

Toetsingskader fiscale regelingen | vermogenswinstbelasting en vastgoedbijtelling onroerende zaken

1. Is sprake van een heldere probleemstelling?

Ja. Indien onroerende zaken onder de vermogensaanwasbelasting zouden vallen, kan het bij grote waardestijging voorkomen dat belastingplichtigen hun onroerende zaak zullen verkopen om de belastingheffing over de waardestijging van die onroerende zaak te kunnen voldoen. Het kabinet acht dit onwenselijk, ten eerste omdat onroerende zaken niet altijd eenvoudig te verkopen zijn en belastingplichtigen als gevolg hiervan met schuldproblematiek te maken zouden kunnen krijgen in gevallen waarbij de betalingsregelingen van de Belastingdienst geen soelaas bieden. Ten tweede zijn onroerende zaken in voorkomende gevallen naast beleggingsobject ook gebruiksobject. De impact van box 3-belasting op het leven van belastingplichtigen als de fiscale regelgeving aanleiding geeft tot verkoop van gebruiksobjecten acht het kabinet niet proportioneel.

Voor wat betreft de vastgoedbijtelling geldt dat als een woning niet wordt verhuurd en helemaal beschikbaar is voor eigen gebruik, er – naast eventuele winst bij verkoop – alleen sprake is van een voordeel in natura. Dit kan alleen forfaitair worden vastgesteld. Als sprake is van gemengd gebruik (deels beschikbaar voor gebruik en deels verhuur) en de huuropbrengst is lager dan de vastgoedbijtelling, geldt ook de vastgoedbijtelling. Een alternatief, met bijvoorbeeld het tellen van dagen waarbij het object wel en niet verhuurd wordt, bleek te ingewikkeld. Wanneer de vastgoedbijtelling zou worden vastgesteld op het economisch gemiddelde, dan zou het voor een deel van de belastingplichtigen te hoog zijn. Dit zou bezwaren en juridische procedures opleveren.

Omdat het probleem wordt veroorzaakt door belastingheffing door de overheid, is de overheid de enige aangewezen partij om dit probleem op te lossen. Belastingen zijn het beleidsterrein van het ministerie van Financiën.

2. Is er noodzaak tot overheidsingrijpen?

Ja. In dit geval wordt het probleem veroorzaakt door de hoofdregel (vermogensaanwasbelasting) van de voorgestelde belasting in box 3.

3. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?

Ja. Het doel van de vermogenswinstbelasting is te voorkomen dat belastingplichtigen hun onroerende zaak zullen verkopen om de box 3-belasting over de waardestijging van die onroerende zaak te kunnen betalen.

Het doel van het lager dan het economisch gemiddelde vaststellen van de vastgoedbijtelling is het beschermen van de juridische houdbaarheid van het stelsel en het verminderen van het aantal bezwaarschriften en juridische procedures.

4. Instrumentkeuze

Kan worden aangetoond waarom financiële interventie de voorkeur verdient boven niet-financiële instrumenten?

Ja. Een heffing is niet aan de orde, omdat het probleem juist veroorzaakt wordt door belastingheffing bij de doelgroep middels de hoofdregel (vermogensaanwasbelasting) van het voorgestelde nieuwe box 3-stelsel. Bij de vastgoedbijtelling geldt hetzelfde.

Uit onderzoek blijkt dat verwacht wordt dat bij een vermogensaanwasbelasting gemiddeld ongeveer net zoveel mensen in betalingsproblemen komen als in het huidige stelsel. Maar door de heffing te baseren op werkelijk rendement, is de kans groter dat uitschieters voorkomen. Ter indicatie van de grootte van het probleem: indien alle onroerende zaken met 15% in waarde zouden stijgen, zouden op basis van een eerste schatting ca. 43.000 belastingplichtigen met onroerende zaken de inkomstenbelasting niet zonder betalingsregeling kunnen betalen. Dit is overigens niet in alle gevallen vanwege box 3. De huidige betalingsregelingen mitigeren dit probleem naar verwachting sterk, maar kunnen het niet geheel voorkomen: er blijven in dit scenario nog ca. 4.000 belastingplichtigen die ook na een betalingsregeling de inkomstenbelasting niet kunnen voldoen. Het kabinet vindt dit een probleem en acht ingrijpen in de hoofdregel van de voorgestelde box 3-belasting noodzakelijk. Dat is per definitie een financiële interventie.

De voorgestelde interventie (vermogenswinstbelasting in plaats van vermogensaanwasbelasting) komt neer op het uitstellen van de belastingheffing tot het moment van realisatie. Het is dus geen belastingkorting. Wel is het uitstellen een voordeel voor belastingplichtigen, omdat zij in de tussentijd van renten op de nog niet betaalde belasting kunnen genieten. Voor de staat is sprake van een derving, omdat in de tussentijd rente op extra leningen/obligaties moet worden betaald. Een alternatief zou zijn om in de vermogensaanwasbelasting een belastinguitstelfaciliteit tot het moment van realisatie te introduceren. Belastingplichtigen zouden er dan voor kunnen kiezen om de betaling van belasting uit te stellen tot uiterlijk het jaar van realisatie. Het verschil met de voorgestelde vermogenswinstbelasting is dat belastingplichtigen bij een uitstelfaciliteit rente verschuldigd zijn, waardoor het voordeel van het later betalen verdwijnt, net als de derving voor de staat. Hier is echter niet voor gekozen.

Voor wat betreft de vastgoedbijtelling is het niet mogelijk om een niet-financiële ingreep toe te passen omdat het om belastingheffing gaat. Ook het geven van een subsidie zou in dit geval niet logisch zijn.

5. Is de maatregel doeltreffend?

Ja. Het doel van de vermogenswinstbelasting is te voorkomen dat belastingplichtigen hun onroerende zaak moeten verkopen om de box 3-belasting over de waardeestijging van die onroerende zaak te kunnen betalen. Dat doel wordt bereikt, omdat belastingplichtigen op het moment van verkoop – per definitie – al hebben besloten om hun zaak te verkopen. Het doel van het lager vaststellen van de vastgoedbijtelling is het beschermen van de juridische houdbaarheid van het stelsel en het verminderen van het aantal bezwaren en procedures. De hoogte van de vastgoedbijtelling is zo gekozen dat slechts een beperkt percentage van de vastgoedbezitters in werkelijkheid een lager rendement behaalt. Naar verwachting is de vastgoedbijtelling daarmee juridisch houdbaar en wordt het aantal bezwaren en procedures inderdaad verkleind. Kanttekening daarbij is dat het aantal bezwaren ook sterk afhankelijk is van de perceptie van belastingplichtigen.

6. Is de maatregel doelmatig?

De budgettaire derving van de vermogenswinstbelasting – ten opzichte van een vermogensaanwasbelasting – kan in de eerste jaren oplopen tot € 1 miljard per jaar. Op de zeer lange termijn is er geen verschil in opbrengst met een vermogensaanwasbelasting.

In het voorstel wordt gekozen voor een vermogenswinstbelasting bij vermogensbestanddelen waarbij liquiditeitsproblemen naar het oordeel van het kabinet potentieel een belangrijke rol

kunnen spelen, zoals onroerende zaken. Een alternatief zou zijn om in de vermogensaanwasbelasting een belastinguitstelfaciliteit tot het moment van realisatie te introduceren. Belastingplichtigen zouden er dan voor kunnen kiezen om de betaling van belasting uit te stellen tot uiterlijk het jaar van realisatie. Het verschil met de voorgestelde vermogenswinstbelasting is dat belastingplichtigen bij een uitstelfaciliteit rente verschuldigd zijn. Dit zou de derving van de Staat wegnemen, maar ook het voordeel van het later betalen verdwijnt. Daar is echter niet voor gekozen. Omdat betalingsproblemen naar verwachting voor een groot deel van de belastingplichtigen niet aan de orde zijn (zie ook de beantwoording van vraag 4), zou een uitstelfaciliteit een gerichtere en daarmee doelmatigere optie zijn geweest.

Het doel van het lager vaststellen van de vastgoedbijtelling is het beschermen van de juridische houdbaarheid van het stelsel en het verminderen van het aantal bezwaren en procedures. Dit is naar verwachting doelmatig omdat alternatieven – zoals het uitvragen van de werkelijke huurwaarde van belastingplichtigen - veel vragen van zowel de Belastingdienst als belastingplichtigen. Voor de huurwaarde geldt dat belastingplichtigen doorgaans niet over de informatie beschikken om die te kunnen bepalen. Het lager vaststellen van de vastgoedbijtelling draagt naar verwachting bij aan het draagvlak van belastingplichtigen, waardoor mogelijk minder bezwaren worden ingediend.

7. Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

Ja. Het gehele wetsvoorstel wordt geëvalueerd. Bij inwerkingtreding per 2028 is de afronding van de evaluatie voorzien in 2032 (binnen vijf jaar na inwerkingtreding). De fiscale regeling wordt vervolgens iedere vijf jaar geëvalueerd op doeltreffendheid en doelmatigheid. In de memorie van toelichting is opgenomen op welke zaken de evaluatie betrekking heeft.

8. Is een horizonbepaling aan de orde?

Er is niet voorzien in een horizonbepaling. Het vermogenswinstregime en de vastgoedbijtelling zijn inherent onderdeel van het nieuwe stelsel. Dat betekent dat er niet na vijf jaar een belangrijk onderdeel kan komen te vervallen. Wel wordt de opbrengst gemonitord en wordt binnen vijf jaar de evaluatie afgerond.