



de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs Commissie Wetsvoorstellen

NOB-notitie inzake box 3: een aanzet tot een snellere aanpassing van box 3 naar een heffing op basis van werkelijk rendement

Inleiding

In het AO¹ d.d. 23 juni jl. voorafgaand aan de kamerbrief² d.d. 26 juni 2020 heeft staatssecretaris Vijlbrief aangegeven, dat het nog tien jaar gaat duren voordat heffing in box 3 kan plaatsvinden op basis van het werkelijke rendement. Dit zou betekenen dat pas in 2030 de wijziging wordt ingevoerd die de Tweede Kamer reeds op 13 november 2019 via de motie -Stoffer³ heeft gevraagd. In dezelfde kamerbrief is aangegeven, dat het voorstel van zijn ambtsvoorganger Snel (d.d. 6 september 2019) wordt ingetrokken. Dit betekent dat tot 2022 sowieso geen wezenlijke veranderingen in het box 3-regime zijn te verwachten. De NOB vindt dat een teleurstellende situatie die geen recht doet aan:

- de belangen van de miljoenen box 3-belastingplichtigen die inmiddels al gedurende een langere periode worden geconfronteerd met een belastingdruk op de inkomsten uit vermogen die ver uitstijgt boven hun werkelijke rendement (in veel gevallen zelfs ruim boven 100%), en
- de oproep van de Hoge Raad in zijn arresten d.d. 14 juni 2019⁴ aan de wetgever om te komen tot een aanpassing van box 3, waarmee de belastingheffing weer gaat aansluiten bij de werkelijke rendementen van de belastingplichtige.

Om de huidige impasse te doorbreken, schetst de NOB in deze notitie op hoofdlijnen een voorstel waarmee box 3 naar haar mening beter aansluit bij de werkelijkheid en een rechtvaardige belastingheffing binnen handbereik ligt. Onderstaand werken wij dit voorstel nader uit. Hierbij hebben wij rekening gehouden met een minimale belasting van de bestaande IT-infrastructuur van de Belastingdienst.

NOB-voorstel: bied belastingplichtigen de optie om op basis van werkelijk rendement te worden belast

De huidige box 3-regeling gaat uit van forfaitaire rendementen, waarbij dat rendement procentueel hoger is naarmate de omvang van het box 3-vermogen hoger is, ongeacht wat het werkelijke rendement is (geweest). De eenvoud voor de Belastingdienst in de uitvoering prevaleert op deze wijze boven het draagkrachtbeginsel en een rechtvaardige belastingheffing.

De Orde stelt nu voor om belastingplichtigen de mogelijkheid te bieden te opteren voor een heffing op basis van het werkelijke rendement. Hierbij is het aan de belastingplichtige om alle relevante informatie te verzamelen en aan te dragen bij de Belastingdienst. Hij zal dus welbewust meer moeite moeten doen, maar krijgt daarvoor een rechtvaardiger belastingheffing terug.

¹ Kenmerk 2020D27110

² Kenmerk 2020-0000121324

³ Kamerstukken II 2019/20, 35302, nr. 60. Zie ook de motie d.d. 2 juli 2020 van Ladders c.s. over beleidsopties voor vermogensrendementsheffing op basis van werkelijk rendement (<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2020Z13214&did=2020D28050>)

⁴ HR 14 juni 2019, 17/05606, ECLI:NL:HR:2019:816

De Commissie Wetsvoorstellen van de NOB reageert gevraagd en ongevraagd op fiscaal relevante (wets)voorstellen (en het voortraject daarvan) vanuit de expertise van haar leden. Belangrijke toetsstenen zijn rechtszekerheid (waaronder terugwerkende kracht), verenigbaarheid met het recht, uitvoerbaarheid, effectiviteit en efficiency, regeldruk en gevolgen voor het investeringsklimaat.

Het bieden van de mogelijkheid om te worden belast over het werkelijke rendement, maakt het box 3-systeem substantieel robuuster uit oogpunt van Europese recht. In het huidige systeem is geen tegenbewijs mogelijk, hetgeen in strijd komt met de proportionaliteitstoets die voortvloeit uit de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM). Bij deze toets onderzoekt het EHRM of er een voldoende rechtvaardiging is voor de inbreuk door de (belasting)regeling, kijkend naar het algemeen belang. In het algemeen geldt dat, wanneer een kwestie van algemeen belang op het spel staat, de overheid verplicht is om tijdig en op een passende en consequente wijze te handelen. Het Hof houdt rekening met het gedrag van partijen op het geheel van de procedure, met inbegrip van de door de staat genomen maatregelen. Gelet op het feit dat het huidige kabinet (en haar voorgangers) al meerdere malen heeft aangekondigd te werken aan een systeem van werkelijke-rendementsheffing – hetgeen ook overeenkomt met de wens van een meerderheid van de Tweede Kamer (zie eerdergenoemde moties) – is naar de mening van de Orde met de mededeling van de staatssecretaris dat de introductie van een systeem van werkelijke-rendementsheffing nog 10 jaar vergeet, een grens overschreden, waardoor in strijd wordt gekomen met het Europese recht. De Orde is van mening dat deze periode van 10 jaar veel te lang is en de wetgever derhalve verplicht is om op een eerdere termijn alternatieve maatregelen te onderzoeken. Zo die er zijn, zal – met inachtneming van het algemeen belang – de wetgever met zwaarwegende argumenten moeten komen om de inbreuk op artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM in stand te laten. Naar de mening van de Orde zijn er aanvaardbare en goede oplossingen die de onrechtvaardigheid kunnen wegnemen gedurende de periode van 10 jaar die de staatssecretaris nodig meent te hebben om een werkelijke-rendementsheffing te kunnen realiseren.

Bij het bieden van een tijdelijke oplossing – waarbij de belastingplichtige via een optionele regeling kan worden belast over het werkelijke rendement – is het essentieel dat aan de volgende randvoorwaarden wordt voldaan:

1. De werkdruk bij de Belastingdienst dient zo min mogelijk toe te nemen als gevolg van de invoering van een optionele regeling. De belastingplichtige zal zelf alle relevante informatie in een standaard *format* digitaal moeten aanreiken (*uploaden*). Het verwerken van informatie die de Belastingdienst eenvoudig kan toetsen (omdat de Belastingdienst via renseignering op basis van de OECD Common Reporting Standard (CRS)⁵ en de EU-Richtlijn voor Administratieve Samenwerking (DAC) ook beschikt over dezelfde data), zal niet of nauwelijks tot extra werkdruk leiden. Informatie waarbij de Belastingdienst moeilijk/niet aan betrouwbare contra-informatie komt, en die dus moeilijker toetsbaar is, levert ruimte voor de Belastingdienst op om onjuiste en/of onvolledige opgave van het werkelijke inkomen met boetes te bestrijden.
2. De regeling moet bestand zijn tegen ‘*cherry picking*’. De belastingplichtige die inzake enig jaar ervoor kiest om te opteren voor de werkelijke-rendementsheffing, is voor een langere periode gebonden aan die keus. Daarbij kan gedacht worden aan een termijn van ten minste vijf jaar of tien jaar (en deze keuze zou voorafgaand aan het belastingjaar

⁵ Via de EU-Richtlijn inzake administratie samenwerking (DAC 2011/16/EU) in Nederland gecodificeerd in de Wet Internationale Bijstandsverlening.

moeten worden gedaan door middel van een verzoek dat bij de Belastingdienst moet worden ingediend).

3. De regeling moet in de bestaande IT-infrastructuur van de Belastingdienst zijn in te passen.

Optionele regeling nader uitgewerkt op detailniveau

Het box 3-vermogen bestaat uit de volgende categorieën vermogensbestanddelen:

1. Banksaldi op betaalrekeningen en spaar- en effectenrekeningen;
2. Alle beursgenoteerde effecten (aandelen, obligaties, opties, *trackers*, etc.);
3. Onroerende zaken; en
4. Overige vermogensbestanddelen.

Ad 1. Banksaldi op betaal- en spaar- en effectenrekeningen

Het werkelijke rendement zal in de regel nihil zijn. Op slechts enkele betaalrekeningen wordt rente vergoed. Via CRS zal dit in beeld zijn. Voor zover informatie hierover thans niet via CRS in beeld is, wordt dat bij het invoeren van de optionele regeling niet anders. Dat euvel heeft het huidige box 3-systeem ook.

De werkelijke rente op spaarrekeningen is af te lezen van de jaaropgaaf van de financiële instellingen op grond van CRS.

Ad 2. Beursgenoteerde effecten (aandelen, obligaties, opties, *trackers*, etc.)

Het werkelijke rendement is af te lezen van de jaaropgaaf van de financiële instellingen op grond van CRS. Kostenaf trek zou in beginsel op basis van werkelijke cijfers kunnen plaatsvinden maar evenzeer is het omwille van de eenvoud en, gelet op het tijdelijke karakter, denkbaar om de kostenaf trek forfaitair te bepalen (meer eenvoud voor alle betrokken partijen). Als richtsnoer kan hierbij het door de AFM in de brief d.d. 11 maart 2020⁶ genoemde percentage van “ruim” 1,0% worden gehanteerd.

Ad 3. Onroerende zaken

Dit betreft een lastige categorie die uiteenloopt van op de vastgoedmarkt tegen commerciële huurprijzen verhuurde onroerende zaken tot de tweede woning die voor eigen gebruik wordt aangehouden en geen huurinkomsten oplevert. Ook kan een onroerende zaak leegstaan, waardoor evenmin inkomsten worden genoten. Voorts is de kostenaf trek lastig uit te voeren, waarbij onder meer kan worden gedacht aan de discussie over onderhoud versus verbetering. De vraag is derhalve hoe met deze categorie vermogensbestanddelen om te gaan.

De Orde stelt voor om ook voor de onroerende zaken als uitgangspunt het optionele systeem te laten gelden, dus heffing op basis van het werkelijke rendement. Dit betreft dan niet alleen de jaarlijkse huurinkomsten maar ook de toekomstige waarde stijgingen en -dalingen. De Orde ziet fundamenteel geen goede reden om onroerende zaken anders te belasten dan de overige vermogensbestanddelen.

Desalniettemin heeft de Orde er ook begrip voor dat onroerende zaken lastige problemen oproepen in de uitvoeringssfeer (zie hiervóór), onder meer in relatie tot de vooringevulde

⁶ Kenmerk: JiBn-20011207

aangifte (VIA) en het ontbreken van contra-informatie. Als second best-oplossing stelt de Orde daarom voor om voor onroerende zaken, net als nu in box 3, op forfaitaire wijze te belasten, in de vorm van een bepaald percentage van de WOZ-waarde, eventueel gecorrigeerd met een leegwaarderatio, als een bevrijdende heffing.

Een ander probleem dat zich voordoet bij inkomsten uit onroerende zaken, is dat de Belastingdienst nog niet beschikt over geautomatiseerde digitale aanlevering van de inkomsten, zoals dat bij spaar- en banktegoeden en effecten wel het geval is. Dit zal in de nabije toekomst echter veranderen. De Europese Commissie werkt thans aan een voorstel voor een richtlijn (“DAC7”) die binnenkort wordt gepubliceerd⁷. Digitale platforms worden hierbij verplicht om de inkomsten die worden genoten via het platform, te rapporteren aan de Belastingdienst. Dit zal voor alle EU-lidstaten gelden en deze informatie zal tussen de lidstaten automatisch worden uitgewisseld. Naar de Orde begrijpt zullen onder meer inkomsten uit onroerende zaken hieronder vallen en geldt deze verplichting voor alle platforms, ongeacht bijvoorbeeld hun omzet. Indien snel politieke overeenstemming tussen de lidstaten wordt bereikt, kan deze aanlevering en uitwisseling van informatie snel worden gerealiseerd. Ook heeft Nederland de mogelijkheid om, daar waar de richtlijn niet voorziet in informatie-aanlevering (bijvoorbeeld indien verhuur niet via een digitaal platform plaatsvindt), de rapportageverplichting op dat punt uit te breiden. De Orde meent dat DAC7 een impuls kan geven aan het realiseren van een belastingheffing in box 3 op basis van het werkelijke rendement, omdat het kan voorzien in stukjes van de informatiepuzzel die thans ontbreken.

Ad 4. Overige vermogensbestanddelen

Hetgeen hiervóór is gezegd met betrekking tot de onroerende zaken geldt evenzeer voor de overige vermogensbestanddelen. Die loopt uiteen van levensverzekeringsproducten tot de familieleningen. Ook met betrekking tot deze restcategorie rijst dus eveneens de vraag hoe daarmee om te gaan.

Net als met betrekking tot de onroerende zaken ziet de Orde ook met betrekking tot deze categorie geen fundamenteel verschil met de spaarrekeningen en effecten. In beginsel meent de Orde daarom dat ook deze overige vermogensbestanddelen moeten worden belast naar het werkelijke rendement. Maar ook nu sluit de Orde haar ogen niet voor de uitvoeringsproblemen en stelt daarom, net als met betrekking tot de onroerende zaken (zie hiervóór), als second best-oplossing voor een heffing op basis van een forfaitair rendement, als bevrijdende heffing, min of meer op dezelfde wijze als thans.

Inpasbaarheid in IT-infrastructuur Belastingdienst

Om de bestaande IT-infrastructuur van het belastingaangifte en aanslagsysteem minimaal te belasten, kan worden gedacht aan de volgende opzet:

⁷ Nederland ontvangt nu reeds informatie uit andere lidstaten mbt eigendom en inkomsten uit onroerende zaken op grond van een eerdere versie van Richtlijn 2011/16/EU (DAC1). Zie art. 6b(e) WIB. Deze informatie-uitwisseling is beperkt omdat de Belastingdienst dan wel over de betreffende gegevens moet beschikken. Dat zou – voor zover niet bestreken door DAC7 - gerealiseerd kunnen worden door een nationale renseigneringsverplichting in te voeren (zie art. 10.8 Wet IB 2001 jo. art. 22 Uitv. Besl. IB). M.b.t. eigenwoningsschulden bestaat er al een dergelijke verplichting.

1. In het huidige aangiftesysteem worden de volgende vragen toegevoegd:
 - a. Heeft u een verzoek ingediend om te worden belast over het werkelijke rendement op box 3-vermogen?
 - b. Zo ja, vul hier het bedrag van het werkelijk genoten inkomen in.
2. In een losstaande *on-line*-module moet de belastingplichtige vervolgens alle relevante informatie en specificaties verstrekken. Deze module kan net als de VIA voorzien zijn van informatie die al bekend is bij de Belastingdienst en door de ketenpartners via CRS en DAC7 is aangeleverd.

Gedragseffecten

De huidige regeling van heffing op basis van het forfaitaire rendement in box 3 leidt tot ongewenste gedragseffecten:

- Vermogende particulieren brengen hun risicomijdende beleggingen onder in box 2 en realiseren op die manier een heffing over het werkelijke rendement. Dit leidt tot een extra vennootschapsbelastingaangifte die de Belastingdienst moet beoordelen en legt derhalve beslag op de kostbare capaciteit van de Belastingdienst.
- Dga's stellen winstuitkeringen vanuit hun BV uit om daarmee de belastingheffing over het werkelijke rendement in box 2 te behouden en niet te worden onderworpen aan de forfaitaire rendementsheffing van box 3. Veel dga's beschikken niet over een oudedagsvoorziening (pensioen en/of lijfrenten) – die te zijner tijd in box 1 wordt belast – en zijn daarom afhankelijk van de spaargelden in de BV die om deze reden veelal niet risicovol worden belegd. De optionele regeling kan ertoe leiden dat dga's overgaan tot dividenduitkering, indien het tarief in box 3 lager is dan het gecombineerde Vpb / box 2-tarief.

Tot slot: Heffingsvrij vermogen - een aandachtspunt voor de oudedagsvoorziening

Er zijn vele belastingplichtigen die in privé hebben gespaard en/of belegd, en beschouwen dit als hun oudedagsvoorziening. Denk hierbij vooral aan niet-werknemers die geen pensioen bij een werkgever hebben opgebouwd. Zij hebben in de regel niet of nauwelijks via box 1 voor de oude dag gespaard. Wie na het bereiken van de AOW-leeftijd een laag of geen pensioen of andere gefaciliteerde oudedagsvoorziening heeft, is derhalve aangewezen op zijn in privé (in box 3) opgebouwde vermogen. Uit oogpunt van het draagkrachtbeginsel is het naar de mening van de Orde daarom noodzakelijk dat deze groep een verhoogd heffingsvrij vermogen in box 3 krijgt. Met deze oplossing wint box 3 ook op dit punt aan rechtvaardigheid en zal dit tot meer draagvlak voor de box 3-heffing leiden bij de belastingbetaler.

Amsterdam, 3 juli 2020

Commissie Wetsvoorstellen van de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs