

## **Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001 voor het belasten van het werkelijk rendement uit sparen en beleggen (Wet werkelijk rendement box 3)**

### **Memorie van toelichting**

#### Inhoudsopgave

I.	ALGEMEEN.....	2
1.	Inleiding.....	2
2.	Achtergrond.....	2
3.	De voorgestelde aanpassingen.....	5
3.1	Hoofdpijnen van het voorstel.....	5
3.2	Bepalen van het inkomen op basis van het werkelijke rendement.....	6
3.2.1	<i>Reguliere voordelen en indirect rendement.....</i>	6
3.2.2	<i>Behandeling banktegoeden.....</i>	8
3.2.3	<i>Behandeling van overige bezittingen en schulden: totaalvoordeel.....</i>	8
3.3	Grondslag en waardering.....	13
3.4	Vervangen van het heffingvrije vermogen door een heffingvrij inkomen.....	14
3.5	Invoering van de mogelijkheid tot verliesverrekening.....	15
3.6	Aanpassing van de tariefstelling.....	16
3.7	Onroerende zaken.....	16
3.8	Familiebedrijven en startende innovatieve ondernemingen.....	17
3.9	Verzekeringsproducten.....	19
3.10	Vorderingen en schulden.....	23
3.11	Verstrekking van gegevens over het vermogen.....	23
4.	Internationale aspecten.....	24
5.	Overwogen alternatieven.....	25
5.1	Vermogenswinstbelasting.....	25
5.2	Belasting op basis van het reële werkelijke rendement.....	26
5.3	Handhaving van het huidige box 3-stelsel met verfijningen.....	27
6.	Budgettaire effecten.....	28
7.	Gevolgen voor het bedrijfsleven en burger.....	28
7.1	Inkomenseffecten.....	28
7.2	Gedragseffecten.....	31
7.3	Administratieve lasten en administratieplicht.....	32
7.4	Beroep op het doenvermogen.....	32
8.	Uitvoeringsaspecten.....	33
9.	Evaluatie.....	33

10. Advies en consultatie.....	33
II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING.....	34

CONCEPT

## **I. ALGEMEEN**

### **1. Inleiding**

Sinds de invoering van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) heeft de belastingheffing over het inkomen uit sparen en beleggen ('box 3') een forfaitair karakter. Een forfaitaire heffing is voor zowel belastingplichtigen als de Belastingdienst eenvoudig. Het sluit echter niet goed aan op het rechtvaardigheidsbeginsel. Omdat de te betalen belasting niet afhangt van het werkelijke inkomen uit sparen en beleggen, is de belastingdruk voor belastingplichtigen met een laag werkelijk inkomen veel hoger dan voor belastingplichtigen met een hoog werkelijk inkomen. Met dit wetsvoorstel stelt de regering voor om een nieuw stelsel voor de belastingheffing in box 3 in te voeren. In het nieuwe stelsel wordt inkomstenbelasting als hoofdregel geheven op basis van het werkelijke rendement uit sparen en beleggen op basis van vermogensaanwas. Hierbij worden de werkelijke inkomsten uit vermogen en de (positieve of negatieve) waardeontwikkeling belast en zijn kosten aftrekbaar. Voor onroerende zaken en aandelen in familiebedrijven en startende innovatieve ondernemingen geldt als uitzondering op de hoofdregel een vermogenswinstbelasting. Daardoor wordt waardeontwikkeling voor deze vermogensbestanddelen belast bij realisatie, zoals bij verkoop. Voor de eerste woning in box 3 waarbij hoofdzakelijk sprake is van eigen gebruik geldt een forfait voor het bepalen van het totale rendement.

Paragraaf 2 gaat in op de achtergrond van het wetsvoorstel. Paragraaf 3 bevat een beschrijving van de voorgestelde aanpassingen en paragraaf 4 de internationale aspecten. Paragraaf 5 gaat in op overwogen alternatieven. In paragrafen 6 tot en met 8 leest u over de effecten van het wetsvoorstel: budgettair, voor belastingplichtigen en het bedrijfsleven en voor de uitvoering. Tot slot bieden paragraaf 9 en 10 informatie over de toekomstige evaluatie en over het advies dat bij de totstandkoming van het wetsvoorstel is verkregen.

### **2. Achtergrond**

#### *Historie en aanleiding*

Veel huishoudens ontlenen draagkracht aan hun spaargeld of beleggingen. Ze ontvangen bijvoorbeeld rente of dividend. Ook kunnen ze vermogenswinst maken op de beurs of doordat een tweede woning meer waard wordt. Sinds de invoering van het boxenstelsel in 2001 wordt het rendement uit sparen en beleggen belast in box 3. Deze paragraaf gaat in op de overwegingen die bij invoering van box 3 een rol speelden en de aanleiding om het huidige (forfaitaire) stelsel te vervangen.

De manier waarop het (inkomen uit) vermogen vóór 2001 werd belast kende een aantal problemen. Voor 2001 werden de feitelijke inkomsten uit vermogen belast in de vorm van bijvoorbeeld rente, dividend en huur, verminderd met de kosten en rekening houdend met een dividend- en rentevrijstelling. Omdat vermogenswinsten niet belast werden, was het aantrekkelijk om inkomsten zoals rente en dividend om te zetten in vermogenswinsten. Er kwamen bijvoorbeeld spaarproducten waarbij de rente werd omgezet in waardevermeerdering van het vermogensbestanddeel zelf. Omdat vermogenswinsten niet belast werden en betaalde rente wel aftrekbaar was, was het ook aantrekkelijk om te beleggen met geleend geld.

Naast de heffing over inkomsten uit vermogen was er een aparte vermogensbelasting (in 2000 gold een tarief 0,7 procent en vrijstelling van f 200.000 voor een ongehuwde belastingplichtige en f 250.000 voor een gehuwde belastingplichtige). Om te voorkomen dat belastingplichtigen meer dan 68 procent van het inkomen moesten gebruiken voor de betaling van het gezamenlijke bedrag aan inkomstenbelasting en vermogensbelasting, gold een samenloopregeling die in die situaties zorgde voor een teruggaaf van vermogensbelasting.

Als oplossing voor de problemen in het stelsel van voor 2001 – met name het feit dat vermogenswinsten onbelast bleven en de constructiegevoeligheid als gevolg daarvan – werd in 2001 box 3 ingevoerd als onderdeel van de Wet IB 2001. In box 3 gold tot en met 2016 een vast forfaitair rendement van 4 procent waarover de belastingplichtige belasting was verschuldigd. Door de geleidelijk dalende rente kwam het forfaitaire rendement van 4 procent voor

belastingplichtigen met (vooral) spaargeld steeds verder af te staan van het werkelijke rendement. Per 2017 is het stelsel van box 3 aangepast met als doel om het forfaitaire rendement beter aan te laten sluiten bij het werkelijke rendement. In de eerste plaats door de percentages van het forfait te berekenen op basis van gemiddelde feitelijk rendementen en in de tweede plaats door afhankelijk van de hoogte van het vermogen een andere onderverdeling van het vermogen in sparen en beleggen te veronderstellen.

De forfaitaire stelsels hebben geleid tot veel maatschappelijke kritiek. Een belangrijk punt van kritiek is dat mensen in bepaalde gevallen belasting moeten betalen over een inkomen dat ze in werkelijkheid niet hebben genoten. Hierbij is de spaarrekening een duidelijk voorbeeld, doordat de spaarrente de afgelopen jaren rond nihil schommelde. De tegenhanger hiervan is dat belastingplichtigen die in de praktijk een hoog rendement op hun vermogen hebben behaald, daar relatief weinig belasting over betalen. Dat niet eerder is gekozen voor een stelsel op basis van werkelijk rendement, heeft veel te maken met de uitvoerbaarheid. Een forfaitair stelsel is immers relatief eenvoudig uit te voeren. Dat een stelsel bij inwerkingtreding eenvoudig is en als begrijpelijk en rechtvaardig wordt ervaren, wil niet zeggen dat dit altijd zo blijft. Dat ongelijke gevallen in box 3 omwille van de eenvoud gelijk worden behandeld, leidt tot onbegrip. Het sluit niet aan bij het rechtvaardigheidsgevoel.

In het coalitieakkoord van 15 december 2021 is daarom afgesproken om een nieuw box 3-stelsel in te voeren op basis van werkelijk rendement. Een ontwikkeling die hier extra urgentie aan toevoegt, is het arrest van de Hoge Raad (HR) van 24 december 2021.<sup>1</sup> De HR oordeelde dat het box 3-stelsel, zoals dat gold in 2017 en 2018, in strijd is met het eigendomsrecht en discriminatieverbod van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) in de gevallen waarin het werkelijk behaalde rendement lager is dan het forfaitair berekende rendement, mede doordat wordt uitgegaan van een fictieve verdeling van het vermogen in spaartegoeden en andere vermogensbestanddelen.

Omdat invoering van een stelsel op basis van werkelijk rendement een aantal jaren voorbereiding vergt, geldt voor de tussenliggende jaren een door de Overbruggingswet box 3 aangepast forfaitair box 3-stelsel. Met de aanpassingen door de Overbruggingswet box 3 is een belangrijk bezwaar tegen het forfaitaire stelsel weggenomen, door het vermogen onder te verdelen in de categorieën banktegoeden, overige bezittingen en schulden. Voor iedere vermogenscategorie geldt een afzonderlijk forfaitair rendementspercentage. Hiermee sluit de belastingheffing beter aan bij het werkelijk behaalde rendement. Het blijft echter inherent aan een forfaitair stelsel dat het werkelijke rendement van een individuele belastingplichtige afwijkt van het forfaitair bepaalde rendement. Als het forfaitaire rendement hoger is dan het werkelijke rendement zal dit door de belastingplichtige als onrechtvaardig worden ervaren. Door box 3 om te vormen naar een heffing op basis van werkelijk rendement kan dit bezwaar worden weggenomen.

De voorgaande kabinetten hebben verschillende verkenningen uitgevoerd naar de mogelijke vormgeving van een vermogensrendementsheffing die beter aansluit bij het werkelijke rendement. Deze verkenningen hebben onder andere geresulteerd in de voortgangsrapportage 'Heffing box 3 op basis van werkelijk rendement'<sup>2</sup>, het 'Keuzedocument box 3'<sup>3</sup> en het PwC rapport naar de praktische uitvoerbaarheid van een heffing op basis van werkelijk rendement.<sup>4</sup> Het kabinet heeft deze verkenningen als basis gebruikt voor de verdere uitwerking van het nieuwe stelsel.

### *Box 3 in cijfers*

Alle inwoners van Nederland komen in beginsel in aanmerking voor belastingheffing in box 3. In 2023 betalen naar schatting echter minder dan 2 miljoen van hen daadwerkelijk belasting in box 3, omdat de rest een lager box 3-vermogen heeft dan het heffingvrije vermogen van € 57.000. In dit

<sup>1</sup> HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963.

<sup>2</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34552, nr. 6 (bijlage).

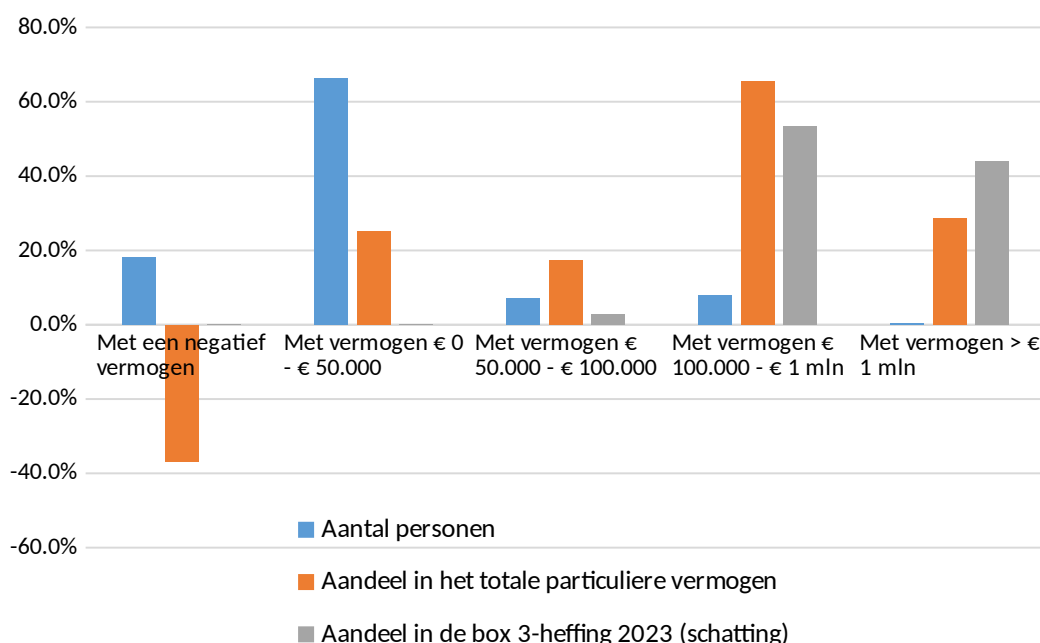
<sup>3</sup> Kamerstukken II 2016/17, 34552, nr. 83 (bijlage).

<sup>4</sup> Kamerstukken II 2020/21, 35572, nr. 92 (bijlage).

wetsvoorstel zijn ook drempels voorgesteld om het aantal belastingplichtigen in box 3 te beperken. Iedere belastingplichtige kan straks belasting in box 3 gaan betalen als het inkomen uit vermogen voldoende hoog is. Onderstaande cijfers geven inzicht in de omvang van het vermogen in box 3. Huishoudens kunnen ook vermogen hebben in box 1 (bijvoorbeeld de eigen woning of ondernemingsvermogen) of box 2 (meer dan 5% aandelen in een vennootschap). Dat vermogen valt niet in box 3.

De laatste volledige cijfers<sup>5</sup> komen uit het belastingjaar 2020. Toen bracht box 3 ongeveer € 4,4 miljard op.<sup>6</sup> Volwassen belastingplichtigen<sup>7</sup> hadden gezamenlijk voor € 700 miljard aan box 3-bezittingen, tegen € 280 miljard box 3-schulden. Onderstaand histogram toont de verdeling van dit vermogen over de verschillende vermogensgroepen. Te zien is dat 85% van de volwassenen (de twee linker groepen) een vermogen in box 3 van minder dan € 50.000 per persoon had. De groep met een box 3-vermogen van meer dan € 1 miljoen per persoon telt ongeveer 0,4% van alle volwassenen, maar bezat in 2020 ongeveer 29% van al het vermogen in box 3. In 2023 zal deze groep naar schatting 44% van de totale box 3-belasting betalen. Het restant wordt bijna volledig betaald door de groep met een vermogen tussen de € 100.000 en € 1 miljoen per persoon (8% van de volwassen Nederlanders).

Het box 3-vermogen van volwassen belastingplichtigen



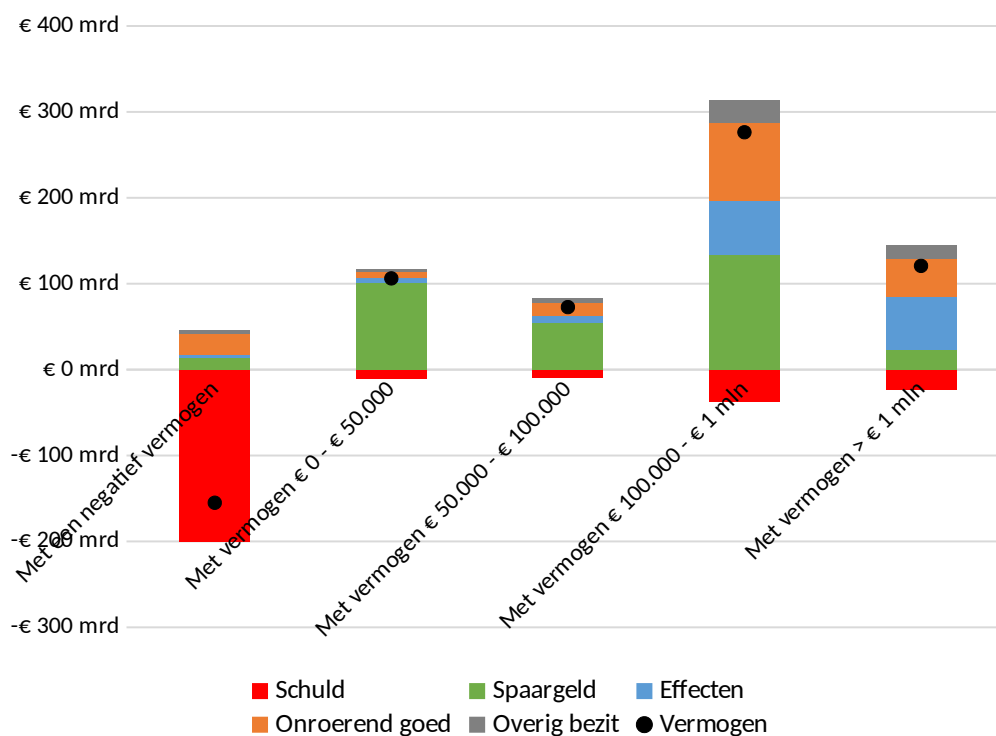
De € 700 miljard aan bezittingen in box 3 bestonden uit € 325 miljard spaargeld, € 180 miljard onroerende zaken, € 140 miljard effecten en € 55 miljard overige bezittingen. Deze overige bezittingen bestaan voor een relatief groot deel uit vorderingen, maar omvatten ook kapitaalverzekeringen, cryptovaluta, aandelen in reservefondsen van Verenigingen van Eigenaars en andere beleggingen. Uit onderstaand histogram blijkt dat de grote groep met een box 3-vermogen tussen de € 0 en € 50.000 bijna uitsluitend spaargeld bezit. Ook de groep met een vermogen tussen de € 50.000 en € 100.000 bezit veel spaargeld. Bij grotere vermogens nemen de schulden, effecten, onroerende zaken en overige bezittingen in omvang toe. Achttien procent van de volwassen Nederlanders had een negatief box 3-vermogen: meer schulden dan bezittingen. De totale omvang van de schuld bij deze groep was in 2020 groot, vermoedelijk omdat een klein deel van hen een grote schuld bij de eigen vennootschap had opgebouwd.

<sup>5</sup> Deze cijfers zijn gebaseerd op de belastingaangifte van het jaar 2020 en de IPO-steekproef van het Centraal Bureau voor de Statistiek uit 2018.

<sup>6</sup> De derving als gevolg van het rechtsherstel op grond van de Wet rechtsherstel box 3 is hier buiten beschouwing gelaten.

<sup>7</sup> Hoewel minderjarigen ook belastingplichtig kunnen zijn voor box 3, zijn alleen de cijfers van volwassen Nederlanders getoond. De vermogensdata van minderjarigen zijn niet compleet.

## Het totale box 3-vermogen van volwassen belastingplichtigen uitgesplitst



### 3. De voorgestelde aanpassingen

#### 3.1 Hoofdpijnen van het voorstel

De regering stelt voor om in box 3 inkomstenbelasting te heffen op basis van het werkelijk behaalde rendement van vermogen. De belasting wordt als hoofdregel vormgegeven als een *vermogensaanwasbelasting*. Het stelsel beoogt het totale (werkelijke) rendement van vermogen in de heffing te betrekken. Daarbij wordt jaarlijks belasting geheven over de reguliere voordelen uit vermogen (zoals rente, dividend, huur en pacht minus kosten) en de gerealiseerde en ongerealiseerde waardeontwikkeling van vermogensbestanddelen in het betreffende jaar (zoals koerswinst of koersverlies over aandelen), minus kosten. Gerealiseerde waardeontwikkelingen doen zich bijvoorbeeld voor bij verkoop. Ongerealiseerde waardeontwikkelingen doen zich voor als het vermogensbestanddeel daadwerkelijk in waarde is gestegen of gedaald, maar deze waardeontwikkeling nog niet te gelde is gemaakt. Voor onroerende zaken en aandelen in familiebedrijven en startende innovatieve ondernemingen geldt als uitzondering op de hoofdregel een *vermogenswinstbelasting*. Ook voor deze vermogensbestanddelen wordt het totale werkelijke rendement belast. De waardeontwikkeling wordt echter alleen belast als deze is gerealiseerd, meestal bij verkoop van het vermogensbestanddeel. Om de heffing eenvoudig te houden voor de grote groep belastingplichtigen met een woning in box 3 voor eigen gebruik, zoals vakantiewoningen, geldt voor de eerste woning in box 3 waarbij hoofdzakelijk sprake is van eigen gebruik een forfait voor het bepalen van het totale rendement.

Met dit stelsel wordt het werkelijke rendement van vermogen belast. De forfaitaire vaststelling van het inkomen uit sparen en beleggen komt te vervallen, met uitzondering van de eerste woning in box 3 voor eigen gebruik. Een belasting over het werkelijke inkomen uit vermogen acht het kabinet rechtvaardiger dan het huidige forfaitaire regime omdat het beter aansluit bij de werkelijke draagkracht van een belastingplichtige. Het kabinet heeft verschillende kamerbrieven gestuurd over de vormgeving van het nieuwe box 3-stelsel.<sup>8</sup> In deze brieven en debatten heeft de keuze

<sup>8</sup> Kamerstukken II 2021/22, 32 140, nr. 105, Kamerstukken II 2022/23, 32140, nr. 139, Kamerstukken II 2022/23, 32140, nr. 145.

centraal gestaan of bij het belasten van het werkelijke rendement sprake moet zijn van een vermogensaanwasbelasting of vermogenswinstbelasting.

In dit voorstel geldt een vermogensaanwasbelasting als hoofdregel. Vermogensaanwas wordt als draagkracht-vermeerderende factor gezien. Door het jaarlijks belasten van vermogensaanwas wordt niet gewacht totdat het voordeel feitelijk wordt gerealiseerd. Van jaar tot jaar wordt geheven op basis van de vermogensaanwas die dat belastingjaar is opgetreden. Een vermogensmutatie kan ook negatief zijn. Met een vermogensaanwasbelasting wordt langdurig uitstel van belastingheffing voorkomen. Ook wordt voorkomen dat belastingplichtigen en ketenpartners zoals banken en verzekeraars langdurig gegevens moeten bijhouden over historische kostprijzen en investeringen. Een nadeel van een vermogensaanwasbelasting is voor belastingplichtigen echter dat belasting wordt geheven over waardeontwikkelingen die zij nog niet liquide hebben gemaakt. Dit nadeel speelt met name een rol bij vermogensbestanddelen die niet eenvoudig liquide te maken zijn. Dit zijn bovendien vaak vermogensbestanddelen waarvoor de gegevens niet worden aangeleverd door ketenpartners, waardoor de vanuit ketenpartners geschetste nadelen ten aanzien van een vermogenswinstbelasting hier een minder grote rol spelen. Daarom wordt een uitzondering voorgesteld voor onroerende zaken en aandelen in familiebedrijven en startende innovatieve ondernemingen. Bij deze vermogensbestanddelen wordt de waardeontwikkeling belast als deze gerealiseerd is. Een uitgebreidere uiteenzetting van de voor- en nadelen van een vermogenswinstbelasting ten opzichte van een vermogensaanwasbelasting is opgenomen in hoofdstuk 5.

In het nieuwe stelsel worden alle voordelen die, onder welke naam en in welke vorm dan ook, worden verkregen uit de bezittingen en schulden (het 'totaalvoordeel') in de heffing betrokken, tenzij specifieke voordelen of kostensoorten expliciet worden uitgezonderd. Dit stelsel lijkt in de basis op de manier waarop winst bij ondernemers voor de inkomstenbelasting en bij lichamen in de vennootschapsbelasting wordt belast, waar de 'totaalwinst' in de heffing wordt betrokken. Dit wordt in paragraaf 3.2 nader toegelicht. Daarbij wordt ook toegelicht hoe het totaalvoordeel over specifieke jaren wordt verdeeld. Ook het onderdeel kostenaf trek komt in die paragraaf aan bod.

Het uitgangspunt is dat het nieuwe stelsel geldt voor alle vermogensbestanddelen die in het huidige box 3 stelsel vallen. Het geldt dus niet voor vermogen dat in box 1 of box 2 valt. De huidige vrijstellingen blijven in stand, tenzij de overgang naar werkelijk rendement aanleiding geeft om een vrijstelling anders vorm te geven of af te schaffen. Deze gevallen worden toegelicht in paragraaf 3.3. In beginsel blijven dezelfde waarderingsregels als in het huidige stelsel van toepassing. De hoofdregel is, net als nu, dat bezittingen en schulden worden gewaardeerd naar de waarde in het economische verkeer.

De overgang naar een stelsel van belastingheffing op basis van werkelijk rendement leidt ook tot een aantal andere aanpassingen. Zo zal het heffingvrije vermogen worden omgezet in een heffingvrij inkomen (paragraaf 3.4). Omdat het werkelijke inkomen in een belastingjaar – anders dan bij het huidige forfaitaire inkomen – negatief kan zijn als gevolg van negatieve waardemutaties of kostenaf trek, wordt de mogelijkheid van verliesverrekening (paragraaf 3.5) geïntroduceerd. In paragraaf 3.6 wordt het tarief van het nieuwe stelsel toegelicht.

De behandeling van onroerende zaken wordt toegelicht in paragraaf 3.7. De behandeling van familiebedrijven en startende innovatieve ondernemingen wordt toegelicht in paragraaf 3.8. Enkele bijzonderheden met betrekking tot vorderingen, schulden en verzekeringsproducten komen aan bod in paragraaf 3.9 en 3.10. Paragraaf 3.11 gaat in op de levering van gegevens over het vermogen door de Belastingdienst aan andere uitvoeringsorganisaties, zoals Dienst Toeslagen.

## **3.2 Bepalen van het inkomen op basis van het werkelijke rendement**

### *3.2.1 Reguliere voordelen en indirect rendement*

Het inkomen uit sparen en beleggen op basis van werkelijk rendement bestaat uit een heffing over alle voordelen behaald met bezittingen en schulden in box 3. Hiermee wordt het totale voordeel behaald met overige bezittingen en schulden belast. Kosten zijn in beginsel aftrekbaar.

Het totaalvoordeel bestaat enerzijds uit reguliere voordelen, zoals rente op spaartegoeden of dividend bij aandelen. Doordat het inkomen zakelijk moet worden bepaald kan ook het eigen gebruik van een vermogensbestanddeel, zoals eigen gebruik van een woning, een belastbaar voordeel opleveren. Behalve reguliere voordelen leveren bezittingen ook indirect rendement op in de vorm van waardeontwikkelingen. Het kan gaan om gerealiseerde en om ongerealiseerde waardeontwikkelingen. Een voorbeeld van een gerealiseerde waardemutatie is de winst bij de verkoop van aandelen tegen een hogere of lagere koers dan waarvoor deze aandelen waren gekocht. Een ongerealiseerde waardemutatie doet zich voor als de aandelen in een kalenderjaar een hogere of lagere koers hebben dan bij aanschaf, maar de aandelen nog niet zijn verkocht. Zowel bij realisatie als bij aanhouden van de aandelen behaalt de belegger rendement.

Voor de bepaling van het aan een kalenderjaar toe te rekenen indirecte rendement bij de vermogensaanwasbelasting geldt dat de bezittingen en schulden worden gewaardeerd naar de waarde in het economische verkeer. Dat indirecte rendement bestaat uit het verschil tussen de waarde aan het begin van het kalenderjaar en aan het eind van het kalenderjaar. Hierop wordt gecorrigeerd voor stortingen en onttrekkingen in het box 3-vermogen.

Voor de bepaling van het aan een kalenderjaar toe te rekenen indirecte rendement bij de vermogenswinstbelasting geldt een waardering op kostprijs bij het begin en het einde van het kalenderjaar, met uitzondering van de waarde bij vervreemding. De belastingheffing vindt pas plaats bij van vermogenswinst of -verlies, niet over tussentijdse waardemutaties.

### Voorbeeld

#### Onroerende zaak

Belastingplichtige koopt in jaar 1 een onroerende zaak in box 3, waarvoor de *vermogenswinstbelasting* geldt. De onroerende zaak heeft een kostprijs van €500.000.

De onroerende zaak wordt verhuurd. De ontvangen huur is in jaar 1 € 20.000 en in jaar 2 en 3 € 25.000. De belastingplichtige verkoopt de onroerende zaak in jaar 3 voor € 520.000. Er zijn geen kosten of stortingen en onttrekkingen in dit voorbeeld.

Het totale voordeel bestaat uit de belaste vermogenswinst (€ 520.000 -/- € 500.000, oftewel € 20.000), plus € 70.000 aan huur. Het behaalde voordeel is dus € 90.000.

	Jaar 1	Jaar 2	Jaar 3	Totaal
<b>Belaste vermogenswinst</b>	0	€0	€20.000	€20.000
<b>Reguliere voordelen</b>	€20.000	€25.000	€25.000	€70.000
<b>Belastbaar voordeel</b>	€20.000	€25.000	€45.000	€90.000

### Voorbeeld

#### 3.2.2 Behandeling banktegoeden

Banktegoeden zijn de meest voorkomende bezittingen in box 3. Bijna de helft van het box 3 vermogen bestaat uit banktegoeden. Vrijwel alle belastingplichtigen hebben banktegoeden, en een groot deel heeft uitsluitend banktegoeden. Dit is vaak het geval bij belastingplichtigen met relatief kleinere vermogens in box 3.

Banktegoeden leveren in de regel rendement op in de vorm van rente. Bij banktegoeden in euro's zal in de regel geen sprake zijn van vermogensaanwas. Uit het oogpunt van eenvoud wordt voorgesteld om bij banktegoeden enkel de reguliere voordelen (rente) te belasten. Voordelen als gevolg van vermogensaanwas of vermogenswinst hoeven voor de belastingheffing niet bepaald te worden. Hiermee wordt voorkomen dat alle transacties - in theorie - bijgehouden moeten worden



om het indirecte rendement te bepalen. Zoals stortingen van salaris op de bankrekening tot onttrekkingen om een kop koffie te kopen. Dit terwijl het indirecte rendement in de regel zou uitkomen op nul, en banktegoeden in de regel niet worden aangehouden met de bedoeling om daar indirect rendement mee te behalen. Door enkel de reguliere voordelen te belasten blijft de heffing begrijpelijk en eenvoudig, met name voor de grote groep belastingplichtigen met uitsluitend banktegoeden. De keerzijde hiervan is dat vermogenswinst en -verlies bij banktegoeden (bijvoorbeeld als deze worden aangehouden in vreemde valuta) niet in de heffing worden betrokken. Vanuit het belang van een eenvoudige en begrijpelijke belastingheffing vindt het kabinet dit een acceptabele uitkomst.

### Voorbeeld

#### **Banktegoeden**

Een belastingplichtige heeft op 1 januari van jaar 1 € 100.000 aan banktegoeden. Zij ontvangt € 1.000 rente. Daarnaast heeft zij gedurende het jaar inkomsten uit arbeid (salaris) en persoonlijke uitgaven. Per saldo leiden deze inkomsten en uitgaven tot een stijging van de banktegoeden met € 4.000.

Aan het einde van jaar 1 heeft de belastingplichtige: € 100.000 + € 1.000 (rente) + € 4.000 (inkomsten en uitgaven) = € 105.000 aan banktegoeden. Er zijn in dit voorbeeld geen aftrekbare kosten.

De reguliere voordelen zijn belast. Deze bestaan uit € 1.000 aan rente.

#### *3.2.3 Behandeling van overige bezittingen en schulden: totaalvoordeel*

In het voorgestelde box 3-stelsel wordt het totale voordeel belast. Dit bestaat uit zowel de reguliere voordelen als het indirecte rendement. Hiermee wordt het totale rendement (alle voordelen) van box 3-vermogensbestanddelen in de heffing betrokken. Het gaat om de gezamenlijke voordelen die worden behaald met de bezittingen en schulden.

Bij ondernemers in de inkomstenbelasting worden ook alle voordelen uit vermogen belast en wel op basis van de totaalwinstgedachte. Bij de vormgeving van het inkomensbegrip voor het vermogen in box 3 is de totaalwinstgedachte als basis gebruikt. Het van overeenkomstige toepassing verklaren van het totaalwinstregime is niet nieuw. Het winstregime van ondernemers in de inkomstenbelasting wordt al jarenlang toegepast bij de winstbepaling van natuurlijke personen met resultaat uit overige werkzaamheden (ROW), de terbeschikkingstellingsregeling, de lucratiefbelangregeling en bij lichamen in de vennootschapsbelasting. Deze analoge toepassing heeft geleid tot een evenwichtig stelsel en functioneert goed, met name in de samenhang tussen box 1 en box 2.

Zo is dat voor box 3 ook beoogd. Door hetzelfde criterium te gebruiken wordt bereikt dat voor overige bezittingen en schulden dezelfde totaalvoordeel-benadering geldt als voor ondernemers en resultaatgenieters en dat de daarbinnen ontwikkelde leerstukken, waaronder goed koopmansgebruik, van overeenkomstige toepassing zijn, met in achtneming van het verschil tussen een onderneming en vermogen, de wettelijke uitzonderingen en afwijkingen in box 3. Enkele belangrijke leerstukken zijn hierna opgenomen. Specifiek voor het totaalvoordeel uit het belastbare inkomen uit vermogen in box 3 is gekeken welke vrijstellingen, aftrekbepalingen, faciliteiten of andere regelingen nodig zijn.

Een belangrijke afwijking van de regels in box 1 en box 2 is gelegen in het feit dat de vermogensrendementsheffing in box 3 als hoofdregel is vormgegeven als een vermogensaanwasbelasting. Indirect rendement wordt in box 3 voor de vermogensaanwasbelasting jaarlijks belast, ook als nog geen vermogenswinst is gerealiseerd. Dit gebeurt door voor te schrijven dat de vermogensbestanddelen die onder de vermogensaanwasbelasting vallen jaarlijks tegen de waarde in het economische verkeer gewaardeerd moeten worden. In box 1 en box 2 wordt belasting geheven op het moment van

realisatie. Deze systematiek wordt gevolgd voor de vermogensbestanddelen die onder de vermogenswinstbelasting vallen.

#### *Totaalvoordeel*

Toepassing van de totaalvoordeelgedachte op de overige bezittingen en schulden houdt in dat de totale voordelen die worden behaald met dat vermogen gedurende het bezit van een belastingplichtige in de heffing worden betrokken. Dus alle voordelen minus de daarop betrekking hebbende kosten. Het voordeel wordt bepaald door vermogensvergelijking. Hierbij wordt uitgegaan van de ontwikkeling in de nominale waarde van het begin- en eindvermogen van het totale box 3-vermogen. Het belasten van het nominale werkelijke rendement zonder rekening te houden met inflatie is gebruikelijk in de andere delen van het belastingstelsel waar inkomen uit vermogen (inclusief ondernemingswinst) wordt belast. Nominale bedragen zijn bovendien herkenbaar en over het algemeen eenvoudig te bepalen.

Door analoge toepassing van het totaalwinstregime is sprake van een economische benadering van het voordeel. Het maakt dus niet uit onder welke naam of in welke vorm het voordeel opkomt, het valt onder het totaalvoordeel.

Bij het ontstaan van de belastingplicht (geboorte, immigratie, ontvangen van vermogen door schenking of vererving) wordt de beginwaarde en bij de beëindiging van de belastingplicht (overlijden, emigratie) wordt de eindwaarde op dat tijdstip gehanteerd. Vervolgens dient dat totaalvoordeel toegerekend te worden aan het betreffende kalenderjaar.

#### *Vermogensetikettering*

Anders dan bij de ondernemer geldt voor het totaalvoordeel geen vermogensetikettering. Er is wettelijk bepaald welke vermogensbestanddelen tot het vermogen in box 3 behoren waarvan het totale voordeel aan belastingheffing wordt onderworpen. Er is dus geen keuzemogelijkheid. Het uitgangspunt is dat hetzelfde vermogen in box 3 wordt betrokken als in het huidige stelsel. Op dat vermogen is het regime van het totaalvoordeel van toepassing, waarbij het voordeel wordt bepaald door vermogensvergelijking.

#### *Stortingen en onttrekkingen*

Vermogensmutaties of opbrengsten en uitgaven die niet te maken hebben met het box 3-vermogen worden als storting, respectievelijk als onttrekking aangemerkt. De begrippen storting en onttrekking zijn gelijk aan die in de winst-/resultaatsfeer. Stortingen en onttrekkingen worden in principe in aanmerking genomen tegen de waarde in het economische verkeer. Zo wordt bereikt dat het juiste totaalvoordeel bepaald wordt en dat elementen die wel leiden tot een hoger eindvermogen maar niet het resultaat zijn van een vermogensaanwas buiten de vaststelling van het jaarvoordeel blijven. Omgekeerd wordt een verlaging van het eindvermogen door handelingen die niet met het belaste vermogen samenhangen als onttrekking weer bij het eindvermogen opgeteld. Zoals toegelicht in paragraaf 3.2.2 worden banktegoeden niet betrokken in de vermogensvergelijking om het totaalvoordeel te bepalen en wordt de eventuele vermogensaanwas van banktegoeden en contant geld niet belast. Mutaties tussen het andere box 3-vermogen en banktegoeden of contant geld worden daarom als storting of onttrekking verwerkt.

#### **Voorbeeld**

X heeft op 1 januari 2027 € 1.000 op zijn bankrekening staan. X koopt op 1 februari 2027 voor € 1.000 aandelen met geld van zijn bankrekening. Dit is een storting van € 1.000 in zijn andere box 3-vermogen. Aan het einde van het jaar zijn de aandelen € 1.200 waard. Er zijn in dit voorbeeld geen aftrekbare kosten.

Het jaarvoordeel wordt bepaald door de waarde van de aandelen eind 2027 (€ 1.200), minus de waarde aan het begin van 2027 (€ 0). Dit is € 1.200. Vervolgens wordt dit verminderd met de storting van € 1.000. Per saldo is het jaarvoordeel € 200.

Dit is ook in onderstaande vermogensvergelijking weergegeven.

Eindvermogen 2027	€ 1.200	
Beginvermogen 2027	€ 0	
Vermogensmutatie	€ 1.200	
Af: Stortingen	€ 1.000 -/-	(aankoop aandelen met geld van bankrekening)
Bij: Onttrekkingen	€ 0	+
Jaarvoordeel	€ 200	

Dit is de theoretische benadering op basis van een vermogensvergelijking. Beoogd wordt dat ketenpartners deze gegevens zo veel mogelijk renseigneren aan de Belastingdienst voor de vooraf ingevulde aangifte. Hierover lopen gesprekken met de ketenpartners.

#### *Zakelijkheidsbeginsel*

In gelieerde verhoudingen (bijvoorbeeld tussen ouder en kind of tussen de belastingplichtige met de eigen vennootschap) kunnen transacties worden gesloten met voorwaarden die afwijken van tussen derden gesloten vergelijkbare transacties. Dit biedt de mogelijkheid om verliezen te creëren die bij zakelijke, vergelijkbare transacties niet zouden optreden. Zo zou de heffing in box 3 kunnen worden vermeden. De zakelijkheidstoets zoals gehanteerd binnen het totaalwinstregime geldt ook voor het totaalvoordeel van vermogen. Voor de bepaling van het totaalvoordeel moet zakelijk gehandeld worden.

Toepassing van het zakelijkheidsbeginsel gaat constructies met onzakelijke vergoedingen in de verhouding tot box 1 en box 2 tegen en brengt daarnaast meer evenwicht tussen de winst- en de box 3-sfeer. De ondernemer of de vennootschap dient immers op basis van het totaalwinstbeginsel eveneens zakelijk te handelen. Als binnen box 3 geen zakelijkheidstoets zou gelden, zou juist sprake zijn van een mismatch in de heffing. Toepassing van het zakelijkheidsbeginsel in box 3 brengt bijvoorbeeld meer evenwicht tussen aftrek van rente in box 3 en het zakelijke bedrag dat bij de vennootschap in aanmerking genomen wordt. Ook buiten de relatie met box 1 of box 2 kunnen prijzen verzakelijkt worden. Bijvoorbeeld in het geval van verkoop van aandelen door een ouder aan zijn of haar kind tegen een lager bedrag dan de waarde in het economische verkeer. Dergelijke transacties vormen een onttrekking. Door het verschil tussen de waarde in het economische verkeer en de te lage verkoopprijs als onttrekking aan te merken wordt het inkomen op zakelijke wijze bepaald.

### *Eigen gebruik*

Toepassing van het zakelijkheidsbeginsel betekent mede dat de waarde van eigen gebruik van bezittingen tot het inkomen uit vermogen wordt gerekend. Economisch gezien leidt het eigen gebruik door de belastingplichtigen van een box 3-bezitting tot een voordeel. Deze situatie zal zich met name voordoen bij het gebruik van fysieke goederen, zoals roerende en onroerende zaken. Het genot uit het (kunnen) gebruiken van de bezitting, zoals woongenot van een woning, kan worden gewaardeerd. In de winstsfeer leidt bijvoorbeeld het in privé gebruiken van een woning die tot het ondernemingsvermogen is gerekend tot een winstbijtelling op basis van een percentage van de WOZ-waarde. Naar analogie leidt ook het eigen gebruik van een woning die tot het box 3-vermogen behoort tot een belastbaar voordeel in de vorm van de economische huurwaarde van die woning. Daar staat tegenover dat de kosten die verband houden met het gebruiken van het betreffende vermogensbestanddeel voor aftrek in aanmerking komen. Voor onroerende zaken zal de economische huurwaarde voor het eigen gebruik, op vergelijkbare wijze als in de winstsfeer, op basis van een forfait in de belastinggrondslag worden betrokken.

Overigens blijven roerende zaken voor eigen gebruik, zoals auto's, caravans en boten, net als in het huidige box 3 buiten de belastingheffing. Een uitzondering geldt voor roerende zaken die hoofdzakelijk ter belegging worden aangehouden, wat bijvoorbeeld bij een kunstcollectie het geval kan zijn.

### *Praktische tegemoetkoming bij toepassen van het zakelijkheidsbeginsel*

Zoals eerder is aangegeven voorkomt de toepassing van het zakelijkheidsbeginsel onevenwichtigheden en mismatches in de belastingheffing. Tegelijkertijd is het onwenselijk om in iedere situatie een transactie te corrigeren. Een volledige toepassing van het zakelijkheidsbeginsel is weliswaar fiscaal theoretisch zuiver, maar verhoogt ook de complexiteit van het stelsel.

Voor vorderingen en schulden wordt een doelmatigheidsmarge voorgesteld. Dit betekent dat de rente van vorderingen en schulden niet door het zakelijkheidsbeginsel wordt gecorrigeerd als en voor zover de afwijking van de overeengekomen rente ten opzichte van de marktrente niet hoger is dan een nog nader te bepalen bedrag of percentage. Met de doelmatigheidsmarge wordt beoogd te voorkomen dat bij elke geringe afwijking bepaald moet worden wat in die specifieke situatie, gelet op de zekerheden, terugbetalingscapaciteit en risicoprofiel van de schuldenaar etc., de zakelijke rente is. Momenteel wordt onderzocht op welke wijze het bepalen van de marktrente achterwege gelaten kan worden om het beoogde doel te bereiken, namelijk dat niet bij elke geringe afwijking ten opzichte van zakelijk omstandigheden een zakelijkheidscorrectie moet worden toegepast.

### *Toerekening van vermogen*

Uitgangspunt is dat elke belastingplichtige zijn eigen totaalvoordeel uit zijn vermogen aangeeft. De eigendom van het vermogen is daarbij richtinggevend. Hieronder wordt zowel de juridische als de economische eigendom verstaan. Voor vermogen dat tot een (beperkte) gemeenschap van goederen behoort, gaat het om de gerechtigdheid daarin. Voor fiscale partners wordt het totaalvoordeel van beide partners samen bepaald en geldt vrije toerekening van het gezamenlijke inkomen in box 3. Dit geldt op dezelfde wijze voor toerekening van het totale vermogen van fiscale partners.

### *Genietingstijdstip reguliere voordelen*

Reguliere voordelen worden belast op het moment dat de belastingplichtige er de beschikkingsmacht over krijgt. Meestal is dat op het moment dat de voordelen worden ontvangen. Daarnaast is dit het geval wanneer de reguliere voordelen worden verrekend, ter beschikking gesteld, rentedragend zijn geworden of vorderbaar en inbaar zijn geworden. Dit sluit aan bij het genietingstijdstip dat gold onder de Wet IB 1964 en bij het momenteel geldende genietingstijdstip voor loon, reguliere voordelen uit aanmerkelijk belang en persoonsgebonden aftrek.

### **Voorbeeld**

X ontvangt op 15 januari 2028 € 100 euro dividend op zijn aandelen in box 3. Het dividend heeft betrekking op het kalenderjaar 2027. Omdat X het dividend in 2028 ontvangt, is het in 2028 belast.

### *Aftrekbare kosten*

Naast opbrengsten zijn er kosten verbonden aan bezittingen en schulden. Het kan gaan om bijvoorbeeld transactiekosten voor het aankopen en verkopen van beleggingen of kosten voor beheer. Bij een op draagkracht gebaseerde heffing over het inkomen is het passend dat de kosten die gemaakt worden om dat inkomen te genieten afgetrokken kunnen worden. De kosten maken onderdeel uit van het totaalvoordeel.

De kostenaftrek is bekend uit het verleden onder de Wet IB 1964 en geldt ook in de winstsfeer. De ervaring leert dat kostenaftrek geregeld tot discussies en rechtszaken leidt en dit zal nog meer spelen als er geen enkele wettelijke inperking is voor kosten met een consumptief element. Met het oog op de uitvoerbaarheid van het nieuwe stelsel en om uitholling van de belastingopbrengst te voorkomen is het wenselijk om deze discussies zoveel mogelijk te voorkomen. Door een vorm van regulering waarbij gedefinieerd wordt welke kosten wel en welke kosten niet aftrekbaar zijn, is het stelsel voor de burger duidelijker en voor de Belastingdienst beter uitvoerbaar.

Het uitgangspunt is dat uitsluitend kosten die verband houden met de inning, het behoud en de verwerving van het resultaat, in aftrek mogen komen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan bank- en beheerkosten, transactiekosten voor het aan- en verkopen van beleggingen of kosten voor betaalde rente.

Uitgaven met een gemengd karakter vallen niet onder deze kosten. Met een gemengd karakter wordt hierbij bedoeld: kosten die niet uitsluitend betrekking hebben op het box 3-resultaat, maar waarin ook een persoonlijke component in zit besloten. Hierbij kan gedacht worden aan een krantenabonnement waarmee men ook op de hoogte kan blijven van koersontwikkelingen of kosten voor een bestelbusje dat ten behoeve van een beleggingspand maar ook voor persoonlijke doeleinden kan worden gebruikt. Kosten worden dus niet gesplitst in een aftrekbaar deel dat betrekking heeft op box 3 en een niet-aftrekbaar deel dat ziet op persoonlijke doeleinden. Hiervoor is gekozen in verband met het doenvermogen van belastingplichtigen en de uitvoerbaarheid voor de Belastingdienst.

Omdat de vraag wanneer kosten uitsluitend betrekking hebben op het box 3-resultaat gevoelig voor discussie kan zijn, is het voorstel om wettelijk een aantal kosten aan te wijzen die niet aftrekbaar zijn. Deze bepaling van niet-aftrekbare kosten is in belangrijke mate gebaseerd op bestaande beperkingen voor kostenaftrek in box 1. Op de lijst staan onder andere kosten voor voedsel, drank, congressen, telefoonabonnementen, literatuur.

Ook kosten waarvan het niet wenselijk wordt geacht dat deze in aftrek kunnen komen op het resultaat, worden uitgesloten. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan kosten die verband houden met geldboeten, misdrijven, dwangsommen of dividend- en kansspelbelasting. Voor de vormgeving van deze uitsluiting wordt ook aansluiting gezocht bij de bestaande aftrekbeperkingen in box 1. Tot slot zijn er aftrekbeperkingen opgenomen die dienen ter voorkoming van potentieel misbruik. Hierbij kan gedacht worden aan het uitsluiten van kosten die samenhangen met arbeid van de partner van de belastingplichtige of kosten die samenhangen met bepaalde vrijgestelde niet opeisbare geldvorderingen.

Met de vormgeving van de kostenaftrekbeperking en de beperkingen hierop is gepoogd een balans te vinden tussen enerzijds de aansluiting op het werkelijke rendement en anderzijds de praktische uitvoerbaarheid voor burgers en de Belastingdienst.

### **3.3 Grondslag en waardering**

Het uitgangspunt bij de overgang naar een stelsel op basis van werkelijk rendement is dat de grondslag voor wat betreft bezittingen en schulden niet wijzigt. De huidige afbakening blijft bestaan en de huidige vrijstellingen worden gehandhaafd, tenzij de overgang naar een stelsel op basis van werkelijk rendement aanleiding geeft om een vrijstelling anders vorm te geven of af te schaffen. In deze paragraaf worden enkele bijzonderheden als gevolg van de overgang naar het nieuwe stelsel toegelicht.

### *Vrijstelling groen sparen en groen beleggen*

Momenteel worden in box 3 groen sparen en groen beleggen gestimuleerd door middel van een box 3-vrijstelling van € 65.072 (2023) per persoon (voor partners wordt dit bedrag verdubbeld) en een heffingskorting van 0,7% (2023) van het bedrag dat is vrijgesteld. Het gaat om sparen en beleggen door particulieren in aangewezen groenfondsen die duurzame innovatieve projecten financieren (regeling groenprojecten). De fiscale stimulans is een tegemoetkoming voor het lagere rendement op die groenprojecten.

De huidige vrijstelling voor groene beleggingen en spaartegoeden in box 3 wordt voor ongeveer twee derde toegepast op spaartegoeden en voor een derde op beleggingen. De verwachting is dat in het nieuwe stelsel de belasting op spaargeld laag zal zijn vanwege de huidige lage rentes. Daarmee neemt het fiscale belang van de vrijstelling af. De Nederlandse Vereniging van Banken (NVB) heeft zorgen geuit over de onzekerheid voor de bestendigheid van financiering van groenprojecten door het minder aantrekkelijk worden van de regeling groen sparen voor spaargeld. Daardoor wordt het lastiger voor groenbanken en groenfondsen om nieuwe middelen aan te trekken om groene projecten te financieren.

In verband hiermee wordt in het nieuwe stelsel voorgesteld om de vrijstelling voor groen sparen en beleggen af te schaffen, en in plaats daarvan de heffingskorting voor groene beleggingen en spaartegoeden te verhogen. Daarmee wordt de stimulans onafhankelijk van het behaalde rendement met de groene spaar- en beleggingsproducten en blijft het aantrekken van financiering voor groene projecten naar verwachting voldoende aantrekkelijk.

### *Genotsrechten*

Onder een genotsrecht wordt verstaan elke gerechtigdheid tot voordelen uit goederen. Bijvoorbeeld een recht van vruchtgebruik. Om de waarde van het genotsrecht en het onderliggende vermogensbestanddeel in de belastingheffing te kunnen betrekken is de waarde in het economische verkeer van het genotsrecht en het onderliggende vermogensbestanddeel van belang. Dit kan lastig te bepalen zijn. De waarde hangt namelijk af van diverse variabelen (verwachte jaarlijkse voordelen, looptijd van het genotsrecht en de rentefactor) die vaak niet eenduidig te bepalen zijn.

Om waarderingsproblemen te voorkomen wordt voorgesteld dat de vermogensaanwas of vermogenswinst geheel belast worden bij de eigenaar van het vermogensbestanddeel. Het genotsrecht wordt gewaardeerd op nihil en het vermogensbestanddeel wordt gewaardeerd alsof er geen genotsrecht op gevestigd is. In het oude box 3-stelsel was er een forfaitaire verdeling van de waarde van de bezitting over degene met de genotsrechten en de eigenaar. In het stelsel op basis van werkelijk rendement kan deze regeling vervallen. De reguliere voordelen (dividend, rente) zijn belast bij degene waar deze opkomen.

## Voorbeeld

Judith koopt een aandeel voor € 100.000 en vestigt een vruchtgebruik ten gunste van Ali. Ali betaalt € 10.000 voor het recht van vruchtgebruik.

Door het vruchtgebruik komen de dividenduitkeringen toe aan Ali. In jaar 1 wordt € 2.000 dividend uitgekeerd. Dit is voor Ali inkomen in box 3. De vergoeding van € 10.000 die hij heeft betaald mag hij geheel aftrekken. In jaar 1 is het box 3-inkomen daardoor -/ € 8.000. In jaar 2 wordt opnieuw € 2.000 dividend uitgekeerd. In jaar 2 is het box 3-inkomen daardoor € 2.000.

Het aandeel stijgt in jaar 1 in waarde tot € 105.000. De waardeverhoging van € 5.000 en de ontvangen vergoeding van € 10.000 is als box 3-inkomen belast bij Judith. In jaar 2 stijgt het aandeel in waarde tot € 108.000. De waardeverhoging van € 3.000 is als box 3-inkomen belast bij Judith.

### *Schuldendrempel*

In het oude box 3-stelsel gold een drempel voor schulden. Hiermee werd voorkomen dat mensen kleine openstaande rekeningen zouden moeten opgeven in box 3. In het voorstel is deze drempel niet nodig. Vaak zijn deze rekeningen niet rentedragend en dus niet van belang voor de heffing. En als ze wel rentedragend zijn, past het bij het stelsel op basis van werkelijk rendement om deze rente volledig in de heffing te betrekken.

### **3.4 Vervangen van het heffingvrije vermogen door een heffingvrij inkomen**

In het huidige box 3-stelsel is er een heffingvrij vermogen. Bij een stelsel op basis van werkelijk rendement past een heffingvrij inkomen beter. Bij een heffingvrij inkomen betalen belastingplichtigen met hetzelfde werkelijke rendement in een jaar evenveel belasting. Bij een heffingvrij vermogen is dat niet het geval. Het is immers mogelijk dat iemand met een relatief laag vermogen, toch een hoog rendement behaalt. Een heffingvrij inkomen sluit daardoor beter aan bij de systematiek en bij het draagkrachtbeginsel.

Het voorstel is om het heffingvrije inkomen op € PM te bepalen. Zie paragraaf 6 over budgettaire effecten voor enkele illustratieve varianten.

Met een heffingvrij inkomen wordt bereikt dat belastingplichtigen met een inkomen uit vermogen niet vanaf de eerste euro aan rendement in de belastingheffing worden betrokken. Belastingplichtigen met zowel een vermogen onder de huurtoeslaggrens en een inkomen lager dan het heffingvrije inkomen hoeven daardoor geen aangifte te doen voor box 3. De meeste belastingplichtigen met een klein vermogen, dat onder het huidige heffingvrije vermogen blijft (€ 57.000 in 2023), zullen ook onder het heffingvrije inkomen blijven. Belastingplichtigen met een vermogen boven de huurtoeslaggrens moeten aangifte doen, ook als hun inkomen lager is dan het heffingvrije inkomen (zie paragraaf 3.11).

Het heffingvrije inkomen draagt bij aan een doelmatige belastingheffing omdat bij kleine inkomens uit vermogen geen belasting geheven wordt. Een nadeel van het heffingvrije inkomen is dat belastingplichtigen met fluctuerend inkomen gezien over meerdere jaren meer belasting betalen dan belastingplichtigen met een even hoog stabiel inkomen. In een verliesjaar heeft de belastingplichtige immers geen voordeel van het heffingvrije inkomen.

### **3.5 Invoering van de mogelijkheid tot verliesverrekening**

In een stelsel op basis van werkelijk rendement is het mogelijk dat belastingplichtigen verlies lijden in box 3. Dat kan bijvoorbeeld bij koersdalingen op de aandelenbeurs, waardedaling van onroerende zaken en bij hoge eenmalige of periodieke kosten, maar ook bij situaties waarin er een laag of geen box 3 inkomen is terwijl er wel rentekosten voor schulden worden gemaakt. De verschuldigde belasting in een kalenderjaar kan echter niet lager dan nihil worden. Het kabinet stelt voor om in het nieuwe stelsel verliesverrekening mogelijk te maken. Hiermee wordt beter

recht gedaan aan het draagkrachtbeginsel, worden grote schommelingen in box 3-inkomen enigszins gemitigeerd en is het genietingsmoment van het inkomen minder van belang voor de belastingdruk. Bovendien hoort de mogelijkheid tot verliesverrekening in een stelsel waarin het totale voordeel uit vermogen belast wordt.

Wanneer een belastingplichtige bijvoorbeeld in jaar 1 een rendement heeft in box 3 van € 2.000 en in jaar 2 een verlies van € 2.000, zou zonder verliesverrekening in jaar 1 over € 2.000 worden geheven en in jaar 2 geen belasting worden geheven. Bezien over beide jaren wordt geen recht gedaan aan het draagkrachtbeginsel, omdat per saldo over deze twee jaren geen rendement is behaald.

Verliesverrekening is extra belangrijk omdat is gekozen voor het als hoofdregel belasten van waardemutaties op basis van vermogensaanwas. Daarbij is immers belasting verschuldigd over waardeinstijgingen, waarvan niet zeker is of deze uiteindelijk ook gerealiseerd worden. In latere belastingjaren kan de waardeinstijging tenietgedaan worden. Door een ruime verliesverrekening toe te staan wordt in de meeste gevallen voorkomen dat bezien over meerdere jaren waardeinstijgingen worden belast die uiteindelijk niet gerealiseerd worden.

Rekening houdend met de systematiek van de inkomstenbelasting, waarin het inkomen wordt verdeeld over de verschillende boxen, ligt het voor de hand om de verliesverrekening zo vorm te geven dat verliezen uitsluitend kunnen worden verrekend met de box 3-inkomsten uit andere jaren. Dit wordt wel het gesloten boxenstelsel genoemd. Een verlies in box 3 kan dus niet verrekend worden met inkomsten uit box 1 of box 2, net als verlies in box 1 en box 2 in de regel ook niet verrekend kan worden met inkomsten in andere boxen. In box 1 is verliesverrekening mogelijk met inkomsten uit de drie voorgaande kalenderjaren en de negen volgende kalenderjaren, in box 2 met inkomsten uit het voorgaande kalenderjaar en de zes volgende kalenderjaren.<sup>9</sup> Voor box 3 is het voorstel om verliesverrekening zonder beperking met volgende kalenderjaren mogelijk te maken. Ook is het een optie om verliesverrekening met het voorgaande jaar mogelijk te maken. Het kabinet vindt een dergelijke ruime verliesverrekening passend bij een belasting waarbij ook waardemutaties die nog niet gerealiseerd zijn in de heffing worden betrokken. Verliesverrekening is voor het eerst mogelijk in het jaar na invoering van het nieuwe stelsel. Het heeft niet de voorkeur om verliesverrekening met meer dan één voorgaand jaar toe te staan, omdat een dergelijk systeem zeer complex is voor de Belastingdienst. Oude aanslagen moeten dan worden herzien. Het blijft ook bij deze ruime verliesverrekeningsmogelijkheden het geval dat sommige belastingplichtigen niet alle verliezen hebben verrekend op het moment dat hun belastingplicht eindigt (bij migratie of overlijden). Dit is een nadeel dat ook geldt in box 1 en box 2.

#### *Verliesverrekeningsdrempel*

Om doelmatigheidsredenen is het wenselijk om een drempel voor verliesverrekening op te nemen.

Met een drempel kan worden voorkomen dat veel belastingplichtigen aangifte voor box 3 kunnen doen om een klein bedrag aan verliesverrekening veilig te stellen. Bijvoorbeeld mensen met een klein verlies door de rente op een kleine schuld of door een kleine aandelenportefeuille die in waarde daalt.

Door de verliesverrekeningsdrempel vervalt het belang van het doen van aangifte. De drempel voor het vaststellen van een verlies bedraagt **PM**. Zie paragraaf 6 over budgettaire effecten voor enkele illustratieve varianten. Belastingplichtigen met een vermogen boven de huurtoeslaggrens moeten aangifte doen, ook als ze een verlies hebben dat kleiner is dan de verliesverrekeningsdrempel. Dit heeft te maken met het verstrekken van gegevens over het vermogen (zie paragraaf 3.11).

Het nadeel van een verliesverrekeningsdrempel is dat belastingplichtigen met fluctuerend inkomen meer belasting betalen dan belastingplichtigen met een even hoog stabiel inkomen. In een

---

<sup>9</sup> Een verlies in de vennootschap kan worden verrekend met het voorgaande kalenderjaar en onbeperkt met toekomstige belastingjaren.



verliesjaar heeft de belastingplichtige immers nadeel van een verliesverrekeningsdrempel. De verliesverrekeningsdrempel beperkt echter het aantal burgers dat belastingplichtig wordt in box 3, terwijl de negatieve effecten beperkt blijven wanneer de drempel relatief laag is.

Het heffingvrije inkomen is altijd hoger dan de verliesverrekeningsdrempel. Hierdoor is in de regel alleen belasting verschuldigd als het inkomen over meerdere jaren gezien positief is. Tegenover het nadeel voor belastingplichtigen van de verliesverrekeningsdrempel in een verliesjaar staat immers het voordeel van een heffingvrij inkomen wanneer een positief rendement wordt behaald.

### **3.6 Aanpassing van de tariefstelling**

Voor het belaste inkomen in box 3 wordt een vlak belastingtarief van **PM%** voorgesteld. Zie paragraaf 6 over budgettaire effecten voor enkele illustratieve varianten.

### **3.7 Onroerende zaken**

In box 3 vallen veel verschillende soorten onroerende zaken. Hierbij kan gedacht worden aan woningen (met uitzondering van de eigen woning), bedrijfspanden en gronden die niet tot het ondernemingsvermogen in box 1 behoren. Voor onroerende zaken geldt in beginsel een vermogenswinstbelasting. Hierbij worden de reguliere voordelen zoals huurinkomsten belast. Het indirecte rendement in de vorm van waardeontwikkeling van het vermogen wordt belast op het moment van realisatie. Een uitzondering geldt voor de eerste woning in box 3 die hoofdzakelijk ter beschikking staat voor eigen gebruik door de belastingplichtige of personen die behoren tot zijn huishouden. Daarvoor wordt een forfait voorgesteld.

#### *Hoofdregel: vermogenswinstbelasting*

Voor het vaststellen van het resultaat uit onroerende zaken gelden dezelfde beginselen als voor overige vermogensbestanddelen. Omdat voor onroerende zaken een vermogenswinstbelasting geldt, wordt het vermogen niet jaarlijks gewaardeerd op de waarde in het economische verkeer. In plaats daarvan wordt een vermogenswinst of -verlies in aanmerking genomen op het moment van realisatie. Ook hier geldt de totaalwinstgedachte als uitgangspunt. De winst kan in beginsel worden bepaald door de verkoopprijs te verminderen met de aanschafprijs gecorrigeerd voor stortingen en onttrekkingen.

Indien onroerende zaken onder de vermogensaanwasbelasting zouden vallen, kan het bij grote waardeverhoging voorkomen dat belastingplichtigen hun onroerende zaak moeten verkopen om de belastingheffing over de waardeverhoging 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. 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. Daarom is gekozen voor een vermogenswinstbelasting. Bezitters van onroerende zaken genieten ten opzichte van bezitters van vermogen dat onder vermogensaanwasbelasting valt dus een voordeel: zij betalen op een later moment belasting. Dit is een fiscale regeling met als doel om te voorkomen dat belastingplichtigen hun onroerende zaak verkopen om de box 3-belasting over de waardeverhoging van die onroerende zaak te betalen. De regeling is naar verwachting doeltreffend, omdat het moment van belastingheffing wordt uitgesteld tot realisatie. De kosten van de regeling – ten opzichte van een vermogensaanwasbelasting – kunnen in de eerste jaren oplopen tot € 1 miljard per jaar. Op de zeer lange termijn is er geen verschil in opbrengst met een vermogensaanwasbelasting. Het kabinet acht de regeling doelmatig, omdat de kosten van tijdelijke aard zijn.

Het eigen gebruik van een onroerende zaak die tot het box 3-vermogen behoort, leidt tot een belastbaar voordeel in de vorm van de economische huurwaarde van die onroerende zaak. Dit is de huurprijs die bij verhuur onder normale omstandigheden zou kunnen worden bedongen. Omdat het in de praktijk lastig zal zijn om vast te stellen wat de economische huurwaarde van een (onverhuurde) onroerende zaak is, wordt voorgesteld om dit bedrag forfaitair te bepalen. Het

forfait is een weergave van de gemiddelde bruto jaarhuur die de belastingplichtige zou kunnen ontvangen, minus de gemiddelde kosten die zouden samenhangen met de verhuur. Het forfait bedraagt **PM**%. Zie paragraaf 6 over budgettaire effecten voor enkele illustratieve varianten.

#### *Eerste woning voor eigen gebruik: forfait*

Een groot deel van de belastingplichtigen met onroerende zaken in box 3 heeft slechts één woning in box 3 voor eigen gebruik, zoals een vakantiewoning. Het gaat om circa eenderde van de belastingplichtigen met onroerende zaken. De vermogenswinstbelasting zou voor deze belastingplichtigen veel complexer zijn dan de huidige forfaitaire systematiek in box 3. Bovendien zal het aanhouden van een dergelijke woning voor eigen gebruik doorgaans deels een consumptief karakter kennen. Een zakelijke winstbepaling op basis van een vermogenswinstbelasting past daarom minder bij deze vermogensbestanddelen. Tegelijkertijd kan de aanschaf van een woning voor eigen gebruik ook worden gezien als belegging en levert dit woongenot op voor de eigenaar. Dit pleit ervoor om deze woningen in de heffing te blijven betrekken. Om de heffing eenvoudig te houden wordt voorgesteld om één woning voor eigen gebruik te belasten met een uniform forfait.

Het forfait geldt voor één woning die de belastingplichtige of personen die behoren tot zijn huishouden hoofdzakelijk ter beschikking staat voor eigen gebruik. Het gaat om woningen in box 3: de eerste eigen woning die als hoofdverblijf ter beschikking staat blijft net zoals nu in box 1. Een belastingplichtige met meerdere woningen mag kiezen voor welke woning het forfait zal gelden. Op deze keuze kan niet worden teruggekomen. Voor partners geldt eveneens dat één woning onder het forfait kan vallen. De woning moet op het moment van keuze een WOZ-waarde hebben van minder dan € 1.200.000. Hiervoor is aansluiting gezocht bij de grens voor het hoogste tarief in het eigenwoningforfait.

Bij het vaststellen van het forfait is rekening gehouden met het woongenot in natura, huuropbrengsten, kosten waaronder financieringskosten, en de langjarige waardeontwikkeling van woningen. Omdat een forfaitaire bepaling altijd enige ruwheid kent en niet te ver mag afwijken van de werkelijkheid in individuele gevallen, is een zekere voorzichtigheidsmarge in aanmerking genomen bij het vervolgens vaststellen van de hoogte van het forfait. Voorgesteld wordt om een forfait te hanteren van **PM**% van de WOZ-waarde. Zie paragraaf 6 over budgettaire effecten voor enkele illustratieve varianten.

In het forfait wordt rekening gehouden met financieringskosten. Er is dus sprake van een nettoforfait. Dit brengt met zich dat inkomen uit schulden die verband houden met een woning waarvoor het forfait geldt niet in aanmerking worden genomen.

De voorzichtigheidsmarge in het forfait is een fiscale regeling met als doelen om een juridisch houdbaar stelsel te creëren en de uitvoeringslasten bij de Belastingdienst (in het kader van bezwaren en beroepen) te beperken. Het kabinet verwacht dat de regeling doeltreffend is, omdat de voorzichtigheidsmarge dermate significant is dat een grote meerderheid van de belastingplichtigen op de lange termijn beter af is dan bij heffing over het werkelijke rendement. Dat laat overigens onverlet dat ieder forfait een zekere ruwheid kent en in individuele gevallen kan afwijken. Zonder marge zou het forfait op ca. 6,4% uitkomen indien het het gemiddelde saldo van eigen gebruik, waardeontwikkeling, kosten en financieringslasten zou weerspiegelen. De voorzichtigheidsmarge kost ongeveer van € 110 miljoen per jaar per 0,5%-punt bij een belastingtarief van 35%. De derving die ontstaat door deze kosten wordt opgevangen door belastingplichtigen met andere vermogensbestanddelen: zij moeten indirect meer box 3-belasting betalen. Het kabinet acht de regeling doelmatig, omdat een juridisch houdbaar en uitvoerbaar stelsel belangrijker worden geacht dan de neveneffecten.

### **3.8 Familiebedrijven en startende innovatieve ondernemingen**

Het jaarlijks belasten van vermogensaanwas die nog niet door verkoop is verzilverd kan bij de belastingplichtige potentieel leiden tot liquiditeitsproblemen als sprake is van niet-liquide vermogensbestanddelen. Daardoor is het nodig voor investeerders om extra liquide middelen aan te houden om een belasting over eventuele, nog niet verzilverde, vermogensaanwas te voldoen en wordt het investeren in dit type ondernemingen potentieel minder aantrekkelijk ten opzichte van

meer liquide, beursgenoteerde aandelen. Het kabinet vindt het van belang dat investeringen in familiebedrijven en startende innovatieve ondernemingen niet worden ontmoedigd in het nieuwe box 3-stelsel. Daarom voorgesteld om voor deze vermogensbestanddelen een vermogenswinstbelasting te hanteren. Het doel van deze fiscale regeling is het bevorderen van het ondernemersklimaat. Ten aanzien van startende ondernemingen wordt de uitzondering op de hoofdregel (vermogensaanswasbelasting) toegespitst op ondernemingen die innovatieve werkzaamheden verrichten. Hiermee wordt het beleid<sup>10</sup> ondersteund om het ondernemingsklimaat in Nederland voor startups te verbeteren, met name op het gebied van het verbeteren van toegang tot financiering in de fase waarin de risico's voor startups het grootst zijn. Het gaat bij familiebedrijven en startende ondernemingen om aandelenbelangen van minder dan 5% in het kapitaal van de vennootschap. Aandelenbelangen vanaf 5% worden belast in box 2 (Inkomen uit aanmerkelijk belang), waar ook een vermogenswinstbelasting wordt gehanteerd.

De regeling is naar verwachting doeltreffend, omdat investeerders per definitie meer liquide middelen overhouden om te kunnen investeren. De geraamde derving van deze regeling – ten opzichte van het jaarlijks belasten van vermogensaanswas – is getoond in onderstaande tabel. Het kabinet acht de regeling doelmatig, omdat deze is toegespitst op innovatieve startende ondernemingen en familiebedrijven en de derving bovendien slechts van tijdelijke aard is.

Tabel - jaarlijkse derving vermogenswinstbelasting voor startende innovatieve ondernemingen en familiebedrijven (in miljoenen euro's)<sup>11</sup>

Jaar	Derving
2027	160
2028	120
2029	100
2030	85
<b>Structureel<sup>12</sup></b>	20

#### Familiebedrijven

De fiscaliteit kent geen definitie van een "familiebedrijf". Voor de afbakening is ter inspiratie gekeken naar de definitie die het CBS gebruikt, die gebaseerd is op de definitie die de Europese Commissie hanteert bij het periodiek onderzoek naar familiebedrijven. Die definitie bepaalt dat een familiebedrijf een bedrijf is, waarbij één familie direct of indirect een meerderheid van zeggenschap heeft (bij beursgenoteerde bedrijven 25%). De familie moet formeel betrokken zijn bij het bestuur en het bedrijf moet ook juridisch overdraagbaar zijn. Wat wordt verstaan onder een familie, wordt niet gedefinieerd door de Europese Commissie.

Voorgesteld wordt om de familie vast te stellen op de belastingplichtige, zijn partner, zijn bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of tot en met de vierde graad van de zijlijn (broers, zussen, ooms, tantés, neven en nichten, oudooms en oudtantes, achterneven en achternichten). Een kwalificerende meerderheid van zeggenschap is vormgegeven als eis ten aanzien van het stemrecht in de algemene vergadering, ervan uitgaande dat sprake is van een vennootschap waarvan het kapitaal in aandelen is verdeeld. De formele betrokkenheid bij het bestuur en bedrijf is vormgegeven als eis dat ten minste één van de familieleden statutair bestuurder is.

In lagere regelgeving zullen eisen worden opgenomen wanneer een bedrijf voor toepassing van de vermogenswinstbelasting in box 3 wordt aangemerkt als een familiebedrijf. De bovenstaande uitgangspunten kunnen worden samengevat in de volgende definitie.

Een bedrijf is een familiebedrijf als:

- a) de belastingplichtige, al dan niet tezamen met zijn partner of een of meer van zijn bloed- of aanverwanten in de rechte lijn of tot en met de vierde graad van de zijlijn, direct of indirect

<sup>10</sup> Kamerstukken II 2022/23, 32637, nr. 567.

<sup>11</sup> In de raming is uitgegaan van invulling van de openstaande parameters volgens Variant 2 uit de paragraaf Budgettaire effecten. Bij andere invulling van de parameters kan deze raming afwijken.

<sup>12</sup> Deze maatregel is pas structureel wanneer al deze aandelen een keer van eigenaar zijn gewisseld. Dat kan een mensenleven duren. Daarom wordt het jaar 2060 als "structureel" verondersteld en resteert ook in dat jaar nog een beperkte derving.

- gerechtigd is tot ten minste 50% van de stemmen uit te brengen in de algemene vergadering; en
- b) ten minste één van de bij a genoemde familieleden statutair bestuurder is; en
  - c) de feitelijke werkzaamheid van het bedrijf niet bestaat uit het meer dan bijkomstig (in)direct beleggen van vermogen of een daarmee overeenkomende werkzaamheid.

#### *Startende innovatieve ondernemingen*

Voor toepassing van de vermogenswinstbelasting voor investeringen in startende innovatieve ondernemingen is het noodzakelijk om een afbakening op te stellen. Momenteel wordt in samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en vertegenwoordigers van de startupsector onderzocht hoe de regeling gericht kan worden vormgegeven voor de beoogde doelgroep, namelijk burgers die kapitaal investeren in startende, innovatieve ondernemingen (startups en scale-ups). Daarbij wordt onder andere gekeken naar de afbakening van de box 3-vrijstelling voor beleggingen in durfkapitaal voor beginnende ondernemers die per 2013 is vervallen (de zogenoemde Tante Agaath-regeling). Daarnaast wordt gekeken naar de definitie van een startende onderneming in een aandelenoptieregeling die sinds 2018 in Zweden geldt. Voor zowel burgers die gebruik maken van de regeling als de Belastingdienst voor de controle en handhaving is het van belang dat de voorwaarden voor toepassing van de regeling objectief kunnen worden bepaald, zoals de leeftijd en omvang van de onderneming, het aantal werknemers, de niet-verhandelbaarheid van de aandelen op een gereglementeerde markt, enzovoort.

#### *Sfeerovergang*

Op het moment dat een vermogensbestanddeel niet meer aan de vereisten voldoet voor toepassing van de vermogenswinstbelasting zal een sfeerovergang plaatsvinden. Op dat moment wordt in dit wetsvoorstel een fictief vervreemdingsmoment voorgesteld. De vermogenswinst of -verlies tot dat moment wordt dan in de heffing betrokken. In het vervolg geldt voor het vermogensbestanddeel de vermogensaanwasbelasting.

### **3.9 Verzekeringsproducten**

Verschiedende verzekeringsproducten, zoals bepaalde kapitaalverzekeringen en periodieke uitkeringen, kunnen in box 3 vallen. Voor verzekeringsproducten geldt dat deze in veel verschillende vormen bestaan waarbij op een groot deel daarvan verschillende en meerdere bepalingen uit het overgangsrecht van toepassing zijn. Dat maakt de groep verzekeringsproducten fiscaaltechnisch complex. In verband met de overgang naar het nieuwe stelsel wordt een aantal wijzigingen voorgesteld.

Het voorstel is dat verzekeringsproducten onder de *vermogensaanwasbelasting* vallen. De jaarlijkse waardeontwikkeling en reguliere voordelen worden in de heffing betrokken. Op basis van het onderzoek van PwC naar de praktische uitvoerbaarheid<sup>13</sup> van het nieuwe stelsel is de verwachting dat veel van de benodigde gegevens voor een vermogensaanwasbelasting bij ketenpartners zoals verzekeraars beschikbaar zijn of ontsloten kunnen worden, zodat deze aan de Belastingdienst kunnen worden aangeleverd. De verzekeraars zullen echter meer gegevens moeten aanleveren dan in het huidige stelsel, waar enkel de waarde op 1 januari van belang is.

#### *Nettolijfrente en nettopensioenen in het nieuwe stelsel*

Nettolijfrente en nettopensioenen zijn in het huidige stelsel onder voorwaarden vrijgesteld in box 3. De aanspraken worden dan niet meegerekend tot de bezittingen in box 3. Indien niet langer aan de voorwaarden voor vrijstelling wordt voldaan (doordat een nettopensioen of nettolijfrente bijvoorbeeld wordt afgekocht terwijl dit fiscaal niet is toegestaan), vindt een onregelmatige handeling plaats en wordt het fiscale voordeel van vrijstelling in box 3 teruggenomen door een bedrag tot de bezittingen te rekenen in box 3.

In het nieuwe box 3-stelsel blijven nettopensioenen en nettolijfrenten onder voorwaarden vrijgesteld. Aangezien de heffingssystematiek in het nieuwe box 3-stelsel verandert (en er dus niet meer enkel wordt aangesloten bij de hoogte van de bezittingen en schulden), wordt voorgesteld om de wijze waarop het box 3-voordeel bij onregelmatige handelingen wordt teruggenomen, aan

<sup>13</sup> Kamerstukken II, 2020/21, 35572, nr. 92.

te passen zodat deze aansluit bij een stelsel van heffing naar werkelijk rendement. Zo wordt voorgesteld om bij een onregelmatige handeling niet de waarde van de aanspraak maar de vermogensaanwas over een bepaalde periode in aanmerking te nemen. Ook wordt er, net als in het huidige stelsel, een tegenbewijsregeling opgenomen indien de voornoemde maatregel ertoe leidt dat meer belasting is verschuldigd dan het geval zou zijn indien de aanspraak nooit was vrijgesteld. Verder zijn er geen inhoudelijke wijzigingen beoogd.

#### *Vrijstelling zuivere overlijdensrisicoverzekeringen*

Voorgesteld wordt om zuivere overlijdensrisicoverzekeringen in het nieuwe stelsel volledig vrij te stellen van belastingheffing. De overlijdensrisicoverzekering valt onder het huidige stelsel in box 3. Aangezien de huidige box 3-heffing aansluit bij de waarde van de bezittingen en niet bij de daadwerkelijke inkomsten, is een uitkering ten gevolge van overlijden niet onderworpen aan inkomstenbelasting. Dit geldt zowel voor de uitkering uit een zuivere overlijdensrisicoverzekering als voor de uitkering bij overlijden uit een gemengde verzekering, dus een verzekering waarbij zowel een uitkering bij leven als bij overlijden is verzekerd. Ook in de regelgeving van vóór 2001 is een uitkering bij overlijden vrijwel altijd vrijgesteld.<sup>14</sup>

Een zuivere overlijdensrisicoverzekering wordt niet afgesloten met het doel een vermogen op te bouwen. Veelal wordt deze gesloten om bij onverhoopt overlijden van de verzekerde de nabestaanden niet op te zadelen met de kosten van de uitvaart, een hypothecaire geldlening of andere onvoorziene kosten. Onder de huidige box 3 wetgeving geldt een expliciete vrijstelling voor zuivere overlijdensrisicoverzekeringen tot een waarde van € 7.913. Het gaat hier om tijdelijke of levenslange verzekeringen die *uitsluitend* voorzien in een uitkering bij overlijden. Voorziet de verzekering ook in een uitkering bij leven (gemengde verzekering), of een opnamemogelijkheid vóór het overlijden, dan is de vrijstelling niet van toepassing.

De verwachting is dat deze vrijstelling verwaarloosbare tot licht positieve<sup>15</sup> budgettaire effecten ten opzichte van de huidige vrijstelling heeft.

#### *Waardering op basis van de actuariële reservewaarde*

Ter vereenvoudiging van de heffing en de gegevensuitwisseling wordt voor de waardering van verzekeringsproducten met een verzekerd kapitaal in euro of een andere valuta uitgegaan van de actuariële reservewaarde van de verzekering. De actuariële reservewaarde is de waarde die verzekeraars jaarlijks berekenen en voor hun eigen jaarstukken nodig hebben. Deze waarde is een goede benadering van de waarde in het economische verkeer en vrijwel gelijk aan de waarde die verzekeraars onder het huidige stelsel voor kapitaalverzekeringen al aanleveren. Voor periodieke uitkeringen moet in het huidige stelsel de – door verzekeraars gehanteerde – actuariële reservewaarde aan de hand van voorgeschreven tabellen steeds worden omgerekend naar een wettelijk voorgeschreven waarde voor box 3. Aansluiten bij de actuariële reservewaarde voor de belastingheffing betekent voor deze groep verzekeringen een vereenvoudiging en vermindert de administratieve lasten die voor verzekeraars zullen optreden bij het nieuwe stelsel. Voor belastingplichtigen zal dit fiscaal niet tot nadelen leiden. In het eerste jaar van het nieuwe stelsel starten deze verzekeringsproducten op 1 januari meteen met de actuariële reservewaarde. In de vergelijking met de waarde per 31 december van dat jaar worden voor het bepalen van de vermogensaanwas alleen de waardemutaties meegenomen die in dat jaar zijn ontstaan. De voorgeschreven tabellen voor de huidige waardering van periodieke uitkeringen zijn nooit geactualiseerd en geven daarom ook geen toepasselijke waardering meer aan. De gehanteerde factoren leiden daardoor tot een lagere waarde dan de actuariële reservewaarde. De voorgestelde overstap naar de actuariële reservewaarde zorgt tevens voor een actualisering van de waardering van periodieke uitkeringen en voor een gelijktrekking met de waardering van een (opbouw)product

<sup>14</sup> Alleen bij een uitkering vanaf 72 jaar boven fl. 12.400, waarbij niet binnen de verhouding 1:10 tenminste 15 jaar premie is betaald, vindt er onder de regeling van vóór 2001 belastingheffing plaats (art. 26a Wet op de inkomstenbelasting 1964).

<sup>15</sup> Licht positief omdat zulke verzekeringen vaak minder in waarde stijgen dan de premie-inleg.

Verwaarloosbaar omdat het naar verwachting om slechts enkele honderden verzekeringsproducten gaat die boven de vrijstelling uitkomen. In gevallen waar wel de vrijstelling wordt overschreden zou in het nieuwe stelsel van box 3 in verband met de vermogensaanwasbelasting in de regel negatief rendement worden behaald, waardoor er zonder vrijstelling een verliesverrekening plaats zou vinden.

met een verzekerd kapitaal. Voor de inkomensafhankelijke regelingen leidt de overstap naar de actuariële reservewaarde mogelijk wel tot een hogere waarde van het totaalvermogen. Dit kan effect hebben op de aanspraak op dergelijke regelingen.

#### *Afschaffen van het huidige overgangsrecht*

Een ander voorstel is het afschaffen van het overgangsrecht voor de kapitaalverzekeringen van vóór 2001. Voor verzekeringsproducten die op 14 september 1999 bestonden is bij de invoering van de Wet IB 2001 uitgebreid overgangsrecht opgenomen in de Invoeringswet Wet IB 2001. Ook na 2001 zijn daarop nog talloze wijzigingen aangebracht. Dit heeft geleid tot een zeer ingewikkelde regeling die voor de praktijk zeer complex is geworden. De grootste groep verzekeringsproducten die onder het overgangsrecht vallen betreft de kapitaalverzekeringen die op 14 september 1999 al bestonden.

Voor deze kapitaalverzekeringen gelden twee soorten overgangsrecht. Er geldt een voorwaardelijke vrijstelling voor het rentebestanddeel in de uitkering op de kapitaalverzekering (hierna: uitkeringsvrijstelling) in box 1 en een op € 123.428 gemaximeerde bezittingsvrijstelling in box 3. Alleen voor zover de waarde hoger is dan de bezittingsvrijstelling vormt dit een bezitting in box 3. Volgens de huidige wet geldt het overgangsrecht voor de uitkeringsvrijstelling in box 1 onbeperkt in de tijd; de bezittingsvrijstelling in box 3 eindigt met afloop van 13 september 2029.

Daarnaast bestaat een beperkte groep kapitaalverzekeringen die op grond van het overgangsrecht in 2001 volledig aan box 1 zijn toegerekend. Sinds 2001 zijn dergelijke verzekeringen daarom niet in box 3 in de forfaitaire rendementsheffing betrokken. Bij expiratie wordt het rentebestanddeel in de uitkering belast in box 1. Aangezien deze kapitaalverzekeringen wel worden aangemerkt als spaarproduct zullen deze onder het nieuwe box 3-stelsel in box 3 in aanmerking worden genomen.

Op het moment van invoering van het nieuwe box 3-stelsel zou voor alle hiervoor genoemde kapitaalverzekeringen nieuw overgangsrecht moeten worden ingevoerd om te voorkomen dat zowel over het rentebestanddeel in de uitkering als over de waardemutatie (inclusief rentebestanddeel) wordt geheven. Dit zou echter tot nog meer stapeling van overgangsrecht leiden waardoor alle regels bij elkaar straks nauwelijks meer uitvoerbaar respectievelijk in de praktijk toepasbaar zouden zijn. Door afschaffing hoeven de veelal zeer oude historische verzekeringsgegevens niet meer voor zeer lange perioden te worden bewaard. Ook hoeft naast de huidige wetgeving, de oude (en complexe) wetgeving, met twee systemen van heffing tot gevolg (een heffing over zowel bezit als een heffing over de rente in de uitkering), niet langer te worden toegepast. Dat is in het voordeel van belastingplichtigen, de verzekeraars en de Belastingdienst.

Bij de invoering van het nieuwe stelsel wordt een toetsmoment gecreëerd. Daarop wordt – op basis van de regelgeving van het huidige overgangsrecht – beoordeeld of de op dat moment nog lopende kapitaalverzekering tot een vrijgestelde uitkering zal leiden of niet. Op basis van de renseigneringsgegevens van de afgelopen jaren zal niet meer dan 7% van de lopende kapitaalverzekeringen een te belasten rentebestanddeel hebben. Dit zal op 1 januari 2027 tussen de 11.000 en 12.000 kapitaalverzekeringen betreffen. De omvang van het te belasten rentebestanddeel wordt bepaald naar de stand op 1 januari 2027 (toetsmoment).

Om de fiscale afrekening over het belaste rentebestanddeel voor verzekeraars, belastingplichtigen en de Belastingdienst zo soepel mogelijk te laten verlopen wordt voorgesteld om met een inhoudingsverplichting voor de verzekeraars te werken. Afdracht van de verschuldigde belasting gaat dan via de loonheffingen en voor het grootste deel van de kapitaalverzekeringen op het moment dat deze expireren en het verzekerde kapitaal vrij komt. Als echter de kapitaalverzekering niet uiterlijk voor 1 november 2029 (uiterste afrekenmoment) volledig tot expiratie is gekomen, wordt het per 1 januari 2027 bepaalde rentebestanddeel op dat afrekenmoment via de loonheffing in de heffing betrokken. Als de heffing op 1 november 2029 plaats moet vinden omdat de verzekering na die datum nog doorloopt (dit betreft naar schatting tussen de 6.000 á 7.000 verzekeringen) zal in overleg tussen de verzekeraars en de verzekeringnemers worden bepaald of de af te dragen loonheffing door onttrekking uit de reservewaarde van de polis of uit andere eigen middelen van de verzekeringnemer wordt voldaan. Met de laatst genoemde mogelijkheid wordt voorkomen dat voor het deel dat aan de reservewaarde is onttrokken geen rendement meer wordt behaald tijdens de resterende looptijd van de polis.

De kapitaalverzekeringen die op grond van de bepalingen van het huidige overgangsrecht recht hebben op de bezittingsvrijstelling zullen onder het nieuwe box 3-stelsel op een vergelijkbare wijze worden vrijgesteld. De vermogensaanwas van deze kapitaalverzekeringen zal alleen worden belast voor zover deze is toe te rekenen aan de waarde boven € 123.428. De huidige bezittingsvrijstelling eindigt met ingang van 14 september 2029. Voorgesteld wordt om de vrijstelling voor dergelijke verzekeringen tot en met 31 december 2029 van toepassing te laten zijn. Aangezien een belastingjaar gelijk loopt met een kalenderjaar zou een tussentijdse wijziging in fiscale behandeling, namelijk tot en met 13 september 2029 vrijstellen en vanaf 14 september 2029 wel in de belastingheffing betrekken, in de praktijk naar verwachting tot problemen leiden. Er zou dan namelijk een waardering per 14 september 2029 plaats moeten vinden om de vermogensaanwas tussen die datum en 31 december 2023 te kunnen berekenen. Dit heeft verzwarend effect voor het doenvermogen van belastingplichtigen en voor de uitvoering door de Belastingdienst en de administratieve lasten van verzekeraars.

Door de voorgestelde regels wordt een dubbele heffing als gevolg van het huidige overgangsrecht en het nieuwe box 3-stelsel voorkomen. Daarnaast blijft de huidige bezittingsvrijstelling in een vergelijkbare vorm, aangepast op het stelsel van een vermogensaanwasbelasting, tot en met 2029 van kracht. Ook wordt voor de heffing over het rentebestanddeel zoveel mogelijk aangesloten bij de expiratie van de verzekering. Na 2029 zijn dan alleen nog de fiscale regels van het nieuwe box 3 regime van toepassing. Voor de beperkte groep belastingplichtigen waarbij de kapitaalverzekering met een belast rentebestanddeel doorloopt vanaf 1 november 2029 geldt dat zij belasting moeten betalen voordat de verzekering tot uitkering komt.

Bij verzekeringen van vóór 1 januari 2001 die op basis van het huidige overgangsrecht aan box 1 zijn toegewezen gaat het doorgaans om koopsompolissen die nooit aan de voorwaarden voor een vrijgestelde uitkering hebben voldaan. Dergelijke polissen worden op grond van het overgangsrecht niet in de heffing van box 3 betrokken. Voor de heffing over het rentebestanddeel bij expiratie zijn dergelijke verzekeringen aan box 1 toegewezen. Voortzetten van dit overgangsrecht zou er toe leiden dat deze kapitaalverzekeringen ook buiten de nieuwe box 3 heffing blijven. Dat is onwenselijk. Het betreft immers net als andere kapitaalverzekeringen en banktegoeden een spaarproduct. Daar komt bij dat de ooit gemaakte scheiding in het overgangsrecht tussen kapitaalverzekeringen in box 3 en in box 1 niet altijd duidelijk blijkt uit de administratie van verzekeraars. Voorgesteld wordt daarom om deze kapitaalverzekeringen met ingang van 2027 naar box 3 te verplaatsen. Aangezien deze kapitaalverzekeringen al vóór 2001 niet aan de vrijstellingsvereisten voldeden zullen naar verwachting al deze verzekeringen op het toetsmoment (1 januari 2027) een belast rentebestanddeel bevatten, waarover uiterlijk op 1 november 2029 afgerekend dient te worden.

Een groot voordeel van het afschaffen van het overgangsrecht voor de gegevensuitwisseling is dat de ingewikkelde en tijdrovende maandrenseignering voor de inkomstenbelasting voor box 3-producten door verzekeraars kan komen te vervallen. Hiertegenover staat dat de verzekeraars in de periode 2027 - 2029 alle oude kapitaalverzekeringen moeten beoordelen op de aanwezigheid van een belast rentebestanddeel op het toetsmoment (1 januari 2027). Er vindt echter alleen gegevensuitwisseling plaats met de Belastingdienst - via de loonheffing - bij een belast rentebestanddeel. Onder de huidige maandrenseignering moeten ook uitkeringen met een onbelast rentebestanddeel worden gemeld.

#### *Afschaffen imputatieregeling voor verzekeringen in box 3*

De zogeheten imputatieregeling maakt deel uit van het huidige overgangsrecht en is een zeer complexe regeling die in de praktijk weinig wordt toegepast. Deze houdt in dat de (uitkerings)vrijstelling van € 123.428 voor bepaalde verzekeringsproducten maar een keer mag worden toegepast op het totaal aan uitkeringen ("life-time vrijstelling"). Bij een uitkering zou daarom altijd moeten worden gecheckt of er in het verleden ook al een uitkering onder toepassing van (een deel van) de life-time vrijstelling is genoten, soms bij een andere verzekeraar. Een verzekeraar kan dit niet checken omdat ook bij een uitkering uit een kapitaalverzekering bij een andere verzekeraar een life-time vrijstelling kan zijn benut. Ook de Belastingdienst beschikt in het algemeen niet over de daarvoor benodigde volledige informatie. Door afschaffing van de imputatieregeling kan de gegevensstroom voor de renseignering significant verlaagd worden wat

de uitvoerbaarheid door de Belastingdienst ten goede komt en de administratieve lasten van verzekeraars verlaagd. Afschaffing van de imputatieregeling is in het voordeel van belastingplichtigen die uitkeringen uit meerdere kapitaalverzekeringen hebben of gaan ontvangen. Vanwege het naar verwachting kleine aantal van dergelijke belastingplichtigen is de budgettaire impact hiervan gering.

De imputatieregeling is ook van toepassing op vrijgestelde producten gesloten in de periode 2001 tot en met 2012 voor de aflossing van de eigenwoningsschuld. Dat betreft de kapitaalverzekering eigen woning, de spaarrekening eigen woning en het beleggingsrecht eigen woning die alle in box 1 horen. Voor deze producten blijft de imputatieregeling wel in stand.

### **3.10 Vorderingen en schulden**

Vorderingen en schulden zullen doorgaans reguliere voordelen opleveren in de vorm van (betaalde of ontvangen) rente. Daarnaast kan ook sprake zijn van een waardeontwikkeling van vorderingen en schulden. Net zoals in het huidige stelsel worden vorderingen en schulden in beginsel gewaardeerd tegen de waarde in het economische verkeer. Uit deze waardering kunnen waardeontwikkelingen voortvloeien, bijvoorbeeld als gevolg van op- en afwaarderingen of door kwijtschelding van de schuld. De voortzetting van dit waarderingsvoorschrift in het nieuwe stelsel zorgt voor consistentie, herkenbaarheid en een zuivere behandeling van de waardering van vorderingen en schulden.

Als de verschuldigde rente van de vordering of schuld voor een bepaalde periode vast staat dan kan de (markt)waarde van de vordering of de schuld fluctueren als de marktrente ten opzichte van de overeengekomen rente wijzigt. Als de marktrente stijgt, dan zal een vordering met een lage rente die langdurig vaststaat in waarde dalen. Om het beroep op het doenvermogen van burgers te beperken wordt voorgesteld om toe te staan dat vorderingen die voortvloeien uit een geldleningsovereenkomst tussen natuurlijke personen in afwijking van de hoofdregel gewaardeerd mogen worden op nominale waarde. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan ouders die een geldlening verstrekken aan hun kind voor de financiering van een eigen woning. Het jaarlijks waarderen van de vordering op de nominale waarde in plaats van op de waarde in het economische verkeer is eenvoudig en herkenbaar.

#### *Kwijtscheldingsvoordeelvrijstelling*

Bij (gedeeltelijke) kwijtschelding van de vordering door de schuldeiser of faillissement van de schuldenaar treedt ook een waardeontwikkeling op. Een (gedeeltelijke) kwijtschelding leidt bij de schuldeiser tot een negatieve waardemutatie. De vordering is minder of niets waard geworden. Bij het belasten van het werkelijke rendement past dat de schuldeiser deze waardevermindering in aanmerking kan nemen. Een kwijtschelding leidt bij de schuldenaar in beginsel tot een positieve waardemutatie. Dit werkt door in het verzamelinkomen dat een grondslag vormt voor diverse inkomensafhankelijke regelingen. Het is echter onwenselijk dat een belastingplichtige mogelijk diverse tegemoetkomingen zoals toeslagen mist of moet terugbetalen vanwege het gestegen inkomen als een schuld is kwijtgescholden vanwege zijn slechte financiële omstandigheden. Daarnaast is het moeilijk uitlegbaar als een belastingplichtige met uitsluitend schulden (en dus per saldo een negatief vermogen) toch belasting moet betalen over zijn of haar inkomen uit vermogen als een schuld wordt kwijtgescholden. Verder zullen schuldeisers mogelijk minder snel bereid zijn om mee te werken aan een schuldsanering indien kwijtschelding leidt tot belastingheffing, waarmee hun verhaalsmogelijkheid wordt beperkt vanwege de preferente positie van de Belastingdienst.

Daarom wordt voorgesteld een kwijtscheldingsvoordeelvrijstelling in te voeren. Het inkomen dat bij de schuldenaar ontstaat als gevolg van kwijtschelding van een schuld wordt daarmee onder voorwaarden vrijgesteld van heffing in box 3. De hiervoor beschreven onwenselijke gevolgen worden daarmee voorkomen. Het kwijtscheldingsvoordeel is bij de schuldenaar vrijgesteld indien sprake is van de kwijtschelding van een financieel onvolwaardige vordering en voor zover het inkomen de verrekenbare verliezen overstijgt. Ook in de winstsfeer van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting bestaat een enigszins vergelijkbare kwijtscheldingswinstvrijstelling.



### **3.11 Verstrekking van gegevens over het vermogen**

In het nieuwe stelsel is niet meer voor alle vermogensbestanddelen de waarde van het vermogen op 1 januari relevant voor de belastingheffing. Echter, inzicht in de omvang van het totale vermogen kan nog steeds relevant zijn voor de Belastingdienst. De hoogte van het totale vermogen wordt door de Belastingdienst voor verschillende doeleinden gebruikt, waaronder in het kader van toezicht.

Voor de vermogenstoets in inkomens- en vermogensafhankelijke regelingen zijn meerdere bestuursorganen afhankelijk van de gegevens van de Belastingdienst over de hoogte van het vermogen in box 3 van een burger. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vaststellen door de Dienst Toeslagen of recht bestaat op toeslagen waarbij een vermogenstoets geldt en het vaststellen door de Raad voor Rechtsbijstand om te bepalen of recht bestaat op gesubsidieerde rechtsbijstand. Voorgesteld wordt dat de Belastingdienst ook in het nieuwe stelsel het vermogen van burgers blijft uitvragen, bij voor bezwaar vatbare beschikking blijft vaststellen en dit gegeven blijft doorleveren.

De hierboven genoemde afnemers zijn nu met hun processen ingesteld op het verkrijgen van gegevens van de Belastingdienst over het box 3-vermogen. Theoretisch is het mogelijk dat elke partij zelf de gegevens over het vermogen gaat opvragen. Dit is echter niet doelmatig en leidt tot een lastenverzwaring voor de burger en een stijging van de administratieve lasten bij ketenpartners, zoals banken, financiële instellingen en verzekeraars, die momenteel de gegevens over het vermogen alleen aan de Belastingdienst leveren.

Momenteel geldt dat de Belastingdienst voor een deel van de belastingplichtigen de hoogte van het vermogen vaststelt en doorlevert, ook al is deze hoogte niet relevant voor de box 3-heffing. Het gaat dan om belastingplichtigen met een vermogen tussen de € 33.748 (grens voor de huurtoeslag) en de € 57.000 voor belastingplichtigen zonder fiscaal partner of € 114.000 met een fiscaal partner (het heffingvrije vermogen).<sup>16</sup> De Belastingdienst stelt het vermogen vast met de 'beschikking bedrag bezittingen minus schulden'. Deze beschikking vormt de grondslag voor de Belastingdienst en geeft de belastingplichtige tevens de mogelijkheid om bezwaar te maken tegen de hoogte van het vastgestelde vermogen. De beschikking bedrag bezittingen minus schulden wordt door de Belastingdienst vastgesteld, omdat de Belastingdienst van oudsher inzicht heeft in het vermogen van belastingplichtigen en bij andere overheidsorganisaties de informatie ontbreekt om een vermogenstoets vorm te geven.

Voorgesteld wordt de waarde van bezittingen en schulden voor het gehele box 3-vermogen (de vermogensbestanddelen die worden belast in box 3) te blijven vaststellen en dit vervolgens te verstrekken aan de afnemers waarvoor nu ook een wettelijke verplichting tot verstrekking bestaat. Dit geldt ook voor vermogensbestanddelen waarvoor een vermogenswinstbelasting geldt. Uitgangspunt is om de beschikking aan te laten blijven sluiten bij de waarde van de bezittingen en schulden die in box 3 in de grondslag worden betrokken. Het gevolg hiervan is dat iedereen met een vermogen boven de huurtoeslaggrens aangifte in box 3 moet doen, ook als het inkomen lager is dan het heffingvrije inkomen of het verlies kleiner dan de verliesverrekeningsdrempel.

## **4. Internationale aspecten**

Nederland heeft met een groot aantal landen belastingverdragen afgesloten ter voorkoming van dubbele belasting. In een belastingverdrag staat welk land belasting mag heffen over inkomsten. Als er geen belastingverdrag is, geldt het Besluit voorkoming dubbele belasting 2001 (Bvbd 2001). In dit besluit staat hoe Nederland dubbele belasting voorkomt als er geen belastingverdrag is. De voorgestelde wijziging van box 3 heeft gevolgen voor het Bvbd 2001.

Bij de voorkoming van dubbele belasting zal het heffingvrije inkomen worden toebedeeld aan binnenlands en buitenlands inkomen uit sparen en beleggen. Het ligt voor de hand om daarbij een methode te kiezen die aansluit op de methode die in het kader van de wetswijzigingen in box 3 per 1 januari 2023 in het Bvbd 2001 voor de toedeling van het heffingvrije vermogen is gevolgd. Dat wil zeggen dat het vrij te stellen inkomen wordt vastgesteld door daar naar rato van het inkomen

<sup>16</sup> Bedragen zoals geldend in 2023.

een deel van het heffingvrije inkomen aan toe te rekenen. Onderzocht wordt nog op welke wijze dit voor de uitvoering en de automatiseringssystemen rekenkundig het best vormgegeven kan worden en hoe daartoe de teller en de noemer van de voorkomingsbreuk bepaald moeten worden.

Nu de mogelijkheid van verliesverrekening binnen box 3 wordt gecreëerd ligt het voor de hand om het Bvdb 2001 uit te breiden voor de doorschuiving en inhaal van vrij te stellen buitenlands inkomen. Die treedt nu uitsluitend in werking wanneer het vrij te stellen buitenlandse inkomen uit sparen en beleggen niet leidt tot een vermindering als gevolg van het in aanmerking nemen van de persoonsgebonden aftrek.

In het wetsvoorstel is een verliesverrekeningsdrempel opgenomen. Ook hiervoor zal geregeld moeten worden hoe deze voor de voorkoming van dubbele belasting aan binnenlands en buitenlands inkomen uit sparen en beleggen moet worden toegedeeld. Voor de gevallen dat er (uitsluitend) binnenlands respectievelijk buitenlands verlies is, maar er in totaal een positief inkomen uit sparen en beleggen bestaat, speelt de vraag niet. In de gevallen waarin er in totaal een verlies uit sparen en beleggen is, maar hetzij het binnenlandse hetzij het buitenlandse inkomen uit sparen en beleggen positief is, lijkt er geen andere mogelijkheid te bestaan dan de verliesverrekeningsdrempel aan het (andere) negatieve deel toe te rekenen. Wanneer zowel het binnenlandse als het buitenlandse inkomen uit sparen en beleggen negatief is, ligt het voor de hand de verliesverrekeningsdrempel naar rato van het verlies toe te delen.

De regeling voor verrekening van buitenlandse belasting op dividenden, interest en royalty's zal aangepast worden. Onder het systeem dat tot en met 2022 gold was een redelijke vaststelling van de Nederlandse inkomstenbelasting die toerekenbaar is aan de buitenlandse dividenden, interest en royalty's niet goed mogelijk. Onder het nu voorgestelde systeem is dat wel mogelijk. Daarom ligt het in de rede een zogenoemde tweede limiet in te voeren die de verrekening beperkt tot de over het desbetreffende buitenlandse inkomen verschuldigde belasting. Beoordeeld zal worden in hoeverre waardeveranderingen van de onderliggende bezittingen hierbij betrokken moeten worden.

## **5. Overwogen alternatieven**

### **5.1 Vermogenswinstbelasting**

Op hoofdlijnen zijn er in de fiscale theorie twee type systemen om het werkelijke rendement te belasten: door middel van een *vermogensaanwasbelasting* of een *vermogenswinstbelasting*. Zoals hierboven toegelicht stelt de regering als hoofdregel een vermogensaanwasbelasting voor, in combinatie met een vermogenswinstbelasting voor bepaalde vermogensbestanddelen. Bij een vermogensaanwasbelasting wordt de waardeontwikkeling van jaar tot jaar in de heffing betrokken. Bij een vermogenswinstbelasting wordt de waardeontwikkeling van vermogensbestanddelen belast op het moment van vervreemding (bijvoorbeeld verkoop) van het vermogensbestanddeel. De voor- en nadelen van de verschillende systemen zijn in verschillende verkenningen door voorgaande kabinetten uiteengezet, zoals in de voortgangsrapportage 'Heffing box 3 op basis van werkelijk rendement' en in het 'Keuzedocument box 3'. In de kamerbrief van 29 september 2022<sup>17</sup> zijn de vermogensaanwasbelasting en vermogenswinstbelasting eveneens tegen elkaar afgezet. Deze paragraaf bevat een weergave van de belangrijkste overwegingen om als hoofdregel te kiezen voor een vermogensaanwasbelasting.

Het voorstel is om als hoofdregel de waardeontwikkeling te belasten op basis van vermogensaanwas. Doordat de waardeontwikkeling van jaar tot jaar in de heffing wordt betrokken en niet pas in het jaar waarin het vermogensbestanddeel wordt verkocht wordt langdurig uitstel van belastingheffing voorkomen. Belastingplichtigen betalen belasting overeenkomstig het jaarlijkse rendement in plaats van een (grote) aanslag ineens over de waardeontwikkelingen tussen de aankoop, die mogelijk in een ver verleden plaatsvond, en de verkoop. Een vermogenswinstbelasting geeft een prikkel om winsten uit te stellen. Belastingplichtigen kunnen bijvoorbeeld beslissen om aandelen die op winst staan nog niet te verkopen om zo belastingheffing op dat moment te voorkomen. Dit wordt het lock-in-effect genoemd. Ook kan het een prikkel geven

<sup>17</sup> Kamerstukken II 2022/23, 32140, nr. 139. , Kamerstukken II 2022/23, 32140, nr. 145.

om aandelen die op verlies staan juist wel te verkopen. Dit kan een drempel opwerpen om te beleggen in het meest rendabele beleggingsproduct en werkt dus economisch verstorend.

Een ander voordeel van een vermogensaanwasbelasting is dat belastingplichtigen en ketenpartners (zoals banken en financiële instellingen) niet langdurig gegevens hoeven bij te houden over de kostprijs van alle vermogensbestanddelen. Indien aandelen in een beleggingsportefeuille in tranches worden gekocht tegen verschillende prijzen, moeten deze prijzen separaat worden bijgehouden. Bij een vermogenswinstbelasting zou bij de berekening van de vermogenswinst – mogelijk jaren later – achterhaald moeten worden wat de verkrijgingsprijs is geweest van de individuele aandelen die worden verkocht. Dit kan ingewikkeld zijn en gegevens uit het verleden over de kostprijs zullen niet altijd meer beschikbaar zijn. Zowel de ketenpartners als de Belastingdienst hebben vanuit uitvoeringsperspectief een voorkeur voor een vermogensaanwasbelasting.

Wel kunnen er bij een vermogensaanwasbelasting net als in het huidige box 3-stelsel bij een beperkt aantal belastingplichtigen liquiditeitsproblemen optreden. Er moet immers net als in het huidige box 3-stelsel belasting worden betaald, ook als er geen liquide middelen uit vermogen worden behaald. Dit kan verstorend werken in de zin dat belastingplichtigen hiermee gestimuleerd worden om te kiezen voor een meer liquide beleggingsmix. Veel belastingplichtigen kiezen overigens al uit zichzelf voor een vermogensmix met liquide middelen, bijvoorbeeld om geplande uitgaven te kunnen doen of om ongeplande uitgaven op te kunnen vangen.

In het voorstel wordt gekozen voor een vermogenswinstbelasting bij bepaalde vermogensbestanddelen waarbij liquiditeitsproblemen naar het oordeel van het kabinet potentieel een belangrijke rol kunnen spelen, namelijk onroerende zaken en aandelen in familiebedrijven en startende ondernemingen. Ten aanzien van onroerende zaken worden de gegevens niet aangeleverd door ketenpartners waardoor bezwaren vanuit ketenpartners ten aanzien van een vermogenswinstbelasting hier een minder grote rol spelen. Bij de grote groep belastingplichtigen met enkel één woning in box 3 die zelf wordt gebruikt wordt in het voorstel bovendien voorkomen dat de belastingplichtige langjarig gegevens moet bijhouden, doordat voor de eerste woning in box 3 voor eigen gebruik een forfait wordt voorgesteld.

Op de lange termijn zullen een vermogensaanwasbelasting en een vermogenswinstbelasting in beginsel dezelfde belastingopbrengst halen. Uiteindelijk is het voordeel dat belast wordt hetzelfde. Alleen het moment van belastingheffing verschilt. Bij invoering zal op korte termijn het verschil echter groot zijn. Bij een vermogensaanwasbelasting wordt de waardestijging in het belastingjaar zelf belast, waardoor meteen in het eerste jaar de vermogensaanwas van dat jaar wordt belast. Bij een vermogenswinstbelasting wordt de waardeontwikkeling alleen belast als deze daadwerkelijk gerealiseerd wordt, hetgeen nog jaren kan duren. Hierdoor is de opbrengst van een vermogenswinstbelasting in het jaar van invoering en de eerste jaren daarna veel lager dan het structurele niveau. Het verschil in belastingopbrengst tussen beide stelsels wordt ieder jaar kleiner. Bij een vermogenswinstbelasting wordt de structurele opbrengst echter pas bereikt als alle bezittingen na invoering van het nieuwe stelsel een keer zijn verkocht.

## **5.2 Belasting op basis van het reële werkelijke rendement**

Het voorstel is om het nominale werkelijke rendement uit sparen en beleggen te belasten. Het nominale werkelijke rendement is de toename van de waarde van het vermogen in euro. Tegenover het nominale werkelijke rendement staat het reële werkelijke rendement. Het reële werkelijke rendement is de toename van de hoeveelheid goederen en diensten die de belastingplichtige met het vermogen kan kopen. Het verschil tussen het nominale en het reële werkelijke rendement is de geldontwaarding (inflatie).

Het reële werkelijke rendement sluit het beste aan bij het draagkrachtbeginsel. Het deel van het nominale inkomen dat nodig is om de koopkracht van het vermogen op peil te houden, levert de spaarder geen extra draagkracht op ten opzichte van iemand zonder spaargeld.

Rekening houden met inflatie zou naar verwachting aanzienlijke budgettaire gevolgen hebben. Het reële inkomen is immers normaal gesproken lager dan het nominale inkomen. Dit kan in box 3 (geheel of gedeeltelijk) gecompenseerd worden met een lager heffingvrij inkomen en/of een hoger tarief. Gemiddeld schieten belastingplichtigen er dan per saldo niets mee op. Het zou voor de te betalen belasting immers niet uitmaken of bijvoorbeeld 30% belasting verschuldigd is over € 6.000 nominaal werkelijk rendement of bijvoorbeeld 45% over € 4.000 reëel werkelijk rendement. Verder is van belang dat het heffingvrije inkomen indirect al in zekere mate een tegemoetkoming biedt voor het belasten van het nominale werkelijke rendement.

Aansluiten bij het nominale werkelijke rendement is bovendien herkenbaar en eenvoudig. Het belasten van het nominale werkelijke rendement is ook de hoofdregel in de andere delen van het belastingstelsel. Als in box 3 het reële werkelijke rendement zou worden belast, zou dat tot verschillen tussen de boxen leiden. Rente-inkomsten zouden in box 2 bijvoorbeeld nominaal worden belast en in box 3 reëel. Dat kan tot gedragseffecten leiden. Rekening houden met inflatie zou het stelsel complexer maken voor de burger en de uitvoering. Inflatie staat immers niet op de bankafschriften. Een ander punt is dat het lastig uitlegbaar zal zijn als spiegelbeeldig extra belasting wordt geheven in het geval van negatieve inflatie (deflatie).

### **5.3 Handhaving van het huidige box 3-stelsel met verfijningen**

Als alternatief voor een stelsel waarbij het werkelijke rendement wordt belast, zou ook gekozen kunnen worden voor handhaving van het huidige box 3-stelsel met verfijningen van de forfaits. Een forfaitair stelsel is minder complex en het verfijnen van het bestaande stelsel is minder ingrijpend dan het invoeren van een nieuw stelsel.

Dit mogelijke alternatief is toegelicht bij kamerbrief van 9 februari 2023.<sup>18</sup> De belangrijkste elementen van dit voorstel zijn het hanteren van meer vermogenscategorieën in box 3 en het anders berekenen van de forfaits. Het huidige box 3-stelsel kent drie vermogenscategorieën met elk een eigen forfaitair rendementspercentage: banktegoeden, overige bezittingen en schulden. Door meer categorieën te onderscheiden met elk een eigen forfaitair rendementspercentage komt het forfaitaire rendement gemiddeld dichterbij het werkelijke rendement. Daarbij zou dan vaker een eenjarig forfait gehanteerd kunnen worden. Eenjarige forfaits sluiten naar hun aard aanzienlijk beter aan bij het gemiddelde werkelijke rendement in het belastingjaar. Voor banktegoeden en voor schulden worden momenteel al eenjarige forfaits gehanteerd. Voor andere vermogenscategorieën kunnen eenjarige forfaits ook negatief worden. Dat zou een vorm van verliesverrekening nodig kunnen maken, wat het stelsel ingewikkelder zou maken.

Dit forfaitaire stelsel is eenvoudiger dan een stelsel op basis van werkelijk rendement, maar sluit minder goed aan op het werkelijke rendement van individuele belastingplichtigen in een belastingjaar. Ook bij het verder uitsplitsen van de vermogenscategorieën zal er voor veel belastingplichtigen een verschil blijven bestaan tussen het forfaitair berekende rendement en het werkelijke rendement. Het kabinet vindt het wenselijk dat het werkelijke rendement belast wordt en stelt daarom een stelsel op basis van werkelijk rendement voor.

## **6. Budgettaire effecten**

Deze paragraaf gaat over de effecten op de inkomstenkant van de begroting. Paragraaf 8 gaat in op de uitvoeringskosten.

Het is mogelijk tot verschillende budgettair neutrale varianten van het nieuwe stelsel te komen. Het nieuwe kabinet kan hierover keuzes maken. Om duidelijk te maken wat het nieuwe stelsel concreet zou betekenen, zijn drie illustratieve varianten uitgewerkt waarbij de parameters per variant verschillen.

<sup>18</sup>

Kamerstukken II 2022/23, 32140, nr. 145

Tabel: Beschrijving van de drie budgettaire neutrale varianten.

Variabele	Variant 1	Variant 2	Variant 3
Tarief	33%	35%	37%
Forfait eerste woning box 3	5%	3,5%	4%
Forfait eigen gebruik min kosten	4%	4%	4%
Heffingvrij inkomen	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000
Verliesdrempel	€ 500	€ 500	€ 500
Carry-back verliesverrekening	Nee	Nee	1 jaar

Tabel: De geraamde budgettaire opbrengst van de varianten, in miljarden euro's (+=saldoverbeterend), zowel per jaar als cumulatief.

Jaar	Variant 1		Variant 2		Variant 3	
	In jaar	Cum	In jaar	Cum	In jaar	Cum
<b>2027</b>	0,6	0,6	0,7	0,7	0,3	0,3
<b>2028</b>	0,0	0,6	0,0	0,8	-0,2	0,1
<b>2029</b>	-0,2	0,5	-0,2	0,6	-0,1	0,0
<b>2030</b>	-0,2	0,2	-0,2	0,4	0,0	-0,1
<b>2031</b>	-0,2	0,0	-0,2	0,2	0,1	0,0
<b>2032</b>	-0,2	-0,1	-0,2	0,1	0,1	0,1
<b>2033</b>	-0,1	-0,2	-0,1	0,0	0,3	0,4
<b>2034</b>	0,0	-0,3	0,0	0,0	0,3	0,7
<b>2035</b>	0,0	-0,3	0,0	0,0	0,4	1,0
<b>2036</b>	0,1	-0,2	0,1	0,1	0,5	1,5
<b>2037</b>	0,1	0,0	0,1	0,2	0,5	2,0
<b>Struc</b>	0,8		0,9		1,3	

Tussen de verschillende varianten speelt een uitruil. Een lager forfait voor de eerste woning in box 3 leidt tot een derving die door andere parameters gedekt moet worden, bijvoorbeeld een hoger tarief: het voordeel van bezitters van de eerste box 3-woning gaat dan dus ten koste van spaarders en beleggers. Een lager forfait kan wel bijdragen aan de maatschappelijke acceptatie bij deze specifieke groep en het verminderen van bezwaren en juridische risico's. Omdat het rendement in individuele gevallen en in specifieke jaren kan afwijken van het gemiddelde, kan het inbouwen van een zekere voorzichtigheidsmarge bijdragen aan de juridische houdbaarheid. Het toestaan van carry-back zorgt voor een derving in de eerste jaren van honderden miljoenen (zie sleutel tabel hieronder) die met andere parameters gedekt moet worden. Als carry-back niet wordt toegestaan, worden deze verliezen in latere jaren verrekend. Het toestaan van carry-back is complex voor de uitvoering, omdat aanslagen van oude jaren moeten worden aangepast.

In de budgettaire raming wordt het nieuwe stelsel vergeleken met het basispad. Het basispad voor box 3 is vanaf 2027 het oude stelsel-2022 zonder rechtsherstel, inclusief de structureel aangepaste leegwaarderatio en het structureel verhoogde tarief uit het Belastingplan 2023. Het nieuwe stelsel wordt dus niet vergeleken met het overbruggingsstelsel, omdat dat slechts tijdelijk is ingevoerd. Ook is het niet zo dat het nieuwe stelsel net zoveel moet ophalen als het oude stelsel deed in 2022. Het nieuwe stelsel dient volgens de begrotingsregels te worden vergeleken met hoe het basispad er vanaf 2027 uit zou zien.

Er zijn vier mechanismes die een belangrijke rol spelen in de budgettaire raming. Ten eerste zorgt de ingroei van de vermogenswinstbelasting op bepaalde onroerende zaken en aandelen voor een lagere opbrengst van het nieuwe stelsel in de eerste jaren. Dit verklaart de geraamde derving in de jaren 2029 tot en met 2033 in Varianten 1 en 2. Daar staat, ten tweede, tegenover dat ook verliesverrekening moet ingroeien. In de eerste jaren hebben belastingplichtigen nog geen verliesvoorraad opgebouwd, wat juist voor een hogere opbrengst zorgt in de eerste jaren.

Verliezen verrekenen met winsten in het eerste jaar is zelfs helemaal niet mogelijk in Varianten 1 en 2; dit verklaart de relatief hoge opbrengst in dat jaar. Ten derde speelt mee dat de forfaits van het oude stelsel (basispad) op basis van vijftienjaars gemiddeldes naar verwachting ook in 2027 en de jaren daarna nog relatief hoog zijn, met name voor onroerend goed. In de raming is ervan uit gegaan dat dit forfait langzaam gaat dalen, waardoor ook de opbrengst van het basispad daalt en de budgettaire raming van het nieuwe stelsel toeneemt. Deze laatste twee mechanismes beginnen in de raming de derving als gevolg van de vermogenswinstbelasting langzaam steeds meer te compenseren, wat zichtbaar is in de oplopende raming vanaf 2032. Tegenover het belasten van het directe rendement op onroerende zaken staat een kostenaftrek. Dit verklaart de geraamde structurele opbrengst op de zeer lange termijn (voor de structurele opbrengst wordt gerekend met het jaar 2060).

In tegenstelling tot het oude stelsel zal de budgettaire opbrengst gaan afhangen van de conjunctuur in het betreffende belastingjaar. In een jaar met stijgende aandelenmarkten zal de opbrengst in box 3 vermoedelijk hoger zijn dan geraamd, in een jaar met grote vermogensverliezen juist lager. De jaarlijkse uitschieters kunnen oplopen tot meer dan € 1 miljard. In de raming is steeds uitgegaan van een gemiddelde van goede en slechte jaren. Deze uitschieters zijn overigens endogeen. Omdat ze niet het gevolg zijn van beleidsmaatregelen, tellen ze niet mee in het inkomstenkader. Net als bij endogene mee- en tegenvallers in andere belastingen lopen deze afwijkingen in het EMU-saldo. Zo kent bijvoorbeeld de vennootschapsbelasting jaarlijkse fluctuaties van meerdere miljarden euro's.

Tegenover het nadeel van een minder voorspelbare opbrengst voor de overheid staat het voordeel van de stabilisatiefunctie voor de economie. Door in economisch slechtere jaren minder belasting te heffen en in economisch goede jaren juist meer, werkt het voorgestelde stelsel licht stabiliserend op de conjunctuur. Belastingplichtigen die hun vermogen in waarde zien dalen, worden daar bovenop niet ook nog eens geconfronteerd met belastingheffing zoals in het huidige stelsel. Verder kunnen zij verliezen verrekenen. In jaren dat ze veel rendement maken op hun vermogen, wordt de consumptie door de hogere belastingheffing juist enigszins afgeremd.

## **7. Gevolgen voor het bedrijfsleven en burger**

### **7.1 Inkomenseffecten**

Voor belastingplichtigen met alleen spaargeld wijzigt de belastingdruk niet of nauwelijks. Hun inkomen wordt in het huidige stelsel immers forfaitair bepaald op basis van de gemiddelde rente op bank- en spaartegoeden in het belastingjaar, wat doorgaans goed zal aansluiten op het werkelijk behaalde rendement. Voor belastingplichtigen met overige bezittingen is het verschil tussen het werkelijke en het forfaitaire rendement gemiddeld groter. Belastingplichtigen met een lager werkelijk rendement dan het forfaitaire gaan minder belasting betalen. Degenen met een hoger werkelijk rendement meer.

In het huidige stelsel is de te betalen belasting aan het begin van het jaar al grotendeels bekend, omdat deze afhangt van de omvang van het vermogen aan het begin van het belastingjaar. In het voorgestelde stelsel hangt de te betalen belasting af van het werkelijke rendement. Het werkelijke rendement is pas na afloop van het belastingjaar bekend. De belasting wordt dus minder voorspelbaar. Daar staat tegenover dat alleen over het werkelijke rendement belasting wordt geheven.

Onderstaand zijn vijf voorbeelden uitgewerkt. Ter illustratie is gerekend met een heffingvrij inkomen van € 1.000, een vlak belastingtarief van € 34% en een verliesdrempel van € 500.

**Let op! - De keuze voor deze parameters is willekeurig bepaald en dient enkel en alleen ter illustratie voor de internetconsultatie. De parameters zullen later bepaald worden**

Bij de vergelijking met het huidige stelsel is uitgegaan van een forfaitair rendementspercentage voor spaargeld van 0,50%, een forfaitair rendementspercentage voor overige bezittingen van 6,17%, een tarief van 34% en een heffingvrij vermogen van € 57.000.

### Voorbeeld 1: een spaarder.

Persoon X bezit in 2027 enkel spaartegoeden, bij het begin van het jaar € 500.000. Daarover ontvangt X € 2.500 rente in 2027. De bank brengt € 20 kosten in rekening. X heeft geen persoonsgebonden aftrekposten en geen te verrekenen verliezen. Het resultaat uit de spaartegoeden is gelijk aan de rente-inkomsten minus de bankkosten: € 2.480 (= € 2.500 - € 20).

Resultaat uit bezittingen en schulden	€ 2.480
Inkomen uit sparen en beleggen	€ 1.480 (= € 2.480 -/- € 1.000)
Belastbaar inkomen uit sparen en beleggen	€ 1.480 (geen te verrekenen verliezen)
<b>Belasting box 3 2027</b>	<b>€ 503 (= 34% x € 1.480)</b>

In het huidige stelsel zou persoon X bij een forfaitair rendementspercentage op spaargeld van 0,50% en een tarief van 34% in totaal € 753 belasting hebben betaald. Dit verschil komt door de toepassing van het heffingvrije vermogen in het huidige stelsel, dat bij personen met een groot vermogen relatief minder voordeel geeft.

### Voorbeeld 2: een belegger die winst maakt.

Persoon Y bezit begin 2028 € 100.000 spaargeld en € 500.000 aandelen op een beleggingsrekening. Op de spaarrekening ontvangt Y in totaal € 500 rente in 2028 en wordt € 20 aan kosten in rekening gebracht. Halverwege het jaar neemt Y € 10.000 op van de beleggingsrekening. Een maand later stort Y juist € 20.000 bij op de beleggingsrekening. Aan het einde van het jaar is de beleggingsrekening € 560.000 waard. Kosten behorende bij de beleggingsrekening zijn daarbij al van de rekening afgeschreven. Y heeft geen persoonsgebonden aftrekposten. Uit 2027 resteert een te verrekenen verlies van € 20.000. Het resultaat uit banktegoeden is opnieuw gelijk aan de rente-inkomsten minus de kosten. Het resultaat uit de beleggingsrekening kan worden bepaald middels een vermogensaanwasvergelijking door te corrigeren voor stortingen en onttrekkingen.

Beleggingsrekening saldo begin jaar	€ 500.000
Beleggingsrekening stortingen	€ 20.000
Beleggingsrekening onttrekkingen	€ 10.000
Beleggingsrekening saldo einde jaar	€ 560.000
Resultaat uit beleggingsrekening	€ 50.000 (= saldo einde jaar -/- saldo begin jaar -/- stortingen + onttrekkingen)
Resultaat uit spaartegoeden	€ 480 (= € 500 -/- € 20)
Resultaat uit bezittingen en schulden	€ 50.480 (= € 50.000 + € 480)

Ten slotte dient rekening gehouden te worden met het heffingvrije inkomen van € 1.000 en met de te verrekenen verliezen van € 20.000.

Resultaat uit bezittingen en schulden	€ 50.480
Inkomen uit sparen en beleggen	€ 49.480 (= € 50.480 -/- € 1.000)
Belastbare inkomen uit sparen en beleggen	€ 29.480 (= € 49.480 -/- € 20.000)
<b>Belasting box 3 2028</b> (? - zie eerdere aanpassingen)	<b>€ 10.023</b> (= 34% x € 29.480)

In het huidige stelsel zou deze persoon in totaal € 9.646 belasting hebben betaald. In het nieuwe stelsel betaalt Y in eerste instantie méér belasting omdat het werkelijke rendement op de aandelen (10%) hoger is dan het forfaitaire rendement van 6,17%. Daar staat tegenover dat Y in het nieuwe stelsel ook verliezen uit het vorige jaar kan verrekenen, waardoor de belasting slechts een kleine € 400 lager uitvalt.

### Voorbeeld 3: een belegger die verlies maakt.

Voorbeeld 2 van Persoon Y wordt voortgezet in het jaar 2029. Persoon Y begint het jaar met € 100.480 spaargeld en € 560.000 op de beleggingsrekening. Y ontvangt in 2029 € 502 rente op het spaargeld en betaalt weer € 20 bankkosten. Y doet geen stortingen of onttrekkingen op de beleggingsrekening, die gedurende 2029 in waarde daalt naar € 540.000.

Resultaat uit spaartegoeden	€ 482 (= € 502 -/- € 20)
Resultaat uit beleggingsrekening	-/- € 20.000 (= € 540.000 -/- € 560.000)
Resultaat uit bezittingen en schulden	-/- € 19.518 (= € 482 -/- € 20.000)

Een negatief resultaat betekent dat een verlies wordt vastgesteld. Daarvoor moet rekening worden gehouden met de verliesdrempel van € 500.

Resultaat uit bezittingen en schulden	-/- € 19.518
<b>Verlies uit sparen en beleggen</b>	<b>€ 19.018</b> (= € 19.518 -/- € 500)

Belastbare inkomen uit sparen en beleggen 2029	€ 0
<b>Belasting box 3 2029</b>	<b>€ 0</b>

Indien verliesverrekening met het voorgaande jaar wordt toegestaan, kan het verlies met terugwerkende kracht worden verrekend met het inkomen uit 2028. De aanslag uit 2028 wordt aangepast.

Belastbare inkomen uit sparen en beleggen 2028	€ 10.462 (= € 29.480 -/- € 19.018)
<b>Belasting box 3 2028</b>	<b>€ 3.557</b> (= 34% x € 10.462)
Reeds betaalde belasting 2028	€ 10.023
<b>Teruggaaf t.g.v. verliesverrekening</b>	<b>€ 6.466</b> (= € 10.023 -/- € 3.557)

In het huidige stelsel zou deze persoon € 10.889 belasting hebben betaald in 2028. Indien geen verliesverrekening met het voorgaande jaar wordt toegestaan, vindt geen directe teruggaaf plaats. In plaats daarvan kan Y het verlies meenemen naar de volgende jaren en verrekenen met eventuele winst.

#### **Voorbeeld 4: een eigenaar van een (deels) verhuurde woning.**

Persoon X koopt op 1 januari 2028 een woning voor € 400.000 en verhuurt de woning gedurende het gehele jaar. De WOZ-waarde van de woning is op 1 januari 2028 € 380.000. Ten aanzien van de tweede woning maakt X gedurende 2027 € 5.000 aan onderhoudskosten. X financiert de tweede woning deels met een lening van € 100.000 waarover jaarlijks X € 4.000 rente betaalt. X ontvangt voor de verhuur van de tweede woning € 30.000 aan huurinkomsten. Halverwege 2028 laat X zonnepanelen plaatsen op de woning voor € 5.000. X heeft geen persoonsgebonden aftrekkosten en geen te verrekenen verliezen.

Het voordeel uit onroerende zaken is gelijk aan de huurinkomsten minus de onderhoudskosten en financieringskosten: € 21.000 (= € 30.000 - € 5.000 - € 4.000)

Voordeel uit onroerende zaken	€ 21.000
Inkomen uit sparen en beleggen	€ 20.000 (= € 21.000 -/- € 1.000)
Belastbaar inkomen uit sparen en beleggen	€ 20.000 (geen te verrekenen verliezen)
<b>Belasting box 3 2028</b>	<b>€ 6.800</b> (= 34% x € 20.000)

De waardestijging van de woning wordt belast op het moment dat X de woning vervreemdt. De investeringen in verbetering van het huis worden bij de kostprijs opgeteld. De kostprijs van de woning wordt dus verhoogd met € 5.000 en wordt € 405.000.

In het huidige stelsel zou deze persoon bij een forfaitair rendementspercentage op overige bezittingen van 6,17% over de WOZ-waarde en een tarief van 34% in totaal € 7.971 belasting hebben betaald. In het nieuwe stelsel betaalt X minder belasting. Dit verschil komt doordat in het oude stelsel ook de waardestijging wordt meegenomen in het jaarlijkse forfaitaire rendement en deze in het nieuwe stelsel enkel wordt belast zodra er een vervreemdingsmoment is.

#### **Voorbeeld 5: een eigenaar van een tweede eigen woning.**

Persoon Y bezit begin 2027 een tweede woning hoofdzakelijk voor eigen gebruik met een WOZ-waarde van € 500.000. Aan het begin van 2028 is de WOZ-waarde van de tweede woning gestegen naar € 550.000.

In dit voorbeeld gaan we ervan uit dat het resultaat uit de tweede woning wordt bepaald aan de hand van een forfait van 3,5% van de WOZ-waarde aan het begin van het jaar. De huuropbrengsten, kosten waaronder financieringskosten, en de langjarige waardeontwikkeling van woningen zijn meegenomen in het forfait en daarvoor is geen administratie nodig. Het resultaat uit de tweede woning wordt gesteld op € 17.500 (= 3,5% x 500.000)

Voordeel uit onroerende zaken	€ 17.500
Inkomen uit sparen en beleggen	€ 16.500 (= € 17.500 -/- € 1.000)
Belastbaar inkomen uit sparen en beleggen	€ 16.500 (geen te verrekenen verliezen)
<b>Belasting box 3 2028</b>	<b>€ 5.610</b> (= 34% x € 16.500)

Maximaal één tweede woning kan forfaitair worden belast in het nieuwe box 3-stelsel. In het geval dat een belastingplichtige meerdere eigen woningen in box 3 bezit zal maximaal één woning volgens het forfait kunnen worden belast. Alle overige woningen worden belast volgens de gehanteerde methoden in voorbeeld 1 en 2.



### *Doorwerking naar inkomensafhankelijke regelingen*

In het nieuwe stelsel zal het belastbare inkomen uit sparen en beleggen meer gaan fluctueren. Hierdoor zal ook het verzamelinkomen dat geldt als toetsingsinkomen voor de toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen meer gaan verschillen tussen de jaren. Het toetsingsinkomen wordt minder voorspelbaar voor gerechtigden die box 3-inkomen boven het heffingvrije inkomen hebben.

Met behulp van een simulatie<sup>19</sup> is onderzocht wat de gevolgen voor toeslaggebruikers zijn van een wisselend verzamelinkomen. Op basis hiervan kan een beeld worden gegeven. Voor de kinderopvangtoeslag is in deze analyse uitgegaan van een inkomensafhankelijke vormgeving, zoals dit kabinet ook in het coalitieakkoord heeft beoogd. Dit betekent dat fluctuaties in het verzamelinkomen dan geen invloed meer hebben op de hoogte van de kinderopvangtoeslag. De huishoudens die te maken krijgen met de doorwerking van een belasting op werkelijk vermogensrendement naar toeslagen betreffen dan ontvangers van zorgtoeslag, kindgebonden budget en/of de huurtoeslag.

In het nieuwe stelsel betaalt in een gemiddeld jaar naar schatting 3,5% van de ontvangers van inkomensafhankelijke toeslagen (circa 150.000 huishoudens) tegelijkertijd belasting in box 3. Deze huishoudens hebben een laag- of middeninkomen en komen daardoor in aanmerking voor toeslagen. Door de inkomensafhankelijke vormgeving worden toeslagen verstrekt aan diegenen die de financiële ondersteuning het hardst nodig hebben. Tegelijkertijd hebben deze huishoudens een substantieel inkomen uit hun vermogen (box 3) en een vermogen onder de vermogensgrens in het kindgebonden budget en zorgtoeslag (€ 127.582 voor een alleenstaande in 2023) en huurtoeslag (€ 33.748 voor een alleenstaande in 2023; hier is nu nog geen overlap met belastingplichtigen in box 3, maar in het nieuwe stelsel kan er wel enige overlap zijn). Deze bovengrens aan het vermogen beperkt ook de mate waarin het box 3-inkomen zal fluctueren.

Voornamelijk het voordeel uit effecten en onroerende zaken zal gaan fluctueren. Bij een hoger rendement op effecten en bij verkoop met winst van onroerende zaken zal het grootste deel van deze groep te maken krijgen met lagere toeslagen. Van de 150.000 huishoudens bezitten er circa 90.000 effecten. Een gesimuleerd 5%-punt hoger rendement van alle effecten in box 3 levert de de huishoudens in deze simulatie gemiddeld een extra inkomen op van € 2.550. De doorwerking naar toeslagen betekent dat zij gemiddeld € 170 per jaar minder toeslagen krijgen. De huishoudens die minder toeslag krijgen vanwege hogere rendementen genieten dus tegelijkertijd een veelvoud van de gederfde toeslagen aan extra inkomen uit hun vermogen.

Van de 150.000 huishoudens bezitten er ca. 70.000 onroerend goed. Een groot deel<sup>20</sup> van dit onroerend goed bestaat uit eerste box 3-woningen voor eigen gebruik en is belast middels een constant forfait. Voor de resterende onroerende zaken geldt dat bij verkoop met winst het verzamelinkomen fors kan stijgen. In de simulatie is bij bezitters van onroerend goed het box 3-inkomen met € 50.000 verhoogd, om verkoop met € 50.000 winst na te bootsen. Gemiddeld genomen daalde het recht op toeslagen als gevolg hiervan met € 2.400 per huishouden. Opnieuw geldt dat tegenover het gedaalde toeslagrecht een veelvoud aan extra inkomen staat. Wel kan het voorkomen dat de toeslagen al zijn uitgekeerd en moeten worden terugbetaald.

Het tegenovergestelde geldt overigens ook: als het inkomen uit vermogen daalt door een relatief laag rendement, zal dit tot een verhogend effect op de te ontvangen toeslagen kunnen leiden.

## **7.2 Gedragseffecten**

Er worden geen grote gedragseffecten verwacht. Wel vervallen enkele verstoringen van het huidige stelsel.

In het huidige stelsel (in de Wet IB 2001 met ingang van 1 januari 2023 geïntroduceerd met de Overbruggingswet box 3) kan het lonen om het ene type vermogen te verruilen voor een ander

<sup>19</sup> In het microsimulatiemodel MIMOSI.

<sup>20</sup> Van al het onroerend goed in box 3 bestaat ca. 40% van de waarde uit de eerste woning voor eigen gebruik. Bij toeslagenontvangers is het aandeel van de eerste woning niet exact te berekenen, maar vermoedelijk groter.

type vermogen met een vergelijkbaar verwacht rendement en risico. Spaargeld wordt immers tegen een veel lager forfaitair in de belastingheffing betrokken dan andere laagrenderende bezittingen zoals obligaties. Als dat ertoe heeft geleid dat belastingplichtigen bijvoorbeeld obligaties hebben verkocht en de opbrengst op een spaarrekening hebben gezet, dan kan invoering van het nieuwe stelsel een eenmalig tegengesteld gedragseffect inluiden. Ook vervallen fiscale redenen voor peildatumarbitrage, omdat de belasting in het voorstel niet meer afhangt van de vermogenssamenstelling op de peildatum van 1 januari, maar van het rendement uit vermogen over het kalenderjaar.

In het voorstel wordt in beginsel voor al het vermogen het werkelijke rendement belast. Wel kan het feit dat voor bepaalde vermogensbestanddelen een vermogenswinstbelasting geldt een liquiditeitsvoordeel opleveren voor belastingplichtigen met deze vermogensbestanddelen. Dit kan een prikkel vormen om een groter aandeel van dit type vermogen aan te houden. Belastingplichtigen ervaren bovendien een prikkel om dit vermogen zo lang mogelijk aan te houden (lock-in effect), omdat pas bij verkoop belasting wordt geheven over de waardevermindering.

In het voorstel wordt de eerste box 3-woning voor eigen gebruik lager belast dan ander vermogen, vanwege een voorzichtigheidsmarge in het forfait. Dit kan voor huishoudens een stimulans vormen om deze eerste box 3-woning niet te verhuren, zeker wanneer de huurinkomsten niet voldoende opwegen tegen de extra belastingheffing in het vermogenswinstregime. Het kan ook de aankoop van tweede woningen voor eigen gebruik stimuleren. Hier staat tegenover dat vanaf de tweede box 3-woning de belasting op eigen gebruik een stimulans vormt om die woning juist wel te verhuren.

In het nieuwe stelsel betalen belastingplichtigen met een fluctuerend inkomen meer belasting dan belastingplichtigen met een gezien over meerdere jaren even hoog stabiel inkomen. Dit is een neveneffect van de verliesverrekeningsdrempel en het heffingvrije inkomen. Het verschil in belastingdruk treedt met name op als het box 3-inkomen in sommige jaren negatief kan worden, zoals bijvoorbeeld bij een aandelenportefeuille het geval kan zijn. Dit kan een beperkte prikkel vormen om een kleiner aandeel van dit type vermogen aan te houden.

#### *Box-arbitrage*

Omdat het inkomen uit vermogen van Nederlandse huishoudens in verschillende boxen wordt belast, zouden fiscale redenen kunnen ontstaan om vermogen van de ene naar de andere box te verplaatsen, bijvoorbeeld vanuit box 3 naar box 2 of van box 1 naar box 3.

De prikkel voor box-arbitrage neemt af omdat in het voorstel net als in box 2 belasting zal worden geheven over het werkelijke rendement en niet meer over een forfaitair rendement. Daarmee kunnen fiscale redenen om vermogen dat in box 3 forfaitair zwaar werd belast over te hevelen naar box 2 afnemen. Er blijven echter verschillen tussen box 2 en box 3, bijvoorbeeld met betrekking tot het genietingsstip en het tarief. Met de wetwijzigingen door de Overbruggingswet box 3 was het aanhouden van zogenoemde "spaar-bv's" fiscaal al minder aantrekkelijk geworden. Wel zijn er enkele punten waardoor de combinatie van vennootschapsbelasting en box 2 aantrekkelijker kan zijn dan de inkomstenbelasting. Zo geldt in de vennootschapsbelasting het winstregime op basis van het realisatiebeginsel, waardoor waardemutaties veelal op een later moment worden belast dan bij de voor box 3 voorgestelde vermogensaanwasbelasting. Dit geldt in het bijzonder voor liquide effecten, die in de vennootschapsbelasting pas bij verkoop geherwaardeerd hoeven te worden, terwijl dit in het nieuwe box 3-stelsel jaarlijks zal gebeuren. Andere verschillen zijn dat in de vennootschapsbelasting de werkelijke vermogenswinst van onroerend goed wordt belast en de werkelijke kosten aftrekbaar zijn. Ook regels voor kostenaf trek en verliesverrekening verschillen. Een fiscale reden om vermogen juist in box 3 onder te brengen kan ontstaan door verschillen in het box 3-tarief ten opzichte van het vennootschapsbelastingtarief in combinatie met het box 2-tarief. Ook zijn aan het aanhouden van vermogen in een vennootschap kosten verbonden. Het oprichten van een vennootschap kost geld en een vennootschap brengt jaarlijkse administratieve lasten met zich mee. Tot slot is de heffing van overdrachtsbelasting een drempel voor het overdragen van onroerend goed vanuit box 3 naar een eigen vennootschap of andersom.

### **7.3 Administratieve lasten en administratieplicht**

In een stelsel op basis van werkelijk rendement zijn meer gegevens nodig dan in het huidige forfaitaire stelsel. Er zal gebruik worden gemaakt van gegevens van ketenpartners, zoals banken, financiële instellingen en verzekeraars, zodat zoveel mogelijk gegevens vooraf in de aangifte ingevuld kunnen worden. Dit betekent dat nieuwe gegevensstromen moeten worden ingericht tussen ketenpartners en de Belastingdienst. Daarnaast verandert het tijdpad voor de gegevensaanlevering door ketenpartners en de volledigheds- en kwaliteitsanalyses daarvan door de Belastingdienst. In het huidige stelsel is namelijk alleen de waarde van het vermogen op 1 januari relevant dat in februari van het daaropvolgende kalenderjaar beschikbaar moet zijn. In het nieuwe stelsel zijn de gegevens over het gehele kalenderjaar relevant waardoor veel minder tijd is voor aanlevering van de gegevens en de validatie daarvan. In plaats van circa veertien maanden is hiervoor slechts circa twee maanden tijd.

Een belastingplichtige met box 3-vermogen is momenteel niet verplicht om een administratie te voeren van het box 3-vermogen. Ook is de belastingplichtige niet verplicht om documenten te bewaren die van belang zijn voor de belastingheffing.

Bij het nieuwe box 3-stelsel zijn potentieel meer gegevens relevant voor de vaststelling van de juiste belasting ten opzichte van het huidige stelsel, zoals gegevens in verband met de werkelijk genoten inkomsten, stortingen en onttrekkingen en kostenafrek. Voor het inkomensbegrip wordt daarvoor zoals hierboven toegelicht voor verschillende elementen aangesloten bij het winstregime. In het winstregime worden de hiervoor genoemde elementen, die in het nieuwe box 3-stelsel relevant worden, bijgehouden en zeven jaren bewaard door de belastingplichtige. Deze administratieplicht draagt bij aan de mogelijkheid van een effectieve controle door de Belastingdienst. De administratieplicht is namelijk een essentieel onderdeel om adequaat toezicht te kunnen uitoefenen. Niet alle relevante gegevens worden immers aangeleverd door ketenpartners, zoals banken, financiële instellingen en verzekeraars. Daarom wordt voorgesteld om ook een administratieplicht te introduceren voor belastingplichtigen met box 3-vermogen. Dit houdt in dat de belastingplichtige de relevante documenten over het inkomen uit vermogen moet bijhouden en bewaren. De belastingplichtige zal deze gegevens overigens ook nodig hebben voor het doen van een juiste aangifte. De impact van de administratieplicht voor de belastingplichtige beweegt mee met de complexiteit van het vermogen. Bij de voorgestelde administratie- en bewaarplicht bestaat oog voor de menselijke maat: 'recht doen aan de belangen van burgers bij de totstandkoming en uitvoering van beleid'. De voorgestelde verplichtingen dienen in verhouding te staan met de beoogde doelen en belangen en houden meer in naarmate het vermogen complexer of meer divers is. Voor eenvoudige vermogens geldt dat de administratieplicht minder belastend is voor de belastingplichtige. In het kader van proportionaliteit, voorzienbaarheid en het beperken van de administratieve lasten wordt een delegatiemogelijkheid gecreëerd waarmee de administratieplicht in lagere regelgeving nader ingekaderd wordt. Er wordt onderzocht of differentiatie naar complexiteit van vermogen kan worden aangebracht of dat gewerkt kan worden met toegangscriteria zoals de hoogte van het vermogen. Zo zouden bijvoorbeeld burgers met enkel banktegoeden of een relatief laag box 3-vermogen uitgezonderd kunnen worden van de administratie- en bewaarplicht.

PM inschatting regeldrukkosten

### **7.4 Beroep op het doenvermogen**

Het voorgestelde stelsel zal naar verwachting beter aansluiten bij het rechtvaardigheidsgevoel van belastingplichtigen. Ook past een belasting op basis van werkelijk rendement in beginsel beter bij de belevingswereld van belastingplichtigen dan een heffing over een forfaitair rendement. Het is echter onvermijdelijk dat een heffing op basis van werkelijk rendement ingewikkelder is dan het huidige forfaitaire systeem. Er zijn immers meer gegevens nodig om het rendement vast te stellen – over vermogensontwikkelingen, werkelijke reguliere voordelen, stortingen en onttrekkingen en werkelijke kosten.

Voor het doenvermogen van de burger is van belang dat de Belastingdienst zoveel mogelijk gegevens kan voorinvullen, namelijk de gegevens over rente op spaarrekeningen en schulden en over dividend en vermogensaanwas bij publiek-verhandelbare aandelen en obligaties, voor zover de bezittingen worden aangehouden bij financiële instellingen die onder de renseigneringsplicht vallen. Voor belastingplichtigen met alleen bezittingen in deze categorieën blijft de aangifte relatief eenvoudig. Burgers met een meer gevarieerd vermogen moeten vaker zelf gegevens (waarde aan het begin en einde van het jaar, ontvangen dividenden, stortingen en onttrekkingen, aftrekbare kosten) gaan bijhouden en aanleveren of zullen meer gegevens moeten controleren, waardoor een groter beroep op hun doenvermogen wordt gedaan.

## **8. Uitvoeringsaspecten**

De heffing en inning door het nieuwe stelsel wordt, net als het huidige box 3, uitgevoerd door de Belastingdienst. Het voorstel zal worden beoordeeld met een uitvoeringstoets.

PM uitkomsten Uitvoeringstoets

## **9. Evaluatie**

Het voorgestelde box 3-stelsel zal in **PM** worden geëvalueerd. Daarbij zal in ieder geval aandacht moeten zijn voor de budgettaire opbrengst, de uitvoering door de Belastingdienst, de administratieve lasten bij ketenpartners en de doenlijkheid voor en administratieve lasten bij burgers. Latere evaluaties van het stelsel zullen plaatsvinden als onderdeel van de reguliere beleidsdoorlichtingen.

Bij de eerste evaluatie zullen de drie fiscale regelingen die met dit voorstel worden geïntroduceerd worden getoetst op doeltreffendheid en doelmatigheid. Dit zal vervolgens iedere vijf jaar opnieuw gebeuren.

## **10. Advies en consultatie**

**PM** externe adviezen

**PM** overleg met ketenpartners, etc.

**PM** uitkomsten internetconsultatie

## II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

CONCEPT