomen uit werk en woning.
Sinds 2001 zijn de obligatierente en de spaarrente sterk gedaald. Daardoor kregen veel spaarders het gevoel belasting te betalen over een opbrengst die er nooit was geweest. Het kabinet heeft rond Prinsjesdag 2015 een proces in gang gezet om te onderzoeken of en zo ja, hoe het mogelijk is om bij de heffing over inkomen uit sparen en beleggen beter aan te sluiten bij het werkelijke rendement.
Voor deze voortgangsrapportage zijn gesprekken gevoerd met de ketenpartners van de Belastingdienst: banken, verzekeringsbedrijven, vermogensbeheerders en vastgoedfondsen. Er is contact gelegd met de belastingdiensten in Denemarken, Zweden, Noorwegen, Duitsland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk, Nieuw Zeeland en de Verenigde Staten om meer inzicht te krijgen in de manier waarop deze landen omgaan met de belasting van inkomsten uit vermogen.

Bij het onderzoek naar belasting van het werkelijke rendement hanteert het kabinet drie doelen en randvoorwaarden:

- Het nieuwe stelsel moet beter aansluiten bij het gevoel van rechtvaardigheid van de belastingbetaler. Het belaste rendement moet meer gelijkenis vertonen met het werkelijke rendement.
- Het nieuwe stelsel moet goed uitvoerbaar zijn. Het moet zoveel mogelijk de dekking van de vooringevulde aangifte op het huidige niveau houden of verbeteren. Het moet de belastingbetaler niet veroordelen tot het bijhouden van een uitgebreide administratie en het bewaren van een grote hoeveelheid bonnetjes. Ook moet het niet leiden tot uitgebreide formulieren om aangifte te doen.
- Tenslotte moet het nieuwe stelsel voldoende robuust zijn tegen ontwijking. Eén van de redenen voor het forfaitaire stelsel was een uitgebreide grondslaguitholling en die moet niet terugkeren.

Wat zijn de keuzes, forfaitair, vermogenswinst of vermogensaanwas
Inkomsten uit vermogen bestaan uit twee elementen: reguliere inkomsten, zoals rente, dividend en huur, enerzijds en waardemutaties, zoals verkoopwinsten of koerswinsten, anderzijds. Voor het belasten van de waardemutaties zijn er op hoofdlijnen twee systemen voor het bepalen van de grondslag voor belastingheffing: de vermogenswinstbelasting of de vermogensaanwasbelasting. Onder een vermogenswinstbelasting wordt een belasting verstaan, waarin waardestijgingen belast worden als zij gerealiseerd worden. Een voorbeeld van realisatie van een waardestijging is verkoop van een vermogensbestanddeel met winst.
Bij een vermogensaanwasbelasting worden waardestijgingen ook belast, als zij nog niet gerealiseerd zijn. Dit betekent dat er (in tegenstelling tot bij een vermogenswinstbelasting) ook geheven wordt over de waardestijging (bijvoorbeeld koersstijging) van een vermogensbestanddeel, dat niet is verkocht.

Waarover moet verder worden beslist?
De keuze voor een andere wijze van vaststellen van het rendement op het vermogen dan het huidige (volledig) forfaitaire systeem leidt tot een aantal vraagstukken die in alle gevallen om een oplossing vragen, ongeacht of wordt gekozen voor een vermogenswinstbelasting, een vermogensaanwasbelasting of een combinatie met een gedeeltelijk forfaitair systeem. De te maken keuzes beïnvloeden namelijk sterk de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst, de

gegevensstromen, fraudegevoeligheid en de administratieve last bij burgers en ketenpartners. Het gaat daarbij om:

- kostenaftrek;
- schulden en verliezen;
- heffingsvrij vermogen of belastingvrije voet;
- immigratie, emigratie, scheiden en overlijden;
- vruchtgebruik van vermogensbestanddelen;
- voorlopige aanslagen;
- doorwerking naar toeslagen;
- overgangsmaatregelen;
- de mogelijkheid van bronheffing bij financiële instellingen.

Conclusies per vermogenstitel
Of het werkelijke rendement belast kan worden en op welke wijze dat het beste kan, verschilt per vermogensbestanddeel. Het belangrijkste aspect is daarbij de vraag in hoeverre en op welk moment de relevante informatie over het vermogensbestanddeel geautomatiseerd in de systemen van de Belastingdienst beschikbaar kan komen. Voor een goed uitvoerbare box-3-heffing op basis van werkelijk rendement is van belang dat vermogenstitels in de aangifte inkomstenbelasting kunnen worden vooringevuld. Voor een gefundeerde keuze over de beste wijze van heffing per vermogensbestanddeel is daarnaast per vermogensbestanddeel inzicht nodig in andere uitvoeringsaspecten, mogelijkheden tot ontwijking, budgettaire effecten en economische aspecten. Voor bank- en spaartegoeden blijkt dat het beste de reguliere inkomsten (rente, dividend) kunnen worden belast. Voor aandelen, obligaties en derivaten kan het beste worden gekozen voor een vermogensaanwasbelasting. Voor onroerend goed en overige vermogenstitels is een forfaitair systeem het meest voor de hand liggend.

Wat zijn denkbare varianten?
Beide hoofdopties voor het belasten van waardemutaties, belasting van vermogensaanwas en belasting van vermogenswinst zijn nader uitgewerkt in de varianten A en B.
Variant A is in de basis een vermogensaanwasbelasting op alle vermogensbestanddelen waar we voldoende over weten, dus

- Bank-, spaartegoeden en overige vorderingen: werkelijke rente wordt belast;
- Aandelen, obligaties en derivaten: de werkelijke vermogensaanwas wordt belast, dus de koerswinst, de rente en de dividenden van dat jaar;
- Onroerende zaken en overig vermogen: het belastbaar inkomen wordt forfaitair bepaald.

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

- Bank-, spaartegoeden en overige vorderingen: werkelijke rente wordt belast;
- Aandelen, obligaties en derivaten: werkelijke rente en dividenden worden belast; vermogenswinst wordt belast bij realisatie, bij voorbeeld door verkoop;
- Onroerende zaken en overig vermogen: het belastbaar inkomen wordt forfaitair bepaald.

In beide varianten wordt voor bank- en spaartegoeden en effecten het werkelijke, individueel behaalde rendement belast. Daardoor wordt in deze varianten als geheel het belasten van het werkelijke rendement aanzienlijk beter benaderd dan in het systeem dat komend jaar in werking treedt. Echter, in beide varianten moeten daarvoor – per variant verschillende – nadelen worden geaccepteerd.
In dat licht is gezocht naar een derde variant (variant C) die sneller lijkt te kunnen worden ingevoerd dan de varianten A en B en die desondanks de aansluiting bij het werkelijke rendement sterk verbetert ten opzichte van de tussenstap die in 2017 in werking treedt.

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

De varianten getoetst aan doelen en randvoorwaarden.

…de belastingheffing binnen box 3 doet meer recht aan het werkelijke rendement…
Alle varianten betekenen een verdere verbetering van de benadering van het werkelijke rendement ten opzichte van het systeem 2017. Varianten A en B belasten in elk geval voor financieel vermogen het werkelijke rendement en scoren daardoor substantieel hoger dan variant C.

…uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst, de burger en de ketenpartners …
In varianten A en B moet de gegevensaanlevering van de ketenpartners aan de Belastingdienst sterk worden uitgebreid. Om deze gegevensstromen op te zetten is een grote initiële inspanning nodig door zowel de ketenpartners als de Belastingdienst. Er zal onderzocht moeten worden of dit realiseerbaar is en er moeten afspraken worden gemaakt over een uniforme manier van rapporteren, ook voor sommige ingewikkelde producten (denk aan swaps) die nu nog niet worden gerenseigneerd.

Variant C lijkt voor de uitvoering niet veel lastiger dan het systeem dat in 2017 in werking treedt. De basisgegevens, de waarden van de verschillende vermogensbestanddelen aan het begin van het jaar, worden ook in het huidige systeem al aan de Belastingdienst geleverd door de ketenpartners. Wel moet helder gedefinieerd worden welke bestanddelen in welke categorie vallen. De berekening van het belastbaar inkomen wordt iets ingewikkelder omdat er eerst per vermogensbestanddeel een forfaitair rendement moet worden berekend. De aanpassing van de vaststellingssystematiek van de parameters vergt nog nader onderzoek en een initiële implementatie-inspanning.

….de belastingopbrengst van box 3 blijft robuust, er zijn geen voor de hand liggende ontwijkingsmogelijkheden of geen sterke economische verstoringen…
Op het gebied van robuustheid scoort variant A ten opzichte van varianten B en C het beste. Voor de hand liggende ontwijkingsmogelijkheden zijn afgesneden door spaartegoeden, aandelen, obligaties en derivaten op gelijk wijze te behandelen. Varianten B en C zijn minder robuust. Bij variant B wordt dit veroorzaakt door uitstelgedrag bij het realiseren van vermogenswinst ("lock-in"-effecten) en bij variant C doordat de ontwijkingsmogelijkheden een risico voor de robuustheid van de belastingopbrengsten vormen.

Op het gebied van economische verstoring is variant A de minst verstorende variant. De beslissing om te consumeren of te sparen/beleggen wordt minder verstoord omdat werkelijke rendementen op individueel niveau worden belast. Nadeel is wel dat belastingplichtigen belasting betalen over nog niet gerealiseerde winst, waardoor liquiditeitsproblemen kunnen ontstaan bij minder liquide vermogenstitels. Ook hier geldt dat variant B meer verstorend is door het uitstelgedrag ("lock-in"-effecten). Variant C is het meest verstorend als gevolg van de substantiële ontwijkingsmogelijkheden.

Budgettaire aspecten
Inherent aan het systeem van belasten van werkelijk rendement is dat de belastingopbrengst jaarlijks enorm kan fluctueren, zeker als mogelijk wordt gemaakt om verliezen te verrekenen met belastingheffing uit eerdere jaren. Uitschieters van enkele miljarden euro's in de plus of in de min zullen geen uitzondering zijn. In uitzonderlijke gevallen zoals de financiële crisis kan het zelfs gaan om uitschieters fors groter dan de huidige opbrengst van box 3. Dit gaat ten koste van de

beheersbaarheid en voorspelbaarheid van het EMU-saldo. Dat is een belangrijk nadeel omdat het EMU-saldo een belangrijk ijkpunt is in het (Europese) begrotingsbeleid. Daar staat uiteraard tegenover dat het risico van fluctuerende rendementen in het huidige systeem volledig door de belastingplichtigen zelf wordt gedragen.

Op lange termijn zijn de varianten budgettair neutraal[28]. Op korte en middellange termijn zijn, afhankelijk van de feitelijke ontwikkelingen op de financiële markten, evenwel forse effecten mogelijk. Door de huidige, lage stand van de spaarrente zou de opbrengst van varianten A en B bij hypothetische invoering in 2017 tijdelijk substantieel lager zijn dan de op dit moment verwachte opbrengst van box 3. Dit effect neemt in de loop van de tijd af. Bij invoering in een jaar met gemiddeld hogere rendementen, bijvoorbeeld op basis van de huidige verwachtingen in het jaar 2021, kan invoering van varianten A en C tijdelijk tot een grotere opbrengst dan die van het systeem 2017 leiden.

Bij variant B zal sowieso een initieel verlies van opbrengst optreden als gevolg van de zogenoemde "lock-in"-effecten. Burgers zullen het realiseren van winst uitstellen en het realiseren van verlies naar voren halen. Bovendien zijn veel mensen bezig met vermogensopbouw waardoor zij niet toekomen aan verkoop van delen van hun vermogen. Hierdoor zal een groeiende belastingclaim ontstaan op nog niet gerealiseerde winsten. Het zal daarom lang duren voordat de structurele situatie bereikt wordt. Daardoor zal de opbrengst van variant B gedurende een lange periode lager zijn dan die van variant A. Met het oplopen van de latente belastingclaim wordt ook de drempel steeds hoger om het systeem in de toekomst eventueel verder aan te passen in de richting van een vermogensaanwasbelasting. Een keuze nu voor een vermogenswinstbelasting (variant B) is daarmee waarschijnlijk onomkeerbaar.

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

De weg naar mogelijke invoering

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

Voordat die stappen kunnen worden gezet zal eerst een van de hierboven geschetste varianten gekozen moeten worden om verder uit te werken. Wetgeving en uitvoering kunnen maar één variant tegelijk uitwerken. De verdere uitwerking van een gekozen variant in wetgeving vergt ongeveer een jaar. In dat jaar zullen onder meer de uitvoeringsaspecten meer in detail worden onderzocht en uitgewerkt. Daarmee rekening houdend zullen keuzes worden gemaakt. Het wetsvoorstel zou dan in het voorjaar van 2018 ter consultatie kunnen worden voorgelegd aan de burgers, ketenpartners en experts. Tevens zal de Belastingdienst de variant dan aan een uitvoeringstoets onderwerpen. Daarna kan het voorstel worden voorgelegd aan de Raad van State, zodat het wetsvoorstel in het najaar van 2018 kan worden ingediend bij het parlement.

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

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

Bijlage 1 Buitenlandse belastingplicht

Buitenlandse belastingplicht ter zake van binnenlands box-3-vermogen

Een buitenlandse belastingplichtige wordt voor zijn belastbare inkomen uit sparen en beleggen in Nederland in de heffing betrokken. De rendementsgrondslag daarbij is de waarde van de bezittingen in Nederland verminderd met de waarde van de schulden in verband met die bezittingen in Nederland. Bezittingen in Nederland zijn:

a. in Nederland gelegen onroerende zaken die geen eigen woning vormen;

b. rechten die direct of indirect betrekking hebben op dergelijke in Nederland gelegen onroerende zaken; en

c. rechten op aandelen in de winst van een onderneming waarvan de leiding in Nederland is gevestigd, voor zover zij niet voortspruiten uit effectenbezit of uit dienstbetrekking en zij niet al in box 1 of box 2 worden belast.

In de praktijk zal het veelal gaan om inkomsten uit onroerende zaken. Onder in Nederland gelegen onroerende zaken worden begrepen rechten die samenhangen met de exploratie of de exploitatie van in Nederland aanwezige natuurlijke rijkdommen.

Bij buitenlands belastingplichtigen die in een land wonen waarmee Nederland een belastingverdrag is overeengekomen, hangt de daadwerkelijke belastingplicht af van de in het relevante verdrag opgenomen verdeling van heffingsrechten. Voor inkomsten uit en vervreemdingswinsten ter zake van onroerende zaken en de rechten daarop is het heffingsrecht normaal gesproken toegewezen aan het land waarin de onroerende zaak is gelegen (situsland). Inkomsten ter zake van rechten op aandelen in de winst (categorie c) mogen onder de belastingverdragen normaal gesproken alleen worden belast door de woonstaat van de belastingplichtige. Voor deze categorie kan Nederland het heffingsrecht dus alleen in niet-verdragssituaties effectueren.

Buitenlandse box-3-vermogensbestanddelen van de binnenlandse belastingplichtige

Voor de binnenlandse belastingplichtige met een buitenlands voordeel uit sparen en beleggen geldt een vrijstelling of verrekening, voor zover uit die bezittingen genoten opbrengsten in dat buitenland onderworpen zijn aan een belasting naar het inkomen.

Allereerst gaat het om onroerende zaken in het buitenland en rechten daarop. Het gaat om beleggingen in onroerende zaken in het buitenland die geen box 1 inkomen vormen. Het gaat dus niet om een eigen woning en niet om activiteiten die uitgaan boven normaal vermogensbeheer waardoor er sprake is van resultaat uit overige werkzaamheden. Daarnaast geldt de vrijstelling voor bepaalde, eerder genoemde winstrechten (categorie c) indien de opbrengst hieruit niet als box-1- of box-2-inkomen wordt genoten. Op de waarde van deze buitenlandse bezittingen komt de waarde van de daarmee verband houdende schulden in mindering.

Voor uit het buitenland ontvangen dividenden, interest en royalty’s uit bezittingen die onderdeel uitmaken van de rendementsgrondslag voor box 3 geldt een verrekening van de door de bronstaat geheven (bron)belasting indien zij afkomstig zijn uit een ontwikkelingsland.

Wat is het effect van een vermogensaanwasbelasting of vermogenswinstbelasting op belastingverdragen?

Indien Nederland zou kiezen voor een vermogensaanwasbelasting of een vermogenswinstbelasting dan heeft dat in beginsel geen consequenties voor de in belastingverdragen overeengekomen verdeling van de heffingsrechten. Met betrekking tot de vermogenscategorieën die thans tot de rendementsgrondslag bij buitenlandse belastingplichtigen behoren, is zoals hiervoor al is

opgemerkt het heffingsrecht over inkomsten uit en vervreemdingswinsten ter zake van onroerende zaken en daarop betrekking hebbende rechten in de regel toegewezen aan het situsland. Het is vervolgens aan het situsland zelf hoe aan dat heffingsrecht invulling wordt gegeven. Ter zake van onroerende zaken en rechten daarop van binnenlandse belastingplichtigen die zijn gelegen in een verdragsland heeft Nederland geen heffingsrechten.

De relatie tussen de forfaitaire rendementsheffing en belastingverdragen

Soms rijst de vraag hoe een belasting die niet daadwerkelijk verkregen vermogensinkomsten belast maar op forfaitaire wijze inkomsten uit vermogen vaststelt onder belastingverdragen moet worden gekwalificeerd. Artikel 2 van het OESO Modelverdrag bepaalt dat het verdrag van toepassing is op 'belastingen naar het inkomen (ook heffingsrechten toegewezen aan de bronstaat) en naar het vermogen (meestal uitsluitend heffingsrecht voor de woonstaat)'. In de memorie van toelichting bij de introductie van box 3 is een passage gewijd aan de internationale kwalificatie van de forfaitaire vermogensrendementsheffing[29]. Daar is beschreven dat het op forfaitaire wijze vaststellen van inkomsten uit vermogen het karakter van de heffing niet verandert; het blijft een inkomstenbelasting. Inmiddels is dit bevestigd in een uitspraak van de Hoge Raad in 2006.[30] In dit arrest heeft de Hoge Raad de forfaitaire rendementsheffing uitdrukkelijk als een inkomstenbelasting aangemerkt in de zin van het belastingverdrag met Frankrijk. De Hoge Raad oordeelt in dit arrest dat de omstandigheid dat de heffing over het belastbare inkomen uit sparen en beleggen is geïntegreerd met de heffing over de overige inkomensbestanddelen in de inkomstenbelasting de doorslag geeft.[31]

Indien wordt besloten over te gaan tot een vermogensaanwasbelasting of een vermogenswinstbelasting wordt meer bij het werkelijke rendement aangesloten en wordt het inkomen minder forfaitair vastgesteld. De heffing in box 3 zou daarmee in nog mindere mate lijken op een vermogensbelasting.

[29] Kamerstukken II 1998-1999, 26727, nr. 3, paragraaf 6.3.8 Internationale inpasbaarheid (blz. 40)
[30] HR 1 december 2006, nr. 42 211, BNB 2007/68.
[31] Het inkomen uit sparen en beleggen wordt ingevolge artikel 6.2, tweede lid, van de Wet IB 2001 bijvoorbeeld verminderd met de in hoofdstuk 6 van de Wet IB 2001 geregelde persoonsgebonden aftrekposten voor zover deze niet reeds het inkomen uit werk en woning verminderen.

Bijlage 2 Opzet en verantwoording onderzoek

Internationaal onderzoek
Zoals ook tijdens de parlementaire behandeling naar voren is gekomen, is de uitvoerbaarheid van een systeem van belasten van werkelijk rendement een grote uitdaging. De meeste landen hanteren een vorm van belasten van werkelijk rendement. Om een beeld te krijgen van de wijze waarop zij dat georganiseerd hebben en hoe dat in de praktijk uitwerkt, is een internationaal onderzoek uitgevoerd. Daarbij is een vragenlijst opgesteld en verstuurd aan de belastingdiensten van Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Noorwegen, Zweden, Denemarken, Nieuw-Zeeland, Oostenrijk en de Verenigde Staten. Deze landen zijn niet willekeurig gekozen. De meeste van deze landen hebben een belasting op waardemutaties van vermogen in verschillende vormen. Italië kent een forfaitair systeem voor onroerend goed. Nieuw-Zeeland en de VS lijken als enige aspecten van een vermogensaanwasbelasting te hanteren. Ook Zweden heeft een systeem van werkelijk rendement.
Op basis van de aanwezige documentatie, de antwoorden op vragenlijsten en nadere telefonische en meer directe contacten is een beeld gevormd van werking van de vermogenswinstbelasting en de vermogensaanwasbelasting in andere landen. Het onderzoek is in eigen beheer door medewerkers van het ministerie uitgevoerd om de lijnen tussen de vragenstellers in Nederland en de respondenten in het buitenland zo kort mogelijk te houden. Daarmee werd de kans dat de daadwerkelijke ins en outs van de uitvoering in een land boven tafel zouden komen, zo groot mogelijk gemaakt. Dit alles neemt niet weg dat het zeer lastig blijkt om de benodigde informatie over het functioneren van een bepaalde methode van belastingheffing in een ander land te verwerven. Met name eventuele complicaties bij de uitvoering zijn lastig te achterhalen. De informatie uit het internationale onderzoek moet dan ook met die nuance worden gelezen

Wetenschap
Om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de mogelijkheden ten aanzien van het belasten van werkelijk rendement is ook gesproken met diverse hoogleraren die zich in het verleden verschillend over dit onderwerp hebben uitgelaten. Zo is gesproken met de hoogleraren Sybren Cnossen (emeritus hoogleraar, academic partner CPB), Peter Kavelaars (EUR, wetenschappelijk bureau Deloitte belastingadviseurs), Edwin Heithuis (UvA en OU, wetenschappelijk adviseur BDO Belastingadviseurs, directeur Holland Tax Center), Tom Berkhout (Nijenrode en voorzitter Vastgoedkenniscentrum Belastingdienst) en Koos Boer (UL). Deze besprekingen hebben bijgedragen aan het verkrijgen van inzicht in de mogelijkheden en uitdagingen die een systeem van belasten van werkelijk rendement met zich brengt.

Banken, verzekeraars, vastgoedfondsen en vermogensbeheerders
In het kader van dit onderzoek is ook overleg gevoerd met banken, verzekeraars, vastgoedfondsen en vermogensbeheerders. Daarbij ging het met name om de vraag of en op welke termijn deze organisaties de gegevens konden leveren waarop een heffing over het reële rendement gebaseerd zou kunnen worden. Dit is nodig in het kader van de vooraf ingevulde aangifte.