

Samenvatting advies Landsadvocaat tegenbewijsregeling

- Periode 2017 – 2021 (Rechtsherstel)
 - De landsadvocaat acht een tegenbewijsregeling noodzakelijk bij het toepassen van rechtsherstel.
 - Hierbij kan gedacht worden aan een het verlenen van rechtsherstel in de vorm van een forfaitaire benadering van het werkelijke rendement, waarbij de mogelijkheid van bezwaar open staat voor eenieder bij wie het werkelijke rendement lager is.
- Belastingjaar 2022
 - Het heeft de voorkeur van de landsadvocaat om aansluiting te zoeken bij de spoedwetgeving van 2023 en 2024, waarbij de wet met terugwerkende kracht wordt toegepast op 2022.
 - Hiervoor dient wel onderzocht te worden in hoeverre artikel 14 Eerste Protocol EVRM in de weg staat van deze terugwerkende kracht.
 - Bij het toepassen van rechtsherstel zoals bedoeld voor de jaren 2017 – 2021, bestaat de kans dat rechters zullen oordelen dat een wettelijke grondslag voor de belastingheffing ontbreekt. Hierdoor zal de volledige belastingheffing over box 3 voor het belastingjaar 2022 moeten worden terugbetaald. In zekere mate kan dit ook gesteld worden voor belastingjaar 2021 nu de belastingschuld ontstaat na afloop van het belastingjaar en op dat moment het arrest al was geweest. Tijdens de bespreking gaf de LA aan dat hiervoor enige rechtvaardiging aanwezig lijkt te zijn.
- Periode 2023 – 2024 (Spoedwetgeving)
 - De landsadvocaat adviseert om nader te onderzoeken in hoeverre een tegenbewijsregeling uitvoerbaar is voor enerzijds de belastingplichtige en anderzijds de Belastingdienst. Hierbij is met name van belang dat het niet mag leiden tot een onmogelijke of onredelijke last voor de belastingplichtigen.
 - Als alternatief presenteert de landsadvocaat de optie om een forfaitair stelsel te introduceren waarbij de forfaitaire percentages ruimhartiger worden vastgesteld. E.e.a. kan gecombineerd worden met een aanpassing van het belastingtarief.

Inperking tegenbewijsregeling

- De landsadvocaat ziet uitsluitend juridische gronden voor de volgende inperkingen:
 - Tegenbewijsregeling alleen mogelijk voor tijdige bezwaren en nog niet onherroepelijke aanslagen.
 - Indien wordt gekozen voor rechtsherstel aan niet-tijdige bezwaren, dan bestaan er juridische risico's op het niet toestaan van een tegenbewijsregeling.
 - Tegenbewijsregeling die openstaat voor situaties waarbij het totale werkelijke rendement in de periode 2017 – 2021 lager is dan het forfaitaire rendement in de periode 2017 – 2021. Het kan hierbij de keuze zijn om bij deze variant het rechtsherstel toe te passen voor afzonderlijke tijdsblokken, waarbij volgens de alternatieve variant van de LA uiteindelijk wel rechtsherstel per jaar wordt toegepast.

PELS RIJCKEN

Landsadvocaat

Advies

voor (Ministerie van Financiën)
van (kantoor landsadvocaat)
datum 11 maart 2022
inzake Advies tegenbewijsregeling bij rechtsherstel en spoedwetgeving
zaaknr 11017806

1 Inleiding

- 1.1 U heeft ons 23 februari jl. verzocht om te adviseren over – kort gezegd – de vraag of bij het bieden van rechtsherstel naar aanleiding van het arrest van de Hoge Raad van 24 december 2021¹ voor de jaren 2017-2022 en in het kader van de spoedwetgeving voor de jaren 2023 en 2024 een mogelijkheid van tegenbewijs moet worden geboden. Ook heeft u ons gevraagd te adviseren over – kort gezegd – de vraag of een eventueel voor de jaren 2023 en 2024 in te voeren vermogensbelasting in bepaalde gevallen in strijd kan zijn met het door artikel 1 Eerste Protocol EVRM beschermde eigendomsrecht. Over deze vraag zullen wij een afzonderlijk advies uitbrengen.
- 1.2 Onze bevindingen over de eerste twee vragen zijn op hoofdlijnen in dit advies neergelegd.
- 1.3 Voor het opstellen van dit advies hebben wij externe experts (Bernard Bavinck en Sonja Dusarduijn [**deze namen en onze namen in de openbare versie eruit halen**]) gevraagd om met ons mee te denken over de door u gestelde vragen.

2 Samenvatting van ons advies

- Er bestaat verschil in karakter tussen een regeling voor rechtsherstel en nieuwe (spoed)wetgeving.
- Voor de regeling voor rechtsherstel geldt dat op zichzelf met een tegenbewijsregeling kan worden gewerkt. Wel moeten de forfaits dan voldoende aansluiten bij de door de Hoge Raad geconstateerde gebreken.

¹ HR 24 december 2021, ECLI:NL:HR:2021:1963.

- Voor nieuwe wetgeving geldt dat een tegenbewijsregeling uitsluitend te overwegen valt, als die regeling zowel voor de belastingplichtige als voor de Belastingdienst uitvoerbaar is.
- Voor 2022 is een aandachtspunt dat niet volledig is uit te sluiten dat de rechter, als daarvoor wordt aangesloten bij de regeling voor rechtsherstel, zal oordelen dat onvoldoende wettelijke grondslag voor de heffing bestaat. Voor 2022 zou daarom verkend kunnen worden of wetgeving met (enige) terugwerkende kracht, die zo snel mogelijk wordt aangekondigd, een mogelijkheid kan zijn. Voor 2021 ligt het meer in de rede om aan te sluiten bij de regeling voor rechtsherstel, alleen al omdat iets anders niet meer goed uitvoerbaar is.

3 Feiten en achtergronden

- 3.1 Op 24 december 2021 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat – kort gezegd – de vermogensrendementsheffing in box 3 met ingang van jaar 2017 niet de uit artikel 1 Eerste Protocol EVRM voortvloeiende proportionaliteitstoets kan doorstaan en dat dit voor degene die door het sinds 2017 geldende forfaitaire stelsel wordt geconfronteerd met een heffing naar een voordeel uit sparen en beleggen dat hoger is dan het werkelijk behaalde rendement leidt tot een schending van zijn door artikel 1 Eerste Protocol EVRM, in samenhang met artikel 14 EVRM, gewaarborgde rechten.
- 3.2 De Hoge Raad heeft in het arrest aangegeven dat uit het stelsel van de wet, de daarin geregelde gevallen en de daaraan ten grondslag liggende beginselen, of de wetsgeschiedenis, niet voldoende aanknopingspunten volgen aan de hand waarvan de rechter binnen het bestaande wettelijk stelsel zou kunnen vaststellen hoe de geconstateerde schending van het recht op ongestoord genot van eigendom valt op te heffen. Dit wordt aan de wetgever overgelaten. Toch heeft de Hoge Raad in het geval dat voorlag een (naar redelijkheid) op rechtsherstel gerichte compensatie vastgesteld omdat niet langer kon worden volstaan met de constatering van de schending of een onderzoek naar een individuele buitensporige last. Dat rechtsherstel werd geboden door te bepalen dat het (in deze zaak bekende) werkelijke rendement in de heffing werd betrokken.
- 3.3 Wij begrijpen dat voor het bieden van rechtsherstel op dit moment verschillende opties worden verkend. Ook worden mogelijkheden voor spoedwetgeving voor aanpassing van box 3 voor de jaren 2023 en 2024 verkend. Deze spoedwetgeving is vooruitlopend op de in het coalitieakkoord per 2025 afgesproken heffing over het werkelijk genoten rendement van het box 3 vermogen.
- 3.4 U heeft een tweetal scenario's voor het rechtsherstel voor de jaren 2017-2022 voorgelegd en gevraagd of een forfaitair rechtsherstel voor beide onderscheiden scenario's zonder mogelijkheid tot tegenbewijs in het licht van het arrest van 24 december 2021 juridisch verdedigbaar is. Ook heeft u een aantal mogelijke

inkaderingen van een tegenbewijsregeling aan ons voorgelegd. Deze vragen zullen wij hierna behandelen.

- 3.5 Er wordt overwogen om de spoedwetgeving qua vormgeving te laten aansluiten bij de voorgestelde, forfaitair vorm te geven hersteloperatie voor de jaren 2017-2022, met dien verstande dat op basis van de spoedwetgeving voor belastingplichtigen geen mogelijkheid meer bestaat om het huidige stelsel van box 3 toe te passen als dat in de individuele situatie gunstiger uitpakt. U heeft gevraagd of een dergelijk nieuw forfaitair stelsel in het kader van de spoedwetgeving zonder mogelijkheid tot tegenbewijs juridisch verdedigbaar is en zo nee, of er voldoende rechtvaardiging bestaat voor bepaalde afbakeningen van een eventuele tegenbewijsregeling. Deze vragen zullen wij ook hierna behandelen.

4 Kader artikel 1 Eerste Protocol EVRM bij forfaitaire regelingen; arrest Hoge Raad 24 december 2021

- 4.1 Vooropgesteld moet worden dat belastingheffing op grond van een forfaitaire regeling toegestaan is indien die inmenging in het ongestoorde genot van eigendom 'lawful' is, een 'legitimate aim' dient en een 'fair balance' tussen de belangen van de betrokken individu en het algemene belang respecteren. Van een 'fair balance' (op stelselniveau) is sprake indien er een redelijke, proportionele verhouding bestaat tussen de gehanteerde middelen en het met de heffing beoogde doel. In dat kader is ook het in artikel 14 EVRM neergelegde discriminatieverbod van belang, zo benadrukt de Hoge Raad in het arrest van 24 december 2021. Zowel met betrekking tot de gehanteerde middelen als met betrekking tot hun geschiktheid om dat doel te bereiken heeft de wetgever een ruime beoordelingsvrijheid. Ook bij het beantwoorden van de vraag of gevallen als gelijke gevallen moeten worden beschouwd en of, in het bevestigende geval, een objectieve en redelijke rechtvaardiging bestaat om die gevallen niettemin in verschillende zin te regelen, komt aan de wetgever een zekere beoordelingsvrijheid toe.²
- 4.2 In lijn met eerdere jurisprudentie wijst de Hoge Raad er in het arrest van 24 december 2021 op dat *een zekere ruwheid* inherent is aan een forfaitaire regeling. Degenen die in financieel opzicht beter presteren dan het forfait veronderstelt, worden ook fiscaal (relatief) gunstig behandeld ten opzichte van degenen die in dat opzicht slechter presteren. Een rechtvaardiging voor de daaruit volgende (relatieve) ongelijkheid kan deze eigenschap van forfaitaire regelingen echter alleen kan opleveren *voor zover bij het vaststellen van de forfaitaire grenzen is getracht de werkelijkheid te benaderen*, zo overweegt de Hoge Raad. Het gaat er niet alleen om of met de regeling een redelijk doel wordt gediend. Er moet ook een *redelijke verhouding bestaan tussen dat doel en*

² Zie ook rov. 3.2.1-3.2.2 van HR 24 december 2021.

de ongelijkheid die wordt veroorzaakt door de voor verwezenlijking van dat doel in de regeling gekozen vormgeving.³

4.3 De Hoge Raad benadrukt in het arrest van 24 december 2021 dat:

- sinds 2017 de wetgever aansluiting heeft gezocht bij een gemiddelde verdeling van het box 3-vermogen over spaargeld en beleggingen (de vermogensmix) en bij rendementen die door belastingplichtigen in de voorafgaande jaren gemiddeld zijn behaald;⁴
- sinds 2017 het voordien geldende uitgangspunt dat het forfait is afgestemd op het rendement dat alle belastingplichtigen in de praktijk gemiddeld zouden moeten kunnen behalen zonder dat zij daarvoor (veel) risico hoeven te nemen uit budgettaire overwegingen is verlaten;⁵
- daardoor het forfaitair stelsel verder is komen af te staan van een heffing over inkomen waarvan kan worden aangenomen dat een individuele belastingplichtige het daadwerkelijk heeft genoten en bovendien het nieuwe stelsel de door artikel 1 Eerste Protocol EVRM gegarandeerde vrije beschikkingsmacht inperkt doordat het een verhoudingsgewijs zware financiële last verbindt aan de keuze om niet over te gaan tot het risicovol beleggen van vermogen;
- het stelsel ook degenen benadeelt die wel overgaan tot het risicovol beleggen van hun vermogen, maar die – door gebrek aan inzicht of fortuin – hun keuze moeten bekopen met een laag rendement of met vermogensverlies;
- een individuele belegger geen garantie heeft dat hij het gemiddelde rendement zal behalen en door niettemin de heffing van inkomstenbelasting mede te baseren op het *gemiddelde rendement op risicovolle beleggingen* het stelsel een relatieve ongelijke behandeling creëert op basis van een omstandigheid die de betrokkenen niet zelf in de hand hebben;
- uit budgettaire overwegingen het uitgangspunt is verlaten dat het forfait aanknoopt bij het zonder veel risico haalbare rendement.⁶

4.4 Dit brengt de Hoge Raad tot het oordeel dat het sinds 2017 geldende forfaitaire stelsel de uit artikel 1 Eerste Protocol EVRM voortvloeiende proportionaliteitstoets niet kan doorstaan. Daarbij wijst de Hoge Raad er in het bijzonder op dat de – op zichzelf begrijpelijke – wens om de uitvoerbaarheid te bevorderen en de belastingopbrengsten op peil te houden, niet voldoende rechtvaardiging biedt voor het aanzienlijke verschil in behandeling tussen degenen die positieve vruchten plukken van hun risicovolle beleggingen, en die ook fiscaal een bevoorrechte behandeling ten deel valt, en degenen aan wie dat fortuin is voorbij gegaan, en aan wie door het stelsel een relatief

³ Rov. 3.2.3.

⁴ Rov. 3.3.2.

⁵ Rov. 3.3.5 en 3.4.

⁶ Rov. 3.4.

zware belastingschuld wordt toebedeeld.⁷ Voor degene die door dit forfaitaire stelsel wordt geconfronteerd met een heffing naar een voordeel uit sparen en beleggen dat hoger is dan het werkelijk behaalde rendement leidt dit tot een schending van zijn door artikel 1 Eerste Protocol EVRM, in samenhang met artikel 14 EVRM, gewaarborgde rechten, aldus de Hoge Raad.⁸

- 4.5 De Hoge Raad oordeelt vervolgens dat niet langer kan worden volstaan met de constatering van de schending of een onderzoek naar een individuele buitensporige last. Daaraan staan volgens de Hoge Raad in de weg dat het ontbreken van een 'fair balance' ook het hiervoor genoemde *discriminerende karakter* heeft, dat de thans geldende regeling nog steeds dezelfde tekortkomingen bevat als die voor de jaren 2017 en 2018, en dat de wetgever weliswaar sinds 2015 werkt aan spoedige invoering van een heffing op basis van werkelijke rendementen, maar die invoering niet vóór 2025 kan worden verwacht.⁹ Dat is voor de Hoge Raad aanleiding de belanghebbende voor de schending van zijn fundamentele rechten rechtsherstel te bieden door te bepalen dat met betrekking tot de jaren die in geschil zijn, alleen het – niet in geschil zijnde – werkelijke rendement in de heffing wordt betrokken.

5 Enkele opmerkingen vooraf

Verskil tussen rechtsherstel en (spoed)wetgeving

- 5.1 U heeft ons vragen voorgelegd over de mogelijkheden voor een tegenbewijsregeling in het kader van rechtsherstel en voor een tegenbewijsregeling in spoedwetgeving. Hierbij is van belang dat het karakter van en het kader voor een regeling voor rechtsherstel anders is dan het karakter van en het kader voor spoedwetgeving.
- 5.2 Een regeling voor *rechtsherstel* zal gericht moeten zijn op compensatie. De omvang daarvan zal in het algemeen slechts *naar redelijkheid* kunnen worden vastgesteld (vgl. rov. 3.6.3 van het arrest van 21 december 2021 over het rechtsherstel door de rechter). Het gaat daarbij om rechtsherstel aansluitend bij en als gevolg van het in de afgelopen jaren toegepaste stelsel. Dit geeft aan de ene kant meer ruimte om bij deze regeling niet aan te sluiten bij een exacte berekening van – bijvoorbeeld – het werkelijk rendement als dat lastig te bepalen zou zijn (de vaststelling moet "naar redelijkheid" geschieden). Het geeft minder ruimte, waar de uitgangspunten van het stelsel vast staan (zoals: aanslagen die per jaar zijn opgelegd en het tarief) en van belastingplichtigen mag worden verwacht dat zij (nog) over bepaalde gegevens beschikken (zoals gegevens om werkelijke rendementen aan te tonen).
- 5.3 Het karakter van een regeling gericht op *rechtsherstel* geeft op het eerste gezicht ruimte om – ook om uitvoerbaarheidsredenen – de omvang van de op rechtsherstel

⁷ Rov. 3.5.

⁸ Rov. 3.6.1.

⁹ Rov. 3.6.2.

gerichte compensatie op een forfaitaire wijze in te richten. Met een dergelijke forfaitaire regeling zal ons inziens dan wel in het gros van de gevallen naar redelijkheid rechtsherstel moeten kunnen worden geboden. Ook moet het voor belastingplichtigen die aanspraak op een hogere compensatie willen maken mogelijk zijn om aan te tonen dat de forfaitaire compensatie in hun geval te laag is.

- 5.4 *Wetgeving* zal moeten voldoen aan de daaraan te stellen eisen, zoals artikel 1 Eerste Protocol EVRM en artikel 14 EVRM. Die eisen zullen niet anders zijn als het gaat om (spoed)wetgeving voor een aantal jaren, om een periode naar een ander stelsel te overbruggen. Dit geeft aan de ene kant meer ruimte om in deze nieuwe wetgeving zo nodig uitgangspunten aan te passen (denk aan: voor het bepalen van het rendement aansluiten bij langere periodes dan een jaar of het aanpassen van de uitgangspunten van een forfait en het tarief). Bij het vaststellen van wetgeving beschikt de wetgever in algemene zin over een ruime *margin of appreciation*. Aan de andere kant moet ervan uit worden gegaan dat als in het kader van wetgeving gebruik wordt gemaakt van een tegenbewijsregeling, daar hogere eisen aan worden gesteld.
- 5.5 Zo zal, als wetgeving een tegenbewijsregeling bevat, het voor belastingplichtigen praktisch mogelijk moeten zijn om het vereiste tegenbewijs te leveren tegen redelijke inspanningen die van hen gevergd kunnen worden. Een tegenbewijsregeling waarbij belastingplichtigen met een onmogelijke of complexe bewijslast worden geconfronteerd, zal niet alleen tot frustraties, uitvoeringsproblemen zowel bij de belastingplichtige als bij de Belastingdienst en vele procedures leiden. De vraag is ook of een dergelijke tegenbewijsregeling aan het doel daarvan voldoet. Voor nieuwe wetgeving zal een tegenbewijsregeling dan ook uitsluitend te overwegen zijn als zij ook daadwerkelijk – zowel voor belastingplichtigen als de Belastingdienst – uitvoerbaar is en het gevraagde tegenbewijs ook daadwerkelijk van belastingplichtigen kan worden verlangd.
- 5.6 In algemene zin gaan wij er vanuit dat de rechter ook wel oog zal hebben voor de uitdagingen waar de staatssecretaris, de wetgever en de Belastingdienst met het arrest van de Hoge Raad van 24 december 2021 voor staan, ook omdat het voor het draagvlak voor belastingen in het algemeen van belang is dat ook inkomen uit sparen en beleggen wordt belast.

Wat is het werkelijk rendement?

- 5.7 De voorgestelde tegenbewijsregelingen nemen kort gezegd tot uitgangspunt dat de belastingplichtige tegenbewijs moet leveren dat het werkelijke rendement op zijn vermogen, lager ligt dan waar het forfait vanuit gaat. Dat roept ook de vraag op wat onder het werkelijk rendement moet worden verstaan, en in hoeverre daarover verder debat te verwachten valt. Zo is mogelijk nodig dat belastingplichtigen het directe rendement en mogelijk ook indirecte rendement (alle vermogensmutaties, niet alleen op de peildatum, maar gedurende het hele jaar) moeten kunnen aantonen (zie ook het

advies van Bavinck, Dusardijn en Van Vijfeijken van 28-1-2022). Als tot een tegenbewijsregeling wordt overgegaan, vergt dat nadere uitwerking en gedachtenvorming.

'Rechtsherstel' over 2022

- 5.8 Een lastig punt is het 'herstel' voor 2022. Het is de vraag of over 2022 'rechtsherstel' kan worden geboden door middel van belastingheffing op basis van een beleidsregel. Voor de belastingheffing over 2022 is immers duidelijk dat het bestaande wettelijke stelsel door de Hoge Raad ontoereikend is bevonden en dus geen basis meer kan bieden voor het tot dan toe gehanteerde stelsel voor belastingheffing over box 3. Weliswaar wordt in de voorgestelde beleidsregel in zekere mate tegemoetgekomen aan de bezwaren van de Hoge Raad door een stelsel te introduceren dat een aantal van die bezwaren wegneemt, maar dat stelsel is niet op een wet gebaseerd. De vraag, die belastingplichtigen dan over 2022 mogelijk (massaal) aan de orde gaan stellen, is of de wettelijke grondslag voor deze belastingheffing niet ontbreekt. Wij achten niet volledig uitgesloten dat zal worden geoordeeld dat die grondslag inderdaad ontbreekt, met als gevolg dat alle geheven belasting over box 3 aan deze belastingplichtigen moet worden terugbetaald. Het ligt daarom niet zonder meer voor de hand om voor 2022 aan te sluiten bij het rechtsherstel over de voorafgaande jaren. Een andere mogelijkheid die zou kunnen worden verkend is om een wettelijke regeling te creëren voor de heffing in 2023 en 2024 en die met terugwerkende kracht toe te passen over 2022. Artikel 1 Eerste Protocol EVRM lijkt daaraan ook niet zonder meer in de weg te staan, maar dit behoeft uiteraard nadere uitwerking.¹⁰

Voorzienbaarheid is onder andere een belangrijk punt. Het lijkt in dat verband wel op zijn minst aangewezen dit in de aangekondigde kamerbrief in april aan te kondigen, zodat belastingplichtigen daarmee rekening kunnen houden.

Ook voor 2021 zou kunnen worden aangevoerd dat een wettelijke grondslag voor rechtsherstel ontbreekt, maar die regeling kan – ook gezien het moment van het arrest van de Hoge Raad – niet meer goed worden aangepast. Wij kunnen ons voorstellen dat voor 2021 daarom eerder bij de regeling van het rechtsherstel wordt aangesloten.

6 Rechtsherstel (jaren 2017-2022); al dan niet met tegenbewijsregeling

6.1 Opties rechtsherstel 2017-2022

- 6.1.1 Als een optie voor rechtsherstel voor de jaren 2017-2022 noemt u het toepassen van een nieuwe forfaitaire berekening van het rendement toe te passen op basis van *de werkelijk vermogensmix op de peildatum*. Daarbij wordt aangesloten bij de werkelijke

¹⁰ Wel zagen de uitspraken van het EHRM vooral op gevallen waarin het doel was om belastingontwijking c.q. -ontduiking te voorkomen, maar daarvan lijkt hier in zekere zin ook sprake.

vermogensuitsplitsing in de aangifte waarop de aanslag is gebaseerd. Er wordt dus niet meer uitgegaan van een veronderstelde, fictieve vermogensmix. U geeft aan dat voor met name belastingplichtigen met hoofdzakelijk of uitsluitend spaargeld de nieuwe berekening dichtbij het werkelijke rendement zal uitkomen omdat het werkelijke rendement op spaargeld goed forfaitair benaderbaar is en weinig spreiding kent tussen belastingplichtigen.

6.1.2 Voor de te hanteren forfaits noemt u twee varianten.

Variant 1 houdt in dat voor het rendement op (daadwerkelijk aangehouden) spaargeld forfaitair wordt uitgegaan van het gemiddelde rendement op spaargeld, en voor het rendement op (daadwerkelijk aangehouden) beleggingen uit te gaan van het forfaitaire rendement zoals dat in box 3 geldt voor rendementsklasse II, de rendementsklasse voor beleggingen. Dit is een *meerjarig gemiddeld rendement op beleggingen*.

Variant 2 houdt in dat een forfaitair rendement wordt gehanteerd op basis van het *gemiddelde rendement in dat belastingjaar* voor verschillende categorieën die nu reeds worden onderscheiden in de aangifte (effectenbezit, overige vorderingen en contact geld, onroerende zaken, etc.).

6.1.3 Voor beide varianten zal nog steeds gelden dat aan bepaalde belastingplichtigen een hoger forfaitair rendement wordt toegerekend dan het (door hen berekende) daadwerkelijk behaalde rendement. Dit zal voor variant 1 sterker gelden dan voor variant 2. In dit kader is relevant dat voor beide varianten in deze nieuwe forfaitaire berekening bepaalde relatief veilige, laag renderende beleggingen (zoals staatsobligaties) niet (kunnen) worden onderscheiden van andere, hoog renderende beleggingen. Bovendien is van belang dat rechtsherstel niet tot een hogere belasting mag leiden.

6.1.4 U heeft ons in dit kader de volgende vragen voorgelegd:

1. Is een forfaitair rechtsherstel voor beide onderscheiden varianten zoals hierboven geschetst zonder mogelijkheid tot tegenbewijs in het licht van het arrest van 24 december 2021 juridisch verdedigbaar?
2. Hoe beoordeelt u de volgende mogelijke inkaderingen van een tegenbewijsregeling:
 - a. De tegenbewijsregeling wordt beperkt tot belastingplichtigen die over de gehele periode 2017-2022 een lager daadwerkelijk rendement hebben behaald dan het forfaitair bepaalde rendement over die periode. Deze inkadering sluit aan bij de bedoeling van de wetgever om met de forfaits voor beleggingsvermogen aan te sluiten bij de rendementen die gemiddeld meerjarig behaald worden. Dit voorkomt dat belastingplichtigen die in enkele jaren een negatief of laag rendement hebben behaald, maar per saldo over een langere periode een bovengemiddeld rendement behalen dubbel worden bevoordeeld. Namelijk door in jaren waarin een hoog rendement is behaald het (lagere) forfaitaire rendement te belasten, en in jaren waarin een laag rendement wordt behaald het daadwerkelijk behaalde rendement te belasten.

- b. Voor toegang tot de tegenbewijsregeling wordt een doelmatigheidsdrempel geïntroduceerd. Alleen belastingplichtigen met een bepaald fiscaal belang krijgen toegang tot de tegenbewijsregeling. Deze drempel kan ofwel een absoluut bedrag zijn, ofwel een relatieve procentuele afwijking tussen het forfaitair bepaalde rendement en het daadwerkelijk behaalde rendement. In dit kader is de vraag of het Fierensmarge-arrest aan een tegenbewijsregeling met doelmatigheidsdrempel in de weg staat.
- c. De tegenbewijsregeling wordt beperkt tot belastingplichtigen waarbij de geheven belasting in box 3 hoger is dan het werkelijke inkomen uit vermogen.
- d. De tegenbewijsregeling wordt beperkt tot belastingplichtigen waarbij de geheven belasting in box 3 over de gehele periode 2017-2022 hoger is dan het werkelijke inkomen uit vermogen over die periode.
- e. Indien ook rechtsherstel wordt geboden aan belastingplichtigen waarvan de aanslag over de jaren 2017-2020 al onherroepelijk vaststaat, wordt aan deze groep alleen forfaitair rechtsherstel zoals hierboven beschreven geboden. De tegenbewijsregeling wordt alleen opgesteld voor belastingplichtigen die bezwaar hebben gemaakt of waarvan de aanslag nog niet onherroepelijk vaststaat.

- 6.2 *Vraag 1: is een forfaitair rechtsherstel voor beide geschetste varianten zonder mogelijkheid tot tegenbewijs in het licht van het arrest van 24 december 2021 juridisch verdedigbaar?*
- 6.2.1 Door af te stappen van de fictieve vermogensmix die is gebaseerd op een verdeling van het box 3-vermogen over spaargeld en beleggingen en in plaats daarvan uit te gaan van de werkelijke vermogensuitsplitsing op de peildatum zoals is opgenomen in de aangifte waarop de aanslag is gebaseerd, wordt – althans voor het moment van de peildatum – aangesloten bij de werkelijke verdeling van het vermogen tussen sparen en beleggen op de peildatum. Daarmee mengt de Staat zich niet meer in deze keuze van de belastingplichtige.
- 6.2.2 Uw inschatting is dat voor belastingplichtigen met hoofdzakelijk of uitsluitend spaargeld de nieuwe forfaitaire berekening (waarbij wordt uitgegaan van het gemiddelde rendement op spaargeld) dichtbij het werkelijke rendement zal uitkomen. Dat zou betekenen dat daarmee voor het spaargeld voldoende wordt getracht de werkelijkheid te benaderen, al kan uiteraard niet worden uitgesloten dat er toch spaarders zullen zijn die een lager rendement hebben behaald.
- 6.2.3 In variant 1 wordt voor het rendement op (daadwerkelijk aangehouden) beleggingen uitgegaan van het forfaitaire rendement zoals dat in box 3 geldt voor rendementsklasse II (de rendementsklasse voor beleggingen). Dit is een *meerjarig gemiddeld rendement op beleggingen*. In variant 2 wordt een forfaitair rendement voor beleggingen gehanteerd op basis van het *gemiddelde rendement in dat belastingjaar* voor verschillende categorieën die nu reeds worden onderscheiden in de aangifte (effectenbezit, overige vorderingen en contact geld, onroerende zaken, etc.).

- 6.2.4 In variant 1 wordt derhalve voor *alle* aangehouden beleggingen nog altijd uitgegaan van één meerjarig gemiddeld rendement. In variant 2 wordt, doordat wordt uitgegaan van de verschillende categorieën die thans in de aangifte worden uitgevraagd en van het gemiddelde rendement in dat belastingjaar voor die verschillende categorieën geldt, meer aangesloten bij de werkelijke opbouw/verdeling van de beleggingen en de voor die categorieën geldende gemiddelde. Daarom verdient deze variant ons inziens in ieder geval de voorkeur boven variant 1.
- 6.2.5 In variant 2 geldt evenwel nog altijd dat de beperking, zo hebben wij van u begrepen, dat een verdere uitsplitsing van beleggingen naar aandelen en obligaties voor de jaren 2017-2022 niet mogelijk is. Verder zal ook onder deze variant nog steeds gelden dat aan bepaalde belastingplichtigen (de beleggers met “gebrek aan inzicht of fortuin”) een hoger forfait voor beleggingen zal worden toegekend dan het daadwerkelijk door de belastingplichtige behaalde rendement. Daar komt bij dat in het arrest van 24 december 2021 de Hoge Raad heeft benadrukt dat met het sinds 2017 geldende forfaitaire stelsel de wetgever het uitgangspunt dat het forfait is afgestemd op het rendement dat alle belastingplichtigen in de praktijk gemiddeld zouden moeten kunnen behalen *zonder dat zij daarvoor (veel) risico hoeven te nemen* heeft verlaten en dat daardoor het forfaitaire stelsel verder af komen te staan van een heffing over inkomen waarvan kan worden aangenomen dat een individuele belastingplichtige het daadwerkelijk heeft genoten.
- 6.2.6 Door in variant 2 ervan uit te gaan dat een groter percentage van het effectenbezit niet risicovol wordt belegd (de huidige regeling gaat uit van een meer offensieve portefeuille¹¹), wordt het risico dat sprake is van belastingheffing die in strijd is met artikel 1 Eerste Protocol EVRM, in samenhang met artikel 14 EVRM, verder beperkt. Dit zal evenwel een budgettair offer vragen. Bovendien zal dit vermoedelijk in veel gevallen onredelijk (in de zin van te gunstig) kunnen uitwerken, terwijl ook niet alle beleggers (bijvoorbeeld door “gebrek aan inzicht of fortuin”) met dit rechtsherstel naar redelijkheid zullen worden gecompenseerd. Naar onze inschatting zal het inrichten van rechtsherstel op een zodanige wijze dat alle betrokkenen naar redelijkheid worden gecompenseerd zonder dat een tegenbewijsmogelijkheid nodig is, derhalve niet mogelijk zijn.
- 6.2.7 Ons lijkt een forfaitair rechtsherstel volgens de twee door u onderscheiden varianten zonder tegenbewijsmogelijkheid juridisch niet verdedigbaar is.
- 6.3 *Vraag 2a: Hoe beoordeelt u een tegenbewijsregeling die wordt beperkt tot belastingplichtigen die over de gehele periode 2017-2022 een lager daadwerkelijk rendement hebben behaald dan het forfaitaire bepaalde rendement over die periode?*

¹¹ 70% aandelen en 30% obligaties.

- 6.3.1 Het ligt niet voor de hand en het lijkt ook niet in overeenstemming met het arrest van de Hoge Raad het rechtsherstel uit te stellen tot na 2022 en alleen degenen die over de gehele periode 2017-2022 een lager daadwerkelijke rendement hebben behaald dan het forfaitaire rendement te compenseren. Daarmee wordt afgeweken van het systeem van belastingheffing op basis van een jaarinkomen. Voorts wordt afgeweken van het verlenen van compensatie in de vorm van een verlaging van de aanslag, dus ook van de wijze waarop de Hoge Raad in het decemberarrest de compensatie verleent. In het voorgestelde stelsel worden de bezwaren afgewezen en moeten de belastingplichtige het doen met de toezegging van een compensatie in 2023 over de periode 2017 t/m 2022.
- 6.3.2 Het ligt ons inziens het meest voor de hand voor de periode tot 2021 zo snel mogelijk rechtsherstel te bieden en daarmee niet te wachten tot na 2022. Dat is in lijn met het gegeven dat de massaal bezwaarprocedures over 2017 en 2018 met de beslissing van de Hoge Raad en de daarna volgende collectieve uitspraak tot een eind zijn gekomen¹² en het daarom (in ieder geval voor die gevallen) niet voor de hand ligt te lang te wachten met het rechtsherstel.

In verband zal een belastingplichtige ons inziens ook bij de rechter (moeten) kunnen klagen over het niet tijdig bieden van herstel.¹³

Het spoedig overgaan tot rechtsherstel is ook in lijn met de Kamerbrief van 1 februari 2022 waarin is aangekondigd dat het doel is om zo snel mogelijk tot een goede oplossing te komen en des te meer om burgers zo snel mogelijk duidelijkheid te geven over de gevolgen van het arrest.¹⁴

Wel is in die brief ook geconstateerd dat de wettelijke deadline voor het realiseren van rechtsherstel (4 augustus 2022) voor de bezwaren over 2017 en 2018 mogelijk niet gaat worden gehaald.¹⁵ Zelfs indien dat onverhoopt het geval zou zijn, ligt het niet voor de hand daar (veel) langer mee te wachten.

- 6.3.3 Zeker voor de bezwaren over 2017 en 2018 geldt dat daarvoor zo snel mogelijk rechtsherstel moet worden geboden en bij voorkeur voor 4 augustus 2022 of in ieder geval voor die bezwaren op dat moment bekend is hoe rechtsherstel zal worden geboden. Het is in dat verband ons inziens aan te bevelen eerst aan de hand van de voorgestelde (forfaitaire) regeling rechtsherstel te bieden en de bezwaarmakers over 2017 en 2018 (en latere jaren) daarna de gelegenheid te bieden tegenbewijs te leveren.

¹² Zie ook Kamerstukken II 2021/22, 35 927, nr. 92, p. 2. Over 2019 en 2020 lopen overigens ook nog massaal bezwaarprocedures. In de kamerbrief is echter aangekondigd dat de collectieve uitspraak ook op de jaren 2019 en 2020 zal zien. Zie Kamerstukken II 2021/22, 35 927, nr. 92, p. 3.

¹³ Vergelijk ook Gerardinck in zijn noot in FED 2022/9, onder 9.

¹⁴ Kamerstukken II 2021/22, 35 927, nr. 92, p. 4 en 6. Wel is aangegeven dat dit ook zorgvuldig en zo eenvoudig mogelijk moet gebeuren en tevens moet worden gelet op de uitvoerbaarheid.

¹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 927, nr. 92, p. 3.

De massaal bezwaarprocedures over 2019 en 2020 zijn ook in de collectieve uitspraak van 4 februari 2022 meegenomen.¹⁶ Het ligt daarom voor de hand daarvoor dezelfde oplossing te kiezen.

Omdat in deze gevallen al definitieve aanslagen zijn opgelegd, is het ook niet mogelijk om deze aan te houden, zoals wel wordt voorgesteld voor de aanslagen over 2021.¹⁷

- 6.3.4 Voor 2021 is het rechtsherstel in zoverre anders dan voor de periode 2017-2020, dat er voor deze periode nog geen definitieve aanslagen zijn opgelegd en daarom voor alle belastingplichtigen die tot box 3 behorend vermogen boven de vrijstelling bezitten rechtsherstel zal moeten worden geboden in die zin dat met het arrest van de Hoge Raad rekening moet worden gehouden ondanks de andersluidende wettelijke regeling. In beginsel zou ook voor deze groep zo snel mogelijk rechtsherstel in de rede liggen (mede omdat de aanslag IB meer omvat dan alleen een heffing over box 3 vermogen en mogelijk ook nog belasting moet worden bijbetaald op grond van andere inkomsten) en bestaat er dus een goede reden om het opleggen van de definitieve aanslag niet te lang uit te stellen.

Het vorenstaande geldt overigens ook voor de aanslagen over 2020 die nog niet definitief zijn opgelegd.

Het is ons inziens ook voor deze groep mogelijk, net als voor de jaren 2017-2020 geldt, te kiezen voor een regeling waarbij wordt uitgegaan van een forfaitair rendement zoals wij hiervoor hebben besproken. Belastingplichtigen die menen dat hun daadwerkelijke rendement lager ligt, kunnen dan bezwaar maken (en bewijs leveren dat hun rendement lager was). De aangiftes 2021 worden dan wel conform de forfaits van de rechtsherstelregeling opgelegd, maar eventueel tegenbewijs zal dan in het kader van bezwaar tegen de aangifte moeten worden geleverd. Daar zouden de belastingplichtigen ook op kunnen worden gewezen. Een andere aanpak waarbij al in het kader van de aangifte tegenbewijs kan worden geleverd, is op dit moment niet meer uitvoerbaar.

- 6.3.5 Het vorenstaande is bovendien meer in overeenstemming met het uitgangspunt dat per jaar belasting is geheven over een (forfaitair) rendement in een bepaald jaar (dat ver aflag van het werkelijke rendement) en daarbij minder past dat voor de compensatie de rendementen over meerdere jaren bepalend zijn.
- 6.3.6 Mocht toch worden gekozen voor een rendement over de periode 2017-2022, dan zou de regeling ons inziens moeten worden aangepast, zodat in lijn met het vorenstaande wel per jaar, bij de aanslagregeling, compensatie wordt toegekend. Het alternatief zou er – globaal weergegeven – als volgt kunnen uitzien (verdere uitwerking zal nog moeten plaatsvinden). Jaarlijks zal bepaald moeten worden wat het verschil is tussen

¹⁶ Kamerstukken II 2021/22, 35 927, nr. 92, p. 4 en <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2022-4198.html>.

¹⁷ Kamerstukken II 2021/22, 35 927, nr. 92, p. 5.

het werkelijk rendement van de belastingplichtige en het forfaitair bepaalde rendement. Het verschil wordt hierna benoemd als onderrendement (in geval van een negatief verschil) c.q. overrendement (in geval van een positief verschil). Voor het tegenbewijs in een bepaald jaar zal een negatief verschil kunnen leiden tot een verlaging van de heffing in dat jaar, maar alleen voor zover dit onderrendement meer bedraagt dan het overrendement in de voorafgaande jaren vanaf 2017. Daarbij zal een onderrendement in een voorafgaand jaar de overrendementen in de andere voorafgaande jaren compenseren, maar niet voor zover dit onderrendement reeds tot een verlaging van het inkomen uit vermogen heeft geleid. Dit betekent dat voor een belastingplichtige die geen bezwaar heeft gemaakt tegen de aanslagen t/m 2020 over 2021 alleen met succes tegenbewijs kan leveren wanneer hij over 2021 alsmede over de gehele periode 2017 t/m 2021 een onderrendement heeft gehad. Daarbij vindt een compensatie van over- en onderrendementen plaats.

In dit stelsel is ook denkbaar dat al vanaf 2021 rechtsherstel wordt geboden. Ook een knip tussen periodes, zodat eerdere jaren waar al langer geleden bezwaar over is gemaakt, eerder kunnen worden hersteld, is denkbaar.

- 6.3.7 Het belangrijkste materiële verschil van deze door ons voorgestelde regeling met de in vraag 2a omschreven inkadering van het tegenbewijs is dat een in een bepaald jaar geslaagd tegenbewijs niet wordt teruggedraaid door een overrendement in een volgend jaar. Daarnaast wordt uitgegaan van een jaarlijks stelsel in verband met het tegenbewijs (bij de aanslagregeling) in plaats van een afwikkeling over alle jaren gezamenlijk na afloop van 2022. Het is de vraag of dit een extra uitvoeringsprobleem oplevert omdat in beide wijzen van inkadering over alle jaren een berekening van het werkelijke rendement moet plaatsvinden.
- 6.3.8 Voor 2022 is ons inziens de vraag of sprake kan zijn van rechtsherstel als in de daaraan voorafgaande jaren (zie onderdeel 5.8 hiervoor).
- 6.4 *Varianten tegenbewijsregeling 2b, 2c en 2d*
- 6.4.1 U heeft ook de vraag (2b) gesteld of het denkbaar is de tegenbewijsregeling te beperken tot die gevallen waarin het nadeel een bepaald absoluut bedrag overschrijdt of een bepaald relatief verschil tussen het fictieve en werkelijke rendement.
- 6.4.2 Ons inziens ligt een dergelijke benadering niet voor de hand. Allereerst is het de vraag waarom bij geringer nadeel (zeker indien sprake is van een drempel met absolute bedragen) geen aanspraak kan worden gemaakt op rechtsherstel en bij groter nadeel wel. Het is ons inziens lastig voor dat onderscheid een juridisch acceptabele rechtvaardiging te vinden. Een dergelijke drempel zou daarmee al snel in strijd kunnen komen met artikel 14 EVRM.

Daarbij is nadeel ook relatief. Voor een kleine spaarder die boven de drempel uitkomt kan een relatief gering nadeel toch grotere impact hebben dan

bijvoorbeeld een vermogende particulier die in absolute zin een groter nadeel ondervindt.

- 6.4.3 Het door u genoemde het Fierensmarge-arrest¹⁸ betrof de in de Wet WOZ opgenomen bepaling die inhield dat een bij WOZ-beschikking vastgestelde waarde van een onroerende zaak geacht werd juist te zijn indien de afwijking van de vastgestelde waarde en de werkelijke waarde binnen een bepaalde marge blijft. De Hoge Raad oordeelde dat hiermee een effectieve betwisting van de rechtmatigheid van de WOZ-beschikking wordt verhinderd en sprake is van een inbreuk op artikel 1 Eerste Protocol EVRM. De in vraag (2b) voorgestelde beperking van de tegenbewijsregeling kan eveneens als een procedurele bepaling waarmee effectieve betwisting van de hoogte van het verleende rechtsherstel wordt verhinderd worden beschouwd, zodat ons inziens ook daarom van deze inkadering van de tegenbewijsregeling moet worden afgezien.
- 6.4.4 Voor de regeling als voorgesteld onder 2c en 2d zien we weinig juridische aanknopingspunten. De door de Hoge Raad gesignaleerde problemen zagen immers op het fictieve rendement dat is berekend over het vermogen. Het ligt daarom niet voor de hand het leveren van tegenbewijs te beperken aan de hand van aspecten die daar niet aan zijn gerelateerd, zoals de vraag of de geheven belasting het inkomen uit vermogen overtrof.
- 6.4.5 Wij wijzen er voorts nog op dat bij de beoordeling van de proportionaliteitstoets van belang kan zijn of de belasting op inkomsten uit vermogen uitgaat boven dat inkomen zelf. De Hoge Raad heeft echter geoordeeld dat sprake is van schending van het EVRM en dat rechtsherstel moet worden geboden op basis van het werkelijke inkomen. Daardoor speelt de proportionaliteitstoets niet meer. De in 2c en 2d voorgestelde inkadering van de tegenbewijsmogelijkheid komt in feite neer op maximering van de heffing op een tarief van 100% van het werkelijke inkomen uit vermogen. Wij achten het onwaarschijnlijk dat de rechter deze inkadering van de tegenbewijsmogelijkheid zal aanvaarden.
- 6.5 *Vraag 2e: Tegenbewijsregeling alleen openstellen voor belastingplichtigen die bezwaar hebben gemaakt of waarvan de aanslag nog niet onherroepelijk vaststaat*
- 6.5.1 De tegenbewijsregeling hoeft juridisch gezien niet te worden opengesteld voor belastingplichtigen die geen bezwaar hebben gemaakt, zie ons eerdere advies van 27 januari 2022 over de vraag of artikel 13 EVRM met zich brengt dat artikel 45aa sub b URIB niet kan en mag worden toegepast in de gevallen waarin geen bezwaar is gemaakt tegen de vermogensrendementsheffing in box 3 voor de jaren 2017 en 2018. Dat is wat ons betreft een politiek-bestuurlijke afweging, al kan daar ook anders over worden gedacht. In lijn daarmee zou dat dan ook gelden voor het openstellen van een tegenbewijsregeling.

¹⁸ HR 22 oktober 2010, ECLI:NL:HR:2010:BL1943.

- 6.5.2 U heeft ons ook de mogelijkheid voorgelegd dat coulanchehalve ook niet-bezwaarmakers het aangepaste forfait wordt geboden (als dat gunstiger is), maar dan zonder mogelijkheid van tegenbewijs. Daarmee wordt ontegenzeggelijk de niet-bezwaarmakers tegemoet gekomen. Dat kan er toe leiden dat minder mensen opkomen tegen de beslissing om geen compensatie te bieden. Het is dan echter niet uitgesloten dat de rechter daarin aanleiding ziet om dan ook inhoudelijk te beoordelen of de coulancregeling aan de eisen van de Hoge Raad voldoet.

7 Tegenbewijsregeling bij spoedwetgeving (jaren 2023 en 2024)

- 7.1 De Hoge Raad stelt in het arrest van 24 december 2021 voorop dat een forfaitaire regeling mogelijk is, en dat een zekere ruwheid daaraan inherent is. Dat degenen die het beter doen dan het forfait, een voordeel hebben ten opzichte van degenen die het slechter doen dan het forfait, is (pas) een probleem voor zover bij het vaststellen van het forfait niet wordt geprobeerd de werkelijkheid te benaderen (rov. 3.2.3).
- 7.2 De Hoge Raad stelt vervolgens vast dat dat vanaf 2017 het geval is, en dat de wetgever vanaf dat jaar geen meer aansluiting heeft gezocht bij de rendementen die belastingplichtigen in de praktijk, over een langere periode bezien, gemiddeld zouden moeten kunnen behalen zonder dat zij daar (veel) risico voor hoeven nemen (rov. 3.3.1 en zie ook rov. 3.3.5).
- 7.3 Van deze uitgangspunten wordt in de mogelijke regeling waarvan u ons de contouren heeft voorgelegd, geen afstand genomen. Dat betekent dat de nieuwe regeling aan dezelfde uitgangspunten moet voldoen, en dat de problemen die de Hoge Raad ten aanzien van de huidige regeling vaststelt, verholpen moeten worden. Wel heeft de wetgever ook bij een spoedwetgeving de hiervoor in onderdeel 4.1 omschreven beoordelingsvrijheid.
- 7.4 Een tegenbewijsregeling kan bijdragen aan de rechtvaardiging voor een forfait, maar kan geen fundamentele problemen in het stelsel verhelpen. Het oude systeem voor de toekomst handhaven met een tegenbewijsregeling is wat ons betreft dan ook niet mogelijk. In het nieuwe systeem zal voldoende aan de bezwaren van de Hoge Raad tegemoet gekomen moeten worden. Een tegenbewijsregeling kan wel de keuze voor bepaalde forfaits meer rechtvaardigen en er voor zorgen dat voor gevallen die afwijken van de meer standaard benadering aan de hand waarvan de forfaits zullen worden vastgesteld, ook een goede uitkomst wordt bereikt doordat een mogelijkheid wordt geboden ook bij het werkelijk rendement aan te sluiten.

Voor de inkadering van een tegenbewijsregeling gelden de opmerkingen die wij hiervoor hebben gemaakt over een tegenbewijsregeling in het kader van rechtsherstel.

- 7.5 Voor een tegenbewijsregeling in het kader van wetgeving kan wat ons betreft echter uitsluitend worden gekozen als het leveren van tegenbewijs in de praktijk daadwerkelijk mogelijk is, zonder dat de belastingplichtige daarmee met een bewijslast wordt belast waar niet of uitsluitend met aanzienlijke inspanningen aan is te voldoen. Het leveren van tegenbewijs moet daarentegen – in ieder geval voor het overgrote deel van de gevallen – eenvoudig te leveren zijn, ook voor natuurlijke personen zonder fiscale bijstand.
- 7.6 Wij begrijpen van u dat dat zeer de vraag is en dat dit tegenbewijs in veel gevallen niet of slechts moeilijk te leveren zal zijn. Wij vragen ons in die omstandigheden sterk af of een tegenbewijsregeling alleen al vanwege de te verwachten frustraties en uitvoeringsproblemen een reële optie is.
- 7.7 Als dat niet het geval is, ligt het in de rede om in te zetten op een regeling waarbij zo goed mogelijk aan de door de Hoge Raad gesignaleerde problemen tegemoet wordt gekomen, al dan niet door de gekozen forfaits ruimhartiger in te richten. Hiervoor gaven wij al aan dat de wetgever bij het inrichten van wetgeving en de keuzes in een belastingstelsel over een *wide margin of appreciation* beschikt. Er kan dus ook worden bezien of de uitgangspunten anders kunnen worden gekozen. Er zal in ieder geval scherp uiteen moeten worden gezet welke uitgangspunten de wetgever voor de gekozen forfaitaire regeling hanteert. Wellicht kan er ook aan worden gedacht om het werkelijk rendement scherper te benaderen door jaarlijks forfaits te herijken of vast te stellen. Daarbij zou mogelijk het tarief voor box 3 kunnen worden aangepast. Wellicht zou ook een beperktere tegenbewijsregeling – die wel voor zowel de belastingplichtige als de Belastingdienst goed uitvoerbaar is – nog een te onderzoeken denkrichting kunnen zijn (bijvoorbeeld vanwege het onderscheid tussen aandelen en obligaties dat niet kan worden gemaakt).

Oplegger dekkingsopties box 3

Budgettaire opgave

- De derving aan de inkomstenkant hangt af van keuzes over herstel (zie tabel 1) en spoedwetgeving¹.
- Op basis van de begrotingsregels en de Starnota dient voor de derving als gevolg van het box 3-arrest dekking gevonden te worden. Het dekken van de budgettaire gevolgen van arresten binnen het inkomstenkader is namelijk de staande praktijk. Dit gold eerder bijvoorbeeld ook voor arresten rondom Sofina, IACK co-ouderschap, aanvullend tier 1 kapitaal (AT1), de fiscale eenheid en btw-ondernemerschap bij zonnepanelen.
- Deze derving dient binnen de kabinetsperiode gedekt te worden. Dekking van een budgettaire derving wordt in de regel zoveel mogelijk bij dezelfde belastingsoort gezocht.
- Bijgevoegd kunt u een groslijst van mogelijkheden vinden. De budgettaire opbrengst en de uitvoeringsgevolgen zijn per maatregel bekeken, de inwerkingtredingsdata zijn op basis van eerste inschattingen vanuit de uitvoering. Voor een definitief oordeel is een uitvoeringstoets nodig. Bij een combinatie van maatregelen kunnen de opbrengst en de uitvoeringsmogelijkheden wijzigen.
- De budgettaire opgave is dusdanig groot dat het moeilijk kan zijn om met 'kleine' opties het gat te vullen. Dit kan dus vragen om significante aanpassingen van het belastingstelsel. Bijlage 3 bevat daarom ter achtergrond de beleidsmatige overwegingen bij de lijst aan dekkingsopties op basis van de rapporten die de afgelopen jaren zijn verschenen.

Bespreekpunt: inventariseren van de reacties op deze lijst aan dekkingrichtingen en -opties. Volgende vierhoek worden op basis van deze inventarisatie pakketten voorgesteld.

Tabel 1: Geraamde dekkingsopgave aan de inkomstenkant bij verschillende varianten (cumulatieve bedragen over de periode 2017 tot en met 2022, in miljarden euro's)

| | Voor alle belastingplichtigen ¹ | In 2017-2020 alleen voor bezwaarmakers ³ | Voor alle belasting- plichtigen, maar met tegenbewijs- regelling in 2017-2020 alleen voor bezwaa- makers |
|---|--|---|---|
| | <i>waarvan via tegenbewijsregeling²</i> | | |
| 1. Alles terug-variant | 26,5 <i>0 (0 verzoeken)</i> | 9,9 | 26,5 |
| 2. Spaarvariant | 11,4 <i>4,7 (2,2 mln verzoeken)</i> | 3,5 | 7,9 |
| 3. Forfaitair voor alle vermogenscategorieën | 11,3 <i>1,2 (0,9 mln verzoeken)</i> | 3,4 | 10,7 |

¹ Inclusief doorwerking van maatregelen aan de inkomstenkant, exclusief uitvoeringskosten en doorwerking op inkomensafhankelijke regelingen (uitgaven). De uitvoeringskosten zijn op dit moment niet goed in te schatten. Zeer waarschijnlijk zijn de gevolgen omvangrijk met name vanwege de tegenbewijsregeling, vragen, klachten, eventuele verdere bezwaar- en beroepsprocedures. De doorwerking naar andere regelingen wordt geschat op € 0,1 miljard.

² Omdat het beroep op de tegenbewijsregeling onzeker is, en de controlemogelijkheden naar verwachting beperkt zijn, kent de raming een groter dan gebruikelijke onzekerheid.

³ In de belastingjaren 2021 en 2022 geldt het rechtsherstel sowieso voor alle belastingplichtigen.

¹ De derving van de spoedwetgeving hangt af van de keuze voor budgetneutrale invoering of met bestaande tarieven en grondslagen. Deze laatste optie zal een additionele derving met zich meebrengen.

Bijlage 1: Tabel dekkingsopties box 3

| # | Maatregel | Opbrengst | Invoering per |
|--|---|---|---------------|
| Box 3 / vermogensheffing | | | |
| 1 | Spoedwetgeving: Werkelijke vermogensmix. (Tijdelijke) verhoging tarieven box 3 | Afhankelijk van vormgeving. Verhoging tarief met 1%-punt levert 140 mln struc op. | 2023 |
| 2 | Spoedwetgeving: Vermogensbelasting met box 3 als grondslag, met een (tijdelijk) verhoogd of progressief tarief. | Afhankelijk van vormgeving. Een vlak tarief van 1% levert 3,5 mrd per jaar op. Wanneer je 10 mld dekking wilt ophalen bovenop de reguliere opbrengst met een tijdelijk hoger tarief, kom je uit op een tarief van 2,6% over 3 jaar of 5% in 1 jaar. | PM |
| 3 | Vermogensbelasting invoeren (naast box 3 heffing) | Afhankelijk van vormgeving. Een vlakke vermogensbelasting van 1% met grondslag box 3 levert 2,8 mrd per jaar op. | PM |
| 4 | (Tijdelijk) uitstellen verhoging heffingsvrij vermogen box 3 naar 2026 (maatregel uit coalitieakkoord) | 100 mln in 2023, 200 mln in 2024, 300 mln in 2025 = 600 mln incidenteel | 2023 |
| 19 | Afschaffing vrijstelling in box 3 voor nettopensioen en nettolijfrente | 34 mln struc | PM |
| Vennootschapsbelasting | | | |
| 5 | (Tijdelijk) afschaffen lage tarief Vpb | 5,2 mrd per jaar | 2023 |
| 6 | (Tijdelijk) beperken laag tarief vpb tot €100.000 | 2,6 mrd (1,3 mrd bij grens tot 200.000) per jaar | 2023 |
| Schenk- en erfbelasting, doorschuifregeling (DSR), bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) | | | |
| 9 | Schenk- en erfbelasting; hoger tarief grote vermogens | 62 mln (struc) | 2024 |
| 10 | Schenk- en erfbelasting; gelijktrekken tarieven kinderen en kleinkinderen | 0,4-0,45 mrd (struc) | 2023 |
| 11 | Verhuurd vastgoed standaard aanmerken als beleggings-vermogen voor de DSR en de BOR. | Voorkomt mogelijke toekomstige derving. | 2023 of 2024 |
| 12 | Verlaging vrijstelling waarde going concern naar 25% en aftopping op € 5 miljoen in de BOR. | 0,24 mrd struc (0,1 mrd beginjaren) | 2024 |
| 13 | Afschaffen van vrijstelling waarde going concern in de BOR | 0,29 mrd struc (0,1 mrd beginjaren) | 2024 |
| Box 2 | | | |
| 14 | Verhoging box 2-tarief naar 30% of 35% | 30%: 0,4 miljard struc 35%: 0,9 miljard struc | 2023 |
| 15 | Afschaffen van de doelmatigheidsmarge in de gebruikelijkloonregeling | 0,2 mrd struc (eerste jaar 0,8-0,7 mrd) | 2023 |
| 17 | Lenen eigen BV beperken of afschaffen | 6-12 mln struc, eerdere jaren 0,3-0,6 mrd | PM |
| Box 1 / overig | | | |
| 7 | (Tijdelijk) verhogen eigenwoningforfait | Een verhoging van het ewf met 0,1%-punt levert 0,5 mrd per jaar op | 2023 |
| 8 | Afschaffen keuzerecht voor partiële buitenlandse belastingplicht | 20-60 mln | PM |
| 16 | Afbouw algemene heffingskorting met verzamelinkomen. | 337 mln struc (gebaseerd op huidige box 3) | PM |
| 18 | Afschaffing aftrekbaarheid toevoeging aan fiscale oudedagsreserve (FOR) | 55 mln struc (lastenrelevant is 109 mln struc) | 2023 of 2024 |
| 20 | Afschaffen Hillen | 0,5 mld in eerste jaren. Struc 0 vanwege reeds ingezette uitfasering. | PM |

Bijlage 2: Fiches dekkingsopties box 3

Algemene noot uitvoerbaarheid

- Gezien de huidige ontwikkelingen rondom de keten inkomensheffing (m.n. box 3 spoedwetgeving en hersteloperatie), is het lastig een inschatting af te geven per wanneer structuurwijzigingen in deze keten realiseerbaar zijn.
- Logischerwijs zal het stapelen van opties eerder zorgen voor knelpunten in het portfolio, waardoor de inwerkingtredingsdatum naar achteren schuift.
- Derhalve is het van belang dat goed wordt gekeken of opties worden verspreid over de verschillende ketens, en bij voorkeur geen cumulatie van veel opties. Wij houden hier in de pakketten die wij volgende vierhoeken voorleggen rekening mee.

| Optie 1: Spoedwetgeving: Werkelijke vermogensmix. (Tijdelijke) verhoging tarieven box 3 | | | |
|--|---|---|-----------|
| Concrete uitwerking maatregel | <ul style="list-style-type: none"> • Het voordeel uit sparen en beleggen wordt berekend op grond van de werkelijke samenstelling van het vermogen van belastingplichtigen. Per vermogenscategorie wordt een forfait vastgesteld zodat het te belasten voordeel beter aansluit bij de werkelijkheid. • Hierbij gaat het om vermogensbestanddelen die onder het huidige systeem van box 3 vallen. • De tarieven (dus niet het forfait) van de box 3 heffing kunnen tijdelijk verhoogd worden ter dekking van de derving in voorgaande jaren. | | |
| Beoogd effect | Reparatie van vermogensrendementsheffing box 3. | | |
| Neveneffecten (indien van toepassing) | Arbitrage | | |
| Budgettaire aspecten | <p>Afhankelijk van vormgeving, ook reguliere opbrengst box 3 moet gedekt worden (circa 4,5 mrd).</p> <table border="1"> <tr> <td>Verhogen tarief met 1%-punt naar 32% bij spoedwetgeving variant a (spaarvariant).</td> <td>€ 140 mln</td> </tr> </table> | Verhogen tarief met 1%-punt naar 32% bij spoedwetgeving variant a (spaarvariant). | € 140 mln |
| Verhogen tarief met 1%-punt naar 32% bij spoedwetgeving variant a (spaarvariant). | € 140 mln | | |
| Juridische aspecten | Wetgeving: Per 2023 | | |
| Uitvoeringsaspecten | 2023, indien het in het verlengde ligt van herstelopties (werkelijke vermogensmix met aangepast forfait). Maar wel verschillende rafelranden/uitdagingen in de uitvoering. Voornamelijk arbitrage, doorwerking TSL en andere regelingen. | | |

| Optie 2: Spoedwetgeving: Vermogensbelasting met box 3 als grondslag, met een (tijdelijk) verhoogd of progressief tarief. | |
|---|--|
| Concrete uitwerking maatregel | <ul style="list-style-type: none"> • In het geval dat besloten wordt om een vermogensbelasting in te voeren ter vervanging van de box 3 heffing, kan een tijdelijk verhoogd of progressief tarief ingesteld worden ter dekking van de derving in de voorgaande jaren. • De vermogensbelasting zal vermogenscategorieën conform huidige box 3 als grondslag kennen. |
| Beoogd effect | Vervanging van vermogensrendementsheffing box 3. |
| Neveneffecten (indien van toepassing) | Vergelijkbaar met huidige box 3 heffing. |
| Budgettaire aspecten | <ul style="list-style-type: none"> • Afhankelijk van vormgeving, bij vervanging van huidige box 3 dient ook die opbrengst gedekt te worden (circa 4,5 mrd). Een vermogensbelasting van 1% voor alle belastingplichtigen boven het huidige heffingvrije vermogen levert ongeveer 3,5 mld. euro per jaar op. Het is mogelijk om een progressief tarief in te voeren. Wanneer je 10 mld dekking wilt ophalen bovenop de reguliere opbrengst met een tijdelijk hoger tarief, kom je uit op een tarief |

| | |
|----------------------------|---|
| | van 2,6% over 3 jaar of 5% in 1 jaar. PM Deze optie kent samenloop met de verrekening van dividendbelasting, de budgettaire gevolgen hiervan worden onderzocht. |
| Juridische aspecten | Wetgeving: Per 2023 |
| Uitvoeringsaspecten | Dient nader te worden onderzocht. Verhoogd tarief naar verwachting maakbaar in 2024, progressief tarief naar verwachting maakbaar in 2025. Haalbaarheid moet nog worden onderzocht. |

| | |
|---|--|
| Optie 3: Vermogensbelasting invoeren (naast box 3 heffing) | |
| Concrete uitwerking maatregel | <ul style="list-style-type: none"> Een vermogensbelasting invoeren naast de box 3 heffing. Deze kan tijdelijk ingevoerd worden ter dekking van de derving in de voorgaande jaren. De vermogensbelasting zal box 3 als grondslag kennen. Hiervoor zijn meerdere uitwerkingen mogelijk. Optie 1: Vlakke heffing, 1% over box 3 grondslag Optie 2: Progressief tarief Optie 3: Alleen bezit belasten. Schulden zijn dan niet meer aftrekbaar. Bij een <i>vermogens</i>belasting blijft box 3 zeer aantrekkelijk voor onroerendgoedbezitters, omdat bezit en schulden kunnen worden gesaldeerd. Van de 71 miljard aan schulden van belastingplichtigen in box 3, zit 63 miljard (89%) bij onroerendgoedbezitters. Met een <i>bezits</i>belasting wordt deze groep meer belast. |
| Beoogd effect | Vermogens zwaarder belasten |
| Neveneffecten (indien van toepassing) | Arbitrage |
| Budgettaire aspecten | Optie 1: 2,8 miljard (tarief 1%) Optie 2: Afhankelijk van vormgeving Optie 3: 3,7 miljard (tarief 1%) |
| Juridische aspecten | Wetgeving: Per 2023 |
| Uitvoeringsaspecten | PM |

| | |
|--|---|
| Optie 4: (Tijdelijk) uitstellen verhoging heffingsvrij vermogen box 3 naar 2026 (maatregel uit coalitieakkoord) | |
| Concrete uitwerking maatregel | <ul style="list-style-type: none"> In het coalitieakkoord is afgesproken om het heffingsvrij vermogen in box 3 verder te verhogen en hiervoor in stapjes structureel 300 mln uit te trekken. Deze verhoging van het heffingsvrij vermogen kan worden uitgesteld naar 2026 om incidenteel geld op te halen of worden afgesteld voor structurele dekking. |
| Beoogd effect | Vermogens zwaarder belasten |
| Neveneffecten (indien van toepassing) | / |
| Budgettaire aspecten | Bij uitstel naar 2026: 100 mln in 2023, 200 mln in 2024, 300 mln in 2025 = 600 mln incidenteel Bij schrappen maatregel: 300 mln incidenteel + 300 mln struc |
| Juridische aspecten | Bij uitstel: Geen wetgeving nodig voor 2026, de CA-maatregel wordt uitgesteld. Bij schrappen maatregel: Geen wetgeving nodig |
| Uitvoeringsaspecten | Uitvoering per 2023 |

| | |
|--|--|
| Optie 5: (Tijdelijk) afschaffen lage tarief Vpb | |
| Concrete uitwerking maatregel | <ul style="list-style-type: none"> Het huidige lage tarief in de Vpb (15%) wordt afgeschaft en gelijk aan het algemene Vpb-tarief (25,8%). Deze maatregel kan incidenteel of structureel worden ingevoerd, |

| | |
|--|---|
| | afhankelijk van de dekkingsbehoefte. |
| Beoogd effect | Winst zwaarder belasten |
| Neveneffecten (indien van toepassing) | <ul style="list-style-type: none"> • 97% van de ondernemingen gehouden door dga's hebben winsten tot € 395.000, waardoor het huidige verlaagde tarief zorgt voor een aanzienlijke verlaging van de belastingdruk van de dga. • Dit verstoort het globale evenwicht met de werknemer en IB-ondernemer. • Het huidige lage tarief kan gezien worden als een tegemoetkoming voor het mkb. Deze tegemoetkoming is wel wat ongericht. • Het lage vpb tarief zorgt voor een verhoogde actieve fiscale planning. Uit het familiebedrijven-onderzoekspanel, opgezet door RSM in samenwerking met Nyenrode, blijkt dat ongeveer een vijfde van de familiebedrijven de onderneming hebben opgeknipt vanwege het lage VPB-tarief en geeft 18 procent van de familiebedrijven aan een nieuwe vennootschap niet in een fiscale eenheid te voegen. Uiteraard maken niet alleen familiebedrijven gebruik van deze vorm van fiscale planning. |
| Budgettaire aspecten | 5,2 mrd per jaar bij afschaffen. Verhoging van lage vpb tarief met 1%-punt levert 524 mln op (sleutel). |
| Juridische aspecten | Wetgeving: Per 2023 |
| Uitvoeringsaspecten | Uitvoering: Per 2023, parameteraanpassing In VA waarschijnlijk nog 2 schijven met hetzelfde tarief zichtbaar, in DA netjes gemaakt met 1 schijf |

| | |
|---|---|
| Optie 6: (Tijdelijk) beperken laag tarief vpb tot €100.000 | |
| Concrete uitwerking maatregel | <ul style="list-style-type: none"> • Het huidige lage tarief in de Vpb wordt beperkt van € 395.000 tot €100.000. • Deze maatregel kan incidenteel of structureel worden ingevoerd, afhankelijk van de dekkingsbehoefte. |
| Beoogd effect | Winst zwaarder belasten |
| Neveneffecten (indien van toepassing) | <ul style="list-style-type: none"> • 97% van de ondernemingen gehouden door dga's hebben winsten tot € 395.000, waardoor het huidige verlaagde tarief zorgt voor een aanzienlijke verlaging van de belastingdruk van de dga. • Dit verstoort het globale evenwicht met de werknemer en IB-ondernemer. • Het huidige lage tarief kan gezien worden als een tegemoetkoming voor het mkb. Deze tegemoetkoming is wel wat ongericht. • Het lage vpb tarief zorgt voor een verhoogde actieve fiscale planning. Uit het familiebedrijven-onderzoekspanel, opgezet door RSM in samenwerking met Nyenrode, blijkt dat ongeveer een vijfde van de familiebedrijven de onderneming hebben opgeknipt vanwege het lage VPB-tarief en geeft 18 procent van de familiebedrijven aan een nieuwe vennootschap niet in een fiscale eenheid te voegen. Uiteraard maken niet alleen familiebedrijven gebruik van deze vorm van fiscale planning. |
| Budgettaire aspecten | 2,6 mrd (1,3 mrd bij grens tot 200.000) per jaar |
| Juridische aspecten | Wetgeving: Per 2023 |
| Uitvoeringsaspecten | Uitvoering: Per 2023, parameteraanpassing |

| | |
|---|---|
| Optie 7: (Tijdelijk) verhogen eigenwoningforfait | |
| Concrete uitwerking maatregel | • (Tijdelijk) verhogen eigenwoningforfait (inclusief 'villatarief') |
| Beoogd effect | Woningwaarde zwaarder belasten |

| | |
|--|--|
| Neveneffecten (indien van toepassing) | <ul style="list-style-type: none"> • Het eigenwoningforfait belast niet het netto-vermogen in de eigen woning, maar het woongenot dat bepaald wordt o.b.v. de woningwaarde. Een verhoging raakt dus ook starters die nog geen of weinig vermogen hebben opgebouwd in de eigen woning. • Daartegenover staat dat het gemiddelde netto-vermogen in de eigen woning meer dan 150.000 euro bedraagt en het eigenwoningbezit fiscaal wordt gesubsidieerd. Een verhoging van het eigenwoningforfait zorgt daarmee voor minder verstoring op de woningmarkt en een betere balans tussen koop en huur. • Het huidige EWF bedraagt 0,45 procent. Met een eigenwoningforfait van 1,3 procent wordt de fiscale subsidie op de koopwoning geneutraliseerd. Omdat het EWF een benadering betreft van het genoten woongenot zit er een zekere grens aan de verhoging van dit forfait. Deze grens laat zich lastig kwantificeren. • Bij een gematigde verhoging lijken liquiditeitsproblemen te overzien: een verdubbeling van het eigenwoningforfait leidt voor een gemiddelde woning tot een lastenverzwaring van minder dan 1000 euro. |
| Budgettaire aspecten | Een verhoging van het eigenwoningforfait met 0,1 procentpunt levert 522 mln per jaar op (dit is een sleutel) |
| Juridische aspecten | Wetgeving: Per 2023 |
| Uitvoeringsaspecten | Uitvoering: Per 2023, parameteraanpassing |

| | |
|--|---|
| Optie 8: Afschaffen keuzerecht voor partiële buitenlandse belastingplicht | |
| Concrete uitwerking maatregel | <ul style="list-style-type: none"> • Als een werknemer tijdelijk buiten zijn land van herkomst werkt, maakt hij mogelijk extra kosten, de zogenoemde extraterritoriale kosten (ETK). De werkgever mag de werknemer een voor de loonheffingen (onbelaste) vergoeding geven voor de ETK van de werknemer. De werkgever mag deze ETK vergoeden door ten hoogste 30% van het loon, inclusief vergoeding, belastingvrij te verstrekken (de 30%-regeling). • Een aanpalende regeling van de 30%-regeling is het keuzerecht voor partiële buitenlandse belastingplicht. Dit maakt het mogelijk dat ingekomen werknemers (met een specifieke deskundigheid die niet of schaars aanwezig is op de Nederlandse arbeidsmarkt) voor box 2 en box 3 kunnen kiezen om te worden belast als ware zij buitenlands belastingplichtig, ondanks dat zij in Nederland wonen. • Door de partiële behandeling als buitenlands belastingplichtige zijn zij in Nederland voor box 2 en box 3 alleen belasting verschuldigd over de inkomsten uit aanmerkelijk belang in een in Nederland gevestigde vennootschap, in Nederland gelegen (rechten die betrekking hebben op) onroerende zaken en de winstrechten van een in Nederland gevestigde rechtspersoon. Over overige box 2 en box 3 vermogen hoeft deze groep dus geen belasting te betalen. • Het voorstel is om deze regeling af te schaffen |
| Beoogd effect | Vermogen van ingekomen werknemers op wie de 30%-regeling van toepassing is en die kiezen voor partiële buitenlandse belastingplicht, zwaarder te belasten |
| Neveneffecten (indien van toepassing) | <ul style="list-style-type: none"> • De partiële buitenlandse belastingplicht (al dan niet in combinatie met de mogelijkheid om inkomen tussen partners vrij te verdelen) kan er in sommige situaties toe leiden dat er geheel geen belastingheffing plaatsvindt over het buitenlandse box2/box 3-inkomen (dus niet in Nederland, maar ook niet in het land van herkomst). Met het afschaffen van de partiële buitenlandse belastingplicht wordt dit voorkomen. • Het afschaffen van het keuzerecht voor partiële buitenlandse belastingplicht kan het Nederlandse vestigingsklimaat negatief |

| | |
|-----------------------------|---|
| | <p>beïnvloeden en maakt het mogelijk moeilijker om werknemers uit het buitenland aan te trekken met een specifieke deskundigheid die niet of schaars aanwezig is op de Nederlandse arbeidsmarkt.</p> <ul style="list-style-type: none"> Voor de partiële buitenlandse belastingplichtige leidt de afschaffing van het keuzerecht tot meer complexiteit en meer administratieve lasten. Ook zal de afschaffing ertoe leiden dat er een extra beroep wordt gedaan op het doenvermogen van de belastingplichtige. Zo moet een groep die eerder geen aangifte inkomstenbelasting moest doen, dit straks wel doen. |
| Budgettaire aspecten | <ul style="list-style-type: none"> De schatting is dat deze maatregel tussen de 20 en 60 miljoen per jaar oplevert. Deze bedragen zijn gebaseerd op eerdere ramingen, waarbij veel aannames zijn gedaan over box 2/box 3 inkomen in het buitenland, omdat deze gegevens niet bekend zijn. Daarnaast is met ingang van 1 januari 2019 de maximale looptijd van de 30%-regeling verkort van 8 jaar naar 5 jaar. Voor bestaande gevallen is destijds voorzien in overgangsrecht, waardoor voor hen de wijzigingen pas gelden met ingang van 1 januari 2021. Deze verkorting van de looptijd heeft invloed op de raming. Gegevens over met name het aantal gebruikers van de 30%-regeling in 2021 zijn echter nog niet beschikbaar. |
| Juridische aspecten | Vereist een wetswijziging. Waarschijnlijk mogelijk per 2023. Dit moet nog nader worden onderzocht. Gelet op de historie van de regeling en de 30%-regeling lijkt overgangsrecht gepast |
| Uitvoeringsaspecten | PM |

| Optie 9: Schenk- en erfbelasting; hoger tarief grote vermogens | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|------|-------|----------|--|------|------|-------|----------|---|----|----|----|------|
| Concrete uitwerking maatregel | <ul style="list-style-type: none"> Invoering extra tariefgroep voor zowel schenk- als erfbelasting met 10%-punt hoger tarief bij belaste verkrijgingen boven € 300.000. Dit betekent aanpassing van de huidige tweede tariefschijf (in plaats van 'tussen X en hoger' wordt deze 'tussen X en € 300.000') en toevoeging van een derde tariefschijf ('€ 300.000 en hoger'). i Bij belaste verkrijgingen boven € 300.000 geldt voor kinderen een tarief van 30%, voor kleinkinderen 46% en voor derden 50%. | | | | | | | | | | | | | |
| Beoogd effect | Vermogens zwaarder belasten | | | | | | | | | | | | | |
| Neveneffecten (indien van toepassing) | / | | | | | | | | | | | | | |
| Budgettaire aspecten | <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2024</th> <th>2025</th> <th>struc</th> <th>struc in</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Schenk- en erfbelasting; hoger tarief grote vermogens</td> <td>62</td> <td>62</td> <td>62</td> <td>2023</td> </tr> </tbody> </table> | | | | | 2024 | 2025 | struc | struc in | Schenk- en erfbelasting; hoger tarief grote vermogens | 62 | 62 | 62 | 2023 |
| | 2024 | 2025 | struc | struc in | | | | | | | | | | |
| Schenk- en erfbelasting; hoger tarief grote vermogens | 62 | 62 | 62 | 2023 | | | | | | | | | | |
| Juridische aspecten | Wetgeving noodzakelijk die per 1-1-2023 vastligt. Dus in BP-pakket 2023 | | | | | | | | | | | | | |
| Uitvoeringsaspecten | Uitvoering: Per 2024, structuurwijziging | | | | | | | | | | | | | |

| | |
|--|--|
| Optie 10: Schenk- en erfbelasting; gelijktrekken tarieven kinderen en kleinkinderen | |
| Concrete uitwerking maatregel | <ul style="list-style-type: none"> Stimuleren van een betere spreiding van bestedingsruimte over de levensloop door gelijktrekken tarief kinderen en kleinkinderen en lagere schenk- en erfbelasting. Optie a: Bij een tarief van 14% over de eerste € 126.723 en 28% daarboven zou dat leiden tot een budgettaire opbrengst van circa € 0,4 miljard. Optie b: Uitsluitend het hoge tarief van de schenk- en erfbelasting |

| | voor kinderen wordt gelijkgetrokken met het huidige hoge tarief voor kleinkinderen (van 20% naar 36%). Dit levert circa € 0,45 miljard structureel op. | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|---|------|------|-------|----------|-------|----------|---|-----|-----|-----|-----|------|--|-----|-----|-----|-----|------|
| Beoogd effect | Vermogens zwaarder belasten. Optie a houdt in dat de tarieven voor kinderen en kleinkinderen worden gelijkgetrokken door het gemiddelde van de huidige tarieven te nemen. Dit leidt tot een tarief van 14% over de eerste € 126.723 en 28% daarboven. Optie b: Beleids optie 8 kan worden aangepast om de progressiviteit van de schenk- en erfbelasting verder te verhogen. Alleen het hoge tarief van de schenk- en erfbelasting voor kinderen wordt dan verhoogd, tot het huidige niveau van kleinkinderen (van 20% naar 36%). | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Neveneffecten (indien van toepassing) | Schenken verspreiden over meer jaren dus ook meer aangiften. | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Budgettaire aspecten | <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2023</th> <th>2024</th> <th>2025</th> <th>struc</th> <th>struc in</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Gelijktrekken tarieven kinderen en kleinkinderen - 14% in schijf 1 en 28% in schijf 2</td> <td>400</td> <td>400</td> <td>400</td> <td>400</td> <td>2023</td> </tr> <tr> <td>Gelijktrekken tarieven kinderen en kleinkinderen - hoge tarief kinderen naar 36% (</td> <td>450</td> <td>450</td> <td>450</td> <td>450</td> <td>2023</td> </tr> </tbody> </table> | | 2023 | 2024 | 2025 | struc | struc in | Gelijktrekken tarieven kinderen en kleinkinderen - 14% in schijf 1 en 28% in schijf 2 | 400 | 400 | 400 | 400 | 2023 | Gelijktrekken tarieven kinderen en kleinkinderen - hoge tarief kinderen naar 36% (| 450 | 450 | 450 | 450 | 2023 |
| | 2023 | 2024 | 2025 | struc | struc in | | | | | | | | | | | | | | |
| Gelijktrekken tarieven kinderen en kleinkinderen - 14% in schijf 1 en 28% in schijf 2 | 400 | 400 | 400 | 400 | 2023 | | | | | | | | | | | | | | |
| Gelijktrekken tarieven kinderen en kleinkinderen - hoge tarief kinderen naar 36% (| 450 | 450 | 450 | 450 | 2023 | | | | | | | | | | | | | | |
| Juridische aspecten | Wetgeving (aanpassing art. 24 SW) noodzakelijk die per 2023 vastligt. Dus in BP-pakket 2023 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Uitvoeringsaspecten | Uitvoering: Per 2023, combinatie structuur- en parameterwijziging, maar dusdanig klein van aard dat invoering mogelijk is per 1-1-2023. | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

| | |
|--|--|
| Optie 11: Verhuurd vastgoed standaard aanmerken als beleggings-vermogen voor de DSR en de BOR | |
| Concrete uitwerking maatregel | <ul style="list-style-type: none"> Voor de bedrijfsopvolgings-regeling (BOR) en doorschuif-regelingen (DSR) wordt wettelijk vastgelegd dat aan derden verhuurd vastgoed beleggings-vermogen vormt. Onder verhuur wordt ook begrepen anderszins aan derden ter beschikking gesteld vastgoed. Vastgoed dat wordt gebruikt voor de eigen bedrijfsuitoefening blijft wel tot het ondernemingsvermogen behoren. |
| Beoogd effect | <ul style="list-style-type: none"> De BOR betreft een (gedeeltelijke) vrijstelling van ondernemingsvermogen voor schenk- en erfbelasting. De DSR maken het mogelijk om bij overdracht van een onderneming de inkomstenbelastingclaim op de overdrager door te schuiven (dus uit te stellen) naar de opvolger. Doel van de BOR en van de DSR is te voorkomen dat verschuldigde belasting reële bedrijfsopvolgingen in de weg staan. Een vereiste daarbij is dat het bedrijf (de vennootschap) een daadwerkelijke onderneming drijft. De BOR en DSR zijn daarom ook alleen van toepassing op het ondernemingsvermogen in het bedrijf. Beleggingsvermogen (zowel beleggingen aanwezig in de onderneming als een belang in een beleggingsmaatschappij) is uitgesloten. Onderscheid maken tussen deze vormen is echter bijzonder lastig, met name bij exploitatie van vastgoed. Gelet op het grote financiële belang van de BOR vinden relatief veel juridische procedures over vastgoed plaats. De jurisprudentie is sterk feitelijk, er valt geen eenduidige lijn in te ontdekken. Daardoor dient de Belastingdienst iedere casus te toetsen, dit is arbeidsintensief. Door vastgoedexploitatie – verhuur aan derden en ter beschikking stelling aan derden – wettelijk standaard aan te merken als |

| | |
|--|--|
| | <p>beleggingsvermogen wordt de nodige duidelijkheid verschaft. Daarnaast wordt voorkomen dat de reikwijdte van de BOR en DSR onbedoeld toeneemt. Dit sluit bovendien goed aan bij het doel van de BOR en de DSR. Ten eerste omdat bij vastgoedportefeuilles het verkrijgen van financiering voor het betalen van de verschuldigde belasting door de mogelijkheden tot onderpand/hypotheek in de regel geen probleem is. Ten tweede is het bij vastgoedverhuur minder bezwaarlijk voor de continuïteit van de bv om een gedeelte van de vastgoedportefeuille te gelden te maken. Van het liquiditeitsprobleem dat verondersteld wordt voor de BOR is dus feitelijk geen sprake. Daarbij zal het maatschappelijk belang van het bijeen houden van de vastgoedportefeuille veelal beperkt zijn</p> |
| Neveneffecten (indien van toepassing) | <ul style="list-style-type: none"> • Door het karakter van een vastgoedonderneming is het risico klein dat de economische activiteit bij overdracht schade leidt. |
| Budgettaire aspecten | <p>Deze maatregel voorkomt een mogelijke toekomstige (forse) derving van belastinginkomsten. Er zijn diverse grote (miljoenen) vastgoedfondsen in particulier bezit (dga's) en daarmee is dus een groot potentieel fiscaal belang gemoeid.</p> |
| Juridische aspecten | <p>Wetgeving: Per 2024</p> |
| Uitvoeringsaspecten | <ul style="list-style-type: none"> • Uitvoering: Per 2023 of 2024, waarbij rekening moet worden gehouden dat er een reële kans bestaat dat het portfolio door de samenloop van wijzigingen reeds vol zit. Dit is mede afhankelijk van de capaciteit die box 3 (herstel en spoedwetgeving) gaan vergen. • Betreft aanpassingen van toelichtingen en internetcommunicatie. Leidt na de aankondiging van de wetwijziging tot veel versnelde overdrachten van ondernemingen (meer aangiften schenkbelasting) en verzoeken om vooroverleg. • Door verhuur van vastgoed aan derden bij wet aan te merken als beleggingsvermogen zullen er minder discussies, vooroverleggen en gerechtelijke procedures plaatsvinden. • De maatregel creëert duidelijkheid en maakt een einde aan het voeren van langdurige juridische procedures en de daarmee gemoeid gaande forse inzet van hooggekwalificeerd personeel. • De maatregel is fraudebestendig en goed handhaafbaar |

| | |
|--|--|
| Optie 12: Verlaging vrijstelling waarde going concern naar 25% en aftopping op € 5 miljoen in de BOR. | |
| Concrete uitwerking maatregel | <ul style="list-style-type: none"> • De bedrijfsopvolgings-regeling (BOR) voor de schenk- en erfbelasting wordt versoerd: De vrijstelling van 100% voor het verschil tussen de liquidatiewaarde en de lagere waarde going concern blijft bestaan; en De totale vrijstelling over de waarde going concern wordt 25%. • De omvang van de vrijstelling wordt afgetopt op € 5 miljoen ondernemingsvermogen. • Om te voorkomen dat de acute betaling van schenk- of erfbelasting bij bedrijfsopvolging de continuïteit van de onderneming in gevaar kan brengen, blijft een betalingsregeling in de invorderingswet bestaan. |
| Beoogd effect | <ul style="list-style-type: none"> • De BOR betreft een (gedeeltelijke) vrijstelling van ondernemingsvermogen voor schenk- en erfbelasting. Doel van de BOR is te voorkomen dat verschuldigde belasting reële bedrijfsopvolgingen in de weg staat doordat middelen aan de onderneming moeten worden onttrokken om de belasting te betalen. |

| | <ul style="list-style-type: none"> De BOR is een generieke regeling. Dat wil zeggen dat ook van de BOR gebruik kan worden gemaakt als voldoende middelen beschikbaar zijn om de schenk- of erfbelasting te betalen (wat in 70% van de gevallen zo is). De BOR is kent daarnaast een vrijstelling van 100% over grofweg de eerste miljoen aan ondernemingsvermogen en 83% over het meerdere. Bij een erfenis van € 2 miljoen is de erfbelasting voor een kind ongeveer € 400.000 maar bij toepassing van de BOR ongeveer € 20.000. Gevolg is een ongelijkheid ten opzichte van 'reguliere' erfenissen en schenkingen (zonder ondernemingsvermogen). Door de vrijstelling van de waarde going concern te verlagen tot 25% over maximaal € 5 miljoen ondernemingsvermogen wordt het budgettaire beslag van de BOR sterk ingeperkt en de doelmatigheid vergroot. Tegelijkertijd wordt meer recht gedaan aan het draagkrachtbeginsel, omdat over schenkingen en erfenissen met een zeer grote waarde wel 'gewoon' belasting verschuldigd is (met toepassing van een betalingsregeling). | | | | | | | | | | | | |
|---|--|------|------|-------|----------|-------|----------|---|--|----|----|-----|------|
| Neveneffecten (indien van toepassing) | <ul style="list-style-type: none"> Versobering van de vrijstelling verkleint de economische verstoring. De bestaande betalingsfaciliteit (Invorderingswet) biedt uitkomst voor de gevallen waarin (acute) betaling van schenk- of erfbelasting een probleem vormt. Een negatief effect voor succesvolle bedrijfsoverdrachten wordt hiermee voorkomen. | | | | | | | | | | | | |
| Budgettaire aspecten | <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2023</th> <th>2024</th> <th>2025</th> <th>struc</th> <th>struc in</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Verlaging vrijstelling waarde going concern naar 25% en aftopping op € 5 miljoen in de BOR.</td> <td></td> <td>80</td> <td>89</td> <td>240</td> <td>2043</td> </tr> </tbody> </table> | | 2023 | 2024 | 2025 | struc | struc in | Verlaging vrijstelling waarde going concern naar 25% en aftopping op € 5 miljoen in de BOR. | | 80 | 89 | 240 | 2043 |
| | 2023 | 2024 | 2025 | struc | struc in | | | | | | | | |
| Verlaging vrijstelling waarde going concern naar 25% en aftopping op € 5 miljoen in de BOR. | | 80 | 89 | 240 | 2043 | | | | | | | | |
| Juridische aspecten | Wetgeving: Per 1-1-2023 afgerond | | | | | | | | | | | | |
| Uitvoeringsaspecten | <ul style="list-style-type: none"> Uitvoering: Per 2024, structuurwijziging Afschaffing of versobering van de vrijstelling leidt (ten opzichte van een volledige of een hogere vrijstelling) mogelijk tot meer waarderingsdiscussies en meer noodzaak tot toezicht, als logisch gevolg van de maatregel. Leidt na de aankondiging van de wetwijziging tot veel versnelde overdrachten van ondernemingen (meer aangiften schenkbelasting) en verzoeken om vooroverleg (aankondigingseffect). | | | | | | | | | | | | |

| | |
|---|---|
| Optie 13: Afschaffen van vrijstelling waarde going concern in de BOR | |
| Concrete uitwerking maatregel | <ul style="list-style-type: none"> De bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) voor de schenk- en erfbelasting wordt gedeeltelijk afgeschaft. De vrijstelling voor het verschil tussen de liquidatiewaarde en de lagere waarde going concern blijft bestaan maar de vrijstelling over de waarde going concern wordt afgeschaft. Om te voorkomen dat de acute betaling van schenk- of erfbelasting bij bedrijfsopvolging de continuïteit van de onderneming in gevaar kan brengen, blijft een betalingsregeling in de invorderingswet bestaan. |
| Beoogd effect | <ul style="list-style-type: none"> De BOR leidt tot een verschil in behandeling tussen ondernemingsvermogen en overig vermogen in de schenk- en erfbelasting. Dit verschil kan mogelijk worden gerechtvaardigd vanwege het belang van de continuïteit van ondernemingen bij overdracht. De BOR is echter beperkt doeltreffend en doelmatig in het waarborgen van de continuïteit van ondernemingen bij overdracht. Bovendien leidt de BOR tot economische verstoringen en hoge uitvoeringslasten. Zie fiches 10 en 11 voor nadere |

| | <p>onderbouwing. Vanuit dit oogpunt is afschaffing van de vrijstelling going concern wenselijk.</p> <ul style="list-style-type: none"> Voor die gevallen waarin de (acute) betaling van schenk- of erfbelasting op het moment van overdracht een probleem vormt, biedt een betalingsregeling uitkomst. De bestaande betalingsregeling – 10 jaar uitstel van betaling met belastingrente – blijft gehandhaafd. Eventueel kan gekeken worden naar een ruimere betalingsregeling. Naast de vrijstelling going concern kent de BOR een vrijstelling voor het verschil tussen de liquidatiewaarde en de waarde going concern indien de liquidatiewaarde van de onderneming hoger is dan de waarde going concern. In dit fiche blijft deze vrijstelling wél bestaan. | | | | | | | | | | |
|--|--|------|-------|----------|-------|----------|--|----|-----|-----|------|
| Neveneffecten (indien van toepassing) | <ul style="list-style-type: none"> Overdracht van ondernemingen middels schenking/erving wordt (zwaarder) belast, maar de bestaande betalingsfaciliteit zorgt ervoor dat ondernemingen niet hoeven te worden gestaakt als gevolg van onvoldoende liquide middelen. | | | | | | | | | | |
| Budgettaire aspecten | <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2024</th> <th>2025</th> <th>struc</th> <th>struc in</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Afschaffen van vrijstelling waarde going concern in de BOR</td> <td>97</td> <td>107</td> <td>290</td> <td>2043</td> </tr> </tbody> </table> | | 2024 | 2025 | struc | struc in | Afschaffen van vrijstelling waarde going concern in de BOR | 97 | 107 | 290 | 2043 |
| | 2024 | 2025 | struc | struc in | | | | | | | |
| Afschaffen van vrijstelling waarde going concern in de BOR | 97 | 107 | 290 | 2043 | | | | | | | |
| Juridische aspecten | Wetgeving: Per 1-1-2023 afgerond | | | | | | | | | | |
| Uitvoeringsaspecten | <ul style="list-style-type: none"> Uitvoering: Per 2024. Er zijn wellicht meer aanpassingen die later onderzocht moeten worden. Leidt na de aankondiging van de wetswijziging tot veel versnelde overdrachten van ondernemingen (meer aangiften schenkbelasting) en verzoeken om vooroverleg. Afschaffing of versobering van de vrijstelling leidt (ten opzichte van een volledige of een hogere vrijstelling) mogelijk tot meer waarderingsdiscussies en meer noodzaak tot toezicht, als logisch gevolg van de maatregel. | | | | | | | | | | |

| | |
|---|---|
| Optie 14: Verhoging box 2-tarief naar 30% of 35% | |
| Concrete uitwerking maatregel | <ul style="list-style-type: none"> Verhogen box-2 tarief naar 30% of 35% |
| Beoogd effect | Een verhoging van het box 2-tarief draagt bij aan het herstel van het globale evenwicht tussen dga's, IB-ondernemers en werknemers. |
| Neveneffecten (indien van toepassing) | <ul style="list-style-type: none"> Een verhoging van het box 2-tarief leidt er toe dat het arbeidsinkomen en kapitaalinkomen van een dga gelijk(er) wordt belast. Dit vermindert de prikkel tot fiscaal gedreven inkomensverschuiving tussen arbeidsinkomen en kapitaalinkomen bij de dga en draagt op deze wijze bij aan een neutraler en minder verstrend belastingstelsel. Anticipatie effect, aanmerkelijkbelanghouders zullen naar verwachting het jaar voorafgaand aan de verhoging van het tarief meer dividend uitkeren. Ook vergroot een verhoging het lock-in effect. |
| Budgettaire aspecten | 30%: 0,4 miljard struc 35%: 0,9 miljard struc |
| Juridische aspecten | Wetgeving: Per 2023 |
| Uitvoeringsaspecten | Uitvoering: Per 2023, parameterwijziging |

| | |
|---|--|
| Optie 15: Afschaffen van de doelmatigheidsmarge in de gebruikelijkloonregeling | |
| Concrete uitwerking | De gebruikelijkloonregeling heeft als doel om het fiscaal in |

| maatregel | <p>aanmerking te nemen loon van een aanmerkelijkbelanghouder (ab-houder) minimaal vast te stellen op het loon dat gebruikelijk is voor het niveau en de duur van zijn of haar arbeid. Omdat een zakelijk loon niet op de euro nauwkeurig is vast te stellen en in de praktijk veel discussie is over wat gebruikelijk is, wordt het loon van de ab-houder in beginsel gesteld op het hoogste van de volgende bedragen: a. 75% van het loon uit de meest vergelijkbare dienstbetrekking; b. het hoogste loon van de andere werknemers die in dienst zijn van het lichaam waarin de werknemer een aanmerkelijk belang heeft; c. € 48.000 (bedrag 2022).</p> <ul style="list-style-type: none"> Het afschaffen van de doelmatigheidsmarge heeft tot gevolg dat het bedrag onder a. "het loon van de meest vergelijkbare dienstbetrekking" voor 100% in aanmerking wordt genomen en niet voor 75%. | | | | | | | | | | | | |
|---|---|------|------|-------|----------|-------|----------|---|-----|-----|-----|-----|------|
| Beoogd effect | Dit verkleint het voordeel voor de ab-houder en zorgt voor (meer) neutraliteit in het belastingstelsel. Een groter deel van het inkomen valt onder de progressieve heffing van box 1, waardoor voor dat bedrag ook geen uitstel van belastingheffing mogelijk is. | | | | | | | | | | | | |
| Neveneffecten (indien van toepassing) | Het afschaffen van de marge in de gebruikelijkloonregeling zorgt voor meer neutraliteit ten opzichte van box 1, vermindert belastinguitstel en leidt op deze wijze tot een neutraler en minder verstorend belastingstelsel en een gelijkere behandeling van alle werkenden. | | | | | | | | | | | | |
| Budgettaire aspecten | <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2023</th> <th>2024</th> <th>2025</th> <th>struc</th> <th>struc in</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Afschaffen van doelmatigheidsmarge in de gebruikelijkloonregeling</td> <td>802</td> <td>753</td> <td>702</td> <td>212</td> <td>2040</td> </tr> </tbody> </table> | | 2023 | 2024 | 2025 | struc | struc in | Afschaffen van doelmatigheidsmarge in de gebruikelijkloonregeling | 802 | 753 | 702 | 212 | 2040 |
| | 2023 | 2024 | 2025 | struc | struc in | | | | | | | | |
| Afschaffen van doelmatigheidsmarge in de gebruikelijkloonregeling | 802 | 753 | 702 | 212 | 2040 | | | | | | | | |
| Juridische aspecten | Wetgeving: Per 2023 | | | | | | | | | | | | |
| Uitvoeringsaspecten | Uitvoering: Per 2023, eenmalige jaaraanpassing in systemen | | | | | | | | | | | | |

| | |
|---|--|
| Optie 16: Afbouw algemene heffingskorting met verzamelinkomen. | |
| Concrete uitwerking maatregel | Met deze maatregel wordt bewerkstelligd dat de algemene heffingskorting (AHK) niet meer wordt afgebouwd met 5.977% (2021) van het inkomen uit werk en woning (box 1-inkomen) dat meer bedraagt dan € 21.043 (2021), maar met het verzamelinkomen (inkomen uit box 1, 2 en 3) dat meer bedraagt dan € 21.043 (2021). |
| Beoogd effect | De AHK wordt in 2021 bij een inkomen uit werk en woning van meer dan € 21.043 afgebouwd met 5.977%. Omdat de afbouw alleen afhankelijk is van het inkomen uit werk woning (box 1-inkomen) betekent het dat belastingplichtigen die geen of slechts een gering box 1-inkomen hebben, maar wel een hoog inkomen uit aanmerkelijk belang (box 2-inkomen) en/of inkomen uit sparen en beleggen (box 3-inkomen) niet worden geconfronteerd met de afbouw van de AHK. Door voor de afbouw van de AHK aansluiting te zoeken bij het verzamelinkomen worden ook deze belastingplichtigen geconfronteerd met een afbouw van de AHK. Hierdoor wordt box 2- en box 3-inkomen zwaarder belast. Daarnaast maakt deze maatregel de wetgeving uniformer en beter te begrijpen, omdat de afbouw van de ouderenkorting al afhankelijk is van het verzamelinkomen. |
| Neveneffecten (indien van toepassing) | Voor belastingplichtigen in box 2 neemt de prikkel om belastingheffing uit te stellen toe, omdat daarmee het verzamelinkomen verlaagd kan worden waardoor het recht op de AHK verhoogd kan worden. |
| Budgettaire aspecten | € 337 mln struc. vanaf het jaar van in werking treding. Er zal interactie zijn met de nieuwe bepaling van het box 3 inkomen. Aangezien de vormgeving nog niet bekend is, is de raming voorlopig gebaseerd op het huidige stelsel in box 3. |
| Juridische aspecten | PM |
| Uitvoeringsaspecten | Uitvoering per: NTB, afhankelijk van inpasbaarheid in het portfolio IH. |

| Optie 17: Lenen eigen BV beperken of afschaffen | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--|------|------|-------|----------|--|------|------|------|-------|----------|-------------------------|-----|----|----|---|------|------------------------------|-----|----|----|----|------|
| Concrete uitwerking maatregel | Het stelsel van de Wet IB 2001 heeft het effect dat aanmerkelijkbelanghouders in box 2 langdurig belastingheffing kunnen uitstellen. In box 2 vindt namelijk pas belastingheffing plaats bij dividenuitkering of verkoop. Door liquide middelen als lening aan de eigen vennootschap te onttrekken in plaats van als dividend uit te laten keren, wordt belastingheffing in box 2 op dat moment voorkomen. In het coalitieakkoord is een grens van € 700.000 afgesproken aan het onttrekken van liquide middelen aan de vennootschap zonder dat daarover direct belasting is verschuldigd. Indien de lening van de eigen vennootschap op de peildatum van 31 december meer dan het maximumbedrag bedraagt, wordt het meerdere als inkomen in box 2 belast. Dit maximumbedrag kan naar beneden worden bijgesteld naar bijvoorbeeld € 200.000 (optie 1) of 17.500 (optie 2). Wanneer het maximumbedrag verder wordt verlaagd tot nihil, dan vervalt de mogelijkheid van de kleine rekening-courant tot € 17.500, die bijvoorbeeld ontstaat indien de bakker boodschappen doet met het geld uit de kassa. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Beoogd effect | Door leningen boven een bepaalde grens te belasten als dividenuitkering wordt voorkomen dat de dga belastingvrij zijn draagkracht kan vergroten. Dit draagt bij aan een neutraler en minder verstrend belastingstelsel (IB-ondernemer vs. ab-houder vs. werknemer). | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Neveneffecten | Aanmerkelijkbelanghouders worden gestimuleerd op leningen van hun eigen bv terug te brengen tot het (verlaagde) maximumbedrag. Verlaging kan bijvoorbeeld plaatsvinden door (belast) dividend uit te keren en de opbrengst daarvan te verrekenen met de leningen. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Budgettaire aspecten | <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>2023</th> <th>2024</th> <th>2025</th> <th>struc</th> <th>struc in</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Lenen eigen bv beperken</td> <td>320</td> <td>15</td> <td>14</td> <td>6</td> <td>2044</td> </tr> <tr> <td>Lenen eigen bv naar € 17.500</td> <td>645</td> <td>31</td> <td>29</td> <td>12</td> <td>2044</td> </tr> </tbody> </table> | | | | | | 2023 | 2024 | 2025 | struc | struc in | Lenen eigen bv beperken | 320 | 15 | 14 | 6 | 2044 | Lenen eigen bv naar € 17.500 | 645 | 31 | 29 | 12 | 2044 |
| | 2023 | 2024 | 2025 | struc | struc in | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Lenen eigen bv beperken | 320 | 15 | 14 | 6 | 2044 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Lenen eigen bv naar € 17.500 | 645 | 31 | 29 | 12 | 2044 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Juridische aspecten | Het wetsvoorstel wordt naar verwachting in het eerste halfjaar 2022 plenair behandeld. Eventuele wijzigingen (voor de stemmingen) kunnen worden verwerkt via een nota van wijziging op het wetsvoorstel. De beoogde inwerkingtredingsdatum is 1 januari 2023. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Uitvoeringsaspecten | PM | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

| Optie 18: Afschaffing aftrekbaarheid toevoeging aan fiscale oudedagsreserve (FOR) | |
|--|---|
| Concrete uitwerking maatregel | <ul style="list-style-type: none"> • De FOR is een fiscale reservering voor de oude dag, die echter geen zekerheid biedt dat daadwerkelijk zal kunnen worden genoten van uitkeringen uit deze reservering, omdat de reservering verloren gaat bij slechte resultaten. • De FOR wordt in ongeveer de helft van de gevallen uiteindelijk niet aangewend voor een oudedagsvoorziening en heeft daardoor vaak alleen het effect van belastinguitstel. Als er uiteindelijk geen lijfrente wordt aangeschaft, wordt er op het moment van staking van de onderneming afgerekend over de FOR, maar dan is er wel belastinguitstel verkregen en bovendien bestaat dan een groter risico dat de over de vrijval van de FOR te betalen belasting niet kan worden betaald. • Het voorstel is de faciliteit af te schaffen in de vorm van het niet meer fiscaal gefaciliteerd mogen opbouwen van de FOR, waarbij de bestaande reeds opgebouwde FOR nog wel op basis van de huidige regels kan worden afgewikkeld. • In de Wet Toekomst Pensioenen wordt ook de fiscale ruimte voor de derde pijler vergroot (naar dezelfde hoogte als voor de tweede |

| | |
|-----------------------------|--|
| | pijler). Daarmee worden de mogelijkheden om als ondernemer op andere wijze iets te regelen voor de oude dag vergroot. |
| Beoogd effect | <ul style="list-style-type: none"> Afschaffen van een belastingvoordeel voor IB-ondernemers, dat door nieuwe pensioenwetgeving bovendien ook onnodig gemaakt wordt. Daardoor wordt het minder fiscaal gestimuleerd om als IB-ondernemer werkzaam te zijn. |
| Budgettaire aspecten | Opbrengst in 2023 € 211 miljoen, aflopend tot € 55 miljoen structureel. Lastenrelevante opbrengst: € 109 miljoen per jaar. |
| Juridische aspecten | PM |
| Uitvoeringsaspecten | 2023 of 2024. De maatregel werkt complexiteitsverlagend voor de Belastingdienst. Dit is in beginsel een vereenvoudiging in het toezicht. De maatregel leidt tot aanpassing van de systemen. Er is sprake van een eenvoudige structuurwijziging. |

| | |
|---|--|
| Optie 19: Afschaffing vrijstelling in box 3 voor nettopensioen en nettolijfrente | |
| Concrete uitwerking maatregel | <ul style="list-style-type: none"> De vrijstelling in box 3 voor nettopensioen en nettolijfrente betreft een faciliteit voor belastingplichtigen met een inkomen hoger dan € 107.593 om voor pensioen te sparen met een vrijstelling in box 3. Het voorstel is om deze regeling af te schaffen. |
| Beoogd effect | Afschaffing van een vrijstelling in box 3 die alleen voor belastingplichtigen met een inkomen hoger dan € 107.593 voordeel oplevert. |
| Budgettaire aspecten | Opbrengst in 2023 € 10 miljoen, oplopend tot € 34 miljoen structureel (vanaf 2061) |
| Juridische aspecten | PM |
| Uitvoeringsaspecten | <ul style="list-style-type: none"> De maatregel werkt complexiteitsverlagend voor de Belastingdienst. Dit is in beginsel een vereenvoudiging in het toezicht. NTB Waarschijnlijk structuurwijziging, afhankelijk van inpasbaarheid in portfolio, waarbij rekening moet worden gehouden dat er een reële kans bestaat dat het portfolio door de samenloop van wijzigingen reeds vol zit. Dit is mede afhankelijk van de capaciteit die box 3 (herstel en spoedwetgeving) gaan vergen. |

| | |
|--|---|
| Optie 20: Afschaffen Hillen | |
| Concrete uitwerking maatregel | <ul style="list-style-type: none"> Het in één keer afschaffen van Hillen in 2023 (ipv uitfasering tot 2048) |
| Beoogd effect | Vermogen zwaarder belasten |
| Neveneffecten (indien van toepassing) | <ul style="list-style-type: none"> Deze lastenverzwaring slaat neer bij mensen die hun eigen woning grotendeels hebben afgelost, en dus veel vermogen in hun woning hebben opgebouwd. Dit zullen in de praktijk vaker ouderen zijn. Het is de vraag of de belastingdruk op de eigen woning in box 1 door het in één keer volledig afschaffen van Hillen tot gevolg kan hebben dat het voor belastingplichtigen gezien het tarief of de wijze van bepalen van de omvang van het inkomen aantrekkelijker kan gaan worden om de woning in box 3 in aanmerking te nemen in plaats van in box 1. Door te zorgen dat de woning niet meer aan de voorwaarden van een eigen woning voldoet. Als dit effect zich zou voordoen, zal dit gevolgen hebben voor de opbrengst van deze maatregel. |

| | | | | | | |
|-----------------------------|--|------|------|------|-------|----------|
| Budgettaire aspecten | Het afschaffen van Hillen levert 0,5 mrd op in 2023. Door de reeds ingezette uitfasering neemt deze opbrengst geleidelijk af tot 0 in 2048. | | | | | |
| | (Bedragen in mln euro, prijzen 2022) ¹ | | | | | |
| | | 2023 | 2024 | 2025 | struc | Struc in |
| | Afschaffen Hillen | 503 | 490 | 477 | 0 | 2048 |
| Juridische aspecten | Wetgeving: Per 2023 | | | | | |
| Uitvoeringsaspecten | Uitvoering: NTB, structuurwijziging. Afhankelijk van inpasbaarheid in het portfolio, waarbij rekening moet worden gehouden dat er een reële kans bestaat dat het portfolio door de samenloop van wijzigingen reeds vol zit. Dit is mede afhankelijk van de capaciteit die box 3 (herstel en spoedwetgeving) gaan vergen. | | | | | |

¹ Raming in prijzen van het jaar van invoering

Bijlage 3: Beleidsmatige overwegingen bij dekkingsopties box 3

Dit stuk gaat in op de beleidsmatige overwegingen achter de verschillende dekkingsopties voor de compensatie bij box 3 als gevolg van de uitspraak van de Hoge Raad (inkomstenkant). Dit betreft een overkoepelende analyse van de wijze van belastingheffing op vermogen in Nederland. Deze analyse wordt vervolgens gekoppeld aan de verschillende dekkingsopties.

De afgelopen jaren zijn vele rapporten verschenen waarin gewezen wordt op een aantal gegroeide onevenwichtigheden en inconsistenties in het belastingstelsel; Bouwstenen voor een beter belastingstelsel (FIN, 2020), de Commissie Regulering van werk (Commissie-Borstlap, 2020), Ontwerp voor een beter belastingstelsel (Cnossen en Jacobs, 2019). Daaruit volgen een tweetal terugkerende knelpunten in het Nederlandse belastingstelsel:

1. Verschillende vormen van vermogen worden in NL ongelijk belast.
2. De gecumuleerde marginale belastingdruk van het inkomen van dga's ligt substantieel lager dan die op het inkomen van werknemers en die van IB-ondernemers. Ook internationaal gezien wordt in NL inkomen uit werk hoog en inkomen uit vermogen laag belast.

De onevenwichtigheid in het belasten van vermogen geeft prikkels tot belastingarbitrage. De dekkingsopties bij dit stuk kunnen, afhankelijk van de combinatie van opties, bijdragen aan zowel het gelijker belasten van de verschillende vormen van vermogen als aan een gelijkere fiscale behandeling van werkenden.

Gelijker belasten verschillende vormen van vermogen

In het Nederlandse belastingstelsel wordt sinds de invoering het boxenstelsel uit de Wet IB 2001 het inkomen uit vermogen en vermogensoverdrachten belast. Binnen de inkomstenbelasting wordt het inkomen uit vermogen op verschillende wijze belast; het ondernemingsvermogen van de IB-ondernemer en het eigen huis in box 1, inkomen uit aanmerkelijk belang in box 2 en ander spaar en beleggingsvermogen van huishoudens (inclusief vastgoed anders dan de eigen woning) vermogen in box 3. De vermogensbelasting die tot 2001 bestond is met de invoering van Wet IB 2001 afgeschaft, net zoals deze in de meeste andere OESO-landen is afgeschaft. Een vermogensbelasting met grondslag box 3 heeft als voordeel dat het een eenvoudige belasting is. De grondslag is alleen de waarde van het vermogen en er is geen discussie over een forfaitair rendement. Door alle verschillende belastingvormen wordt inkomen uit vermogen en vermogensoverdrachten niet gelijk belast. Een argument voor vermogensbelasting is dat deze kan bijdragen dat vermogensongelijkheid die door de hierboven genoemde onevenwichtigheden over de jaren is ontstaan, (deels) gemitigeerd wordt (**fiche 3**).

Inkomen uit vermogen

Het *inkomen uit vermogen* van huishoudens (waaronder die van IB-ondernemers) wordt belast in respectievelijk de inkomstenbelasting (betreft inkomen van huishoudens waaronder winstinkomen van IB-ondernemers¹) en de vennootschapsbelasting (betreft winst van vennootschappen²). Ten opzichte van andere landen valt op dat Nederland weinig belasting heft op inkomen uit vermogen van huishoudens en op vermogen.³ Indirect zorgt de lagere belasting op vermogens(inkomsten) ervoor dat Nederland sterker op de grondslag arbeid leunt dan veel andere landen.

Figuur 1 laat de belastinginkomsten op *inkomen uit vermogen* van huishoudens zien als percentage van de totale belastinginkomsten.⁴ Nederland staat in deze figuur geheel aan de rechterkant; dat wordt verklaard door de internationaal gezien ruime hypotheekrenteaftrek. Om de verstoringen op de woningmarkt door fiscale subsidies op koopwoningen te mitigeren kan het eigenwoningforfait verhoogd worden (**fiche 7**) of de wet Hillen worden afgeschaft (**fiche 20**).

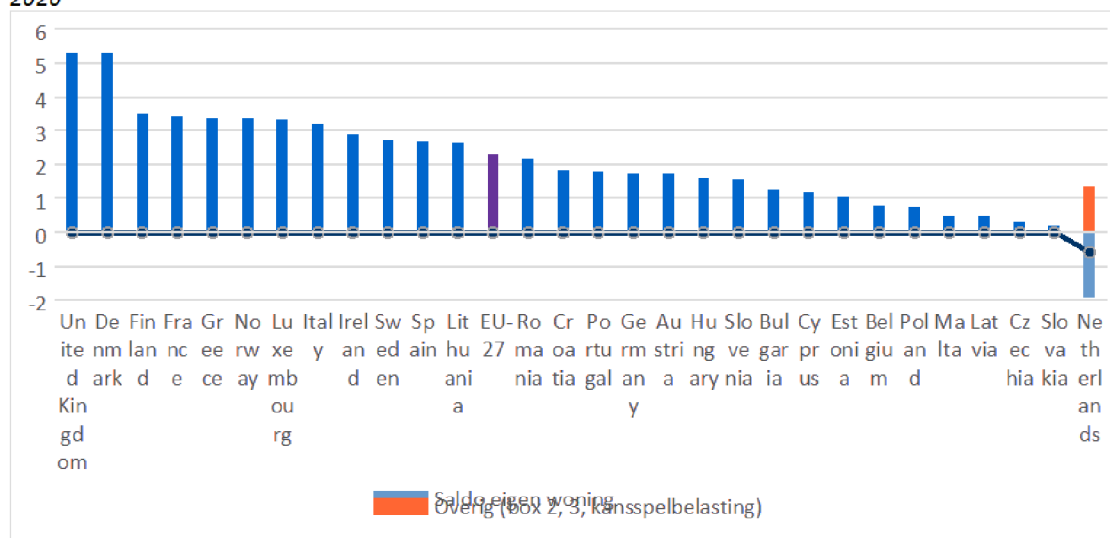
¹ Ondernemers voor de inkomstenbelasting worden ook wel IB-ondernemers genoemd. Het winstinkomen bestaat uit arbeidsinkomen en kapitaalinkomen.

² Een eigenaar van een bv of nv moet voor het bedrijf aangifte vennootschapsbelasting doen.

³ Zie voor nadere toelichting: Europese Commissie, 2022, "Taxation trends in the European Union 2021".

⁴ Onder belastingen op inkomen uit vermogen van huishoudens vallen inkomsten uit vermogen belast in box 1 (de eigen woning), box 2 en box 3, en een deel van de kansspelbelasting (consumentendeel). De vennootschapsbelasting blijft hier dus buiten beschouwing.

Figuur 1: Belasting op inkomen uit vermogen van huishoudens als % van de totale belastingopbrengsten in 2020*



* Bron Europese Commissie, data voor het Verenigd Koninkrijk voor 2019.

In box 2 van de inkomstenbelasting wordt het inkomen uit aanmerkelijk belang belast. Aanmerkelijk belang is een bijzondere vorm van aandeelhouderschap. Bezit een persoon meer dan 5% van de aandelen een vennootschap dan wordt dit een aanmerkelijk belang genoemd. Is sprake van minder dan 5% aandelenbezit dan behoort dit vermogen tot box 3. Iemand met een aanmerkelijk belang in een bedrijf wordt ook wel een ab-houder genoemd. Een bijzondere ab-houder is de directeur-groootaandeelhouder (dga). Een dga heeft niet alleen een aanmerkelijk belang maar is ook werkzaam in het bedrijf. Na het pensioenvermogen en de eigen woning vormt het aanmerkelijk belang het grootste vermogensaandeel van huishoudens.⁵

Ab-houders genieten inkomen uit het aanmerkelijk belang als er dividend wordt uitgekeerd, of bij vervreemding van de aandelen. Afhankelijk van de mate van zeggenschap van de ab-houder in de vennootschap, kunnen ab-houders belastingheffing in box 2 uitstellen door geen dividenden uit te keren. Als winst van een vennootschap niet wordt uitgekeerd, worden de aandelen meer waard en behoort de winst (minus de aan de fiscus afgedragen Vpb) tot het vermogen van box 2 en wordt het niet belast. Slechts een beperkt deel van de winst van bv's wordt jaarlijks uitgekeerd.⁶ Hierdoor wordt belastingbetaling uitgesteld. Een voordeel hiervan is dat vermogen beschikbaar blijft voor de onderneming. Wanneer een ab-houder winst in de onderneming opspaat die niet noodzakelijk is voor de financiering van de onderneming of voor investeringen, is het de vraag of uitstel van belastingbetaling in box 2 over deze winst gerechtvaardigd is. Dit vermogen kan dan ook worden gezien als een vorm van sparen of beleggen. Er zijn een aantal regelingen die de prikkel tot winstinhouding vergroten of ondersteunen:

- **Lenen eigen bv:** Door de mogelijkheid tot lenen van de eigen bv kan de dga in privé over middelen uit de onderneming beschikken zonder daarover belasting te betalen. Deze mogelijkheid vergroot de prikkel tot belastinguitstel. Het gaat hier om aanzienlijke bedragen: In 2019 is het totaal geleende bedrag circa € 60 miljard. Daarbij had 61% van de huishoudens met ab-vermogen een lening die is aangegaan bij de eigen vennootschap. Deze leningen dienen geen bedrijfseconomisch belang. Belastingheffing wordt uitgesteld en in geval van faillissementen vindt helemaal geen belastingheffing meer plaats. Deze regeling kan worden beperkt of afgeschaft (**fiche 17**).
- **Gebruikelijkloonregeling:** Het arbeidsinkomen van een dga is moeilijk te schatten en wordt relatief laag vastgesteld. De dga dient voor zijn werkzaamheden een arbeidsinkomen in aanmerking te nemen dat wordt voorgeschreven op basis van fiscale regels: de gebruikelijkloonregeling. Het arbeidsinkomen van dga's (hun gebruikelijkloon) is in veel

⁵ Zie tabel 5.1 uit bouwstenen voor een beter belastingstelsel

⁶ Een analyse in 'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel' komt erop uit dat vennootschappen met één 100% ab-houder gemiddeld 27% van de winst na vennootschapsbelasting uitkeren aan die ab-houder. DNB komt in 'Het spaaroverschot van Nederlandse bedrijven ontrafeld' voor mkb-bedrijven uit op een gemiddelde van 30% van de beschikbare nettowinst.

gevallen lager dan van een vergelijkbare werknemer mede vanwege de aanwezigheid van de doelmatigheidsmarge van 25% en cumuleert sterk rond het minimum-inkomen van €46.000. Het afschaffen van de doelmatigheidsmarge verkleint het voordeel voor de abhouder en zorgt voor (meer) neutraliteit in het belastingstelsel (**fiche 15**).

- **Doorschuifregeling (DSR):** Voorts kan de doorschuifregeling (DSR) voor aanmerkelijk belang in de inkomstenbelasting bijdragen aan het belastinguitstel over box 2 vermogen. De DSR regelt dat bij schenken of overlijden geen box-2 belasting hoeft te worden betaald, maar dat de box 2-claim wordt doorgeschoven naar de opvolgers indien sprake is van ondernemingsvermogen. Daarmee kan de belastingheffing in box 2 oneindig worden uitgesteld over de volgende generatie(s).
- **Lage vpb tarief:** De Vpb is qua opbrengst de belangrijkste belasting op inkomen uit vermogen. 97% van de ondernemingen gehouden door dga's hebben winsten tot € 395.000, waardoor het huidige verlaagde tarief zorgt voor een aanzienlijke verlaging van de belastingdruk van de dga. Dit verstoort het globale evenwicht met de werknemer en IB-ondernemer. Het lage Vpb-tarief vergroot de waarde van belastinguitstel in box 2 en de prikkel om vermogen aan te houden als vermogen in box 2. Het huidige lage tarief kan gezien worden als een tegemoetkoming voor het mkb. Daarnaast zorgt het lage vpb tarief voor een verhoogde actieve fiscale planning. Uit het familiebedrijven-onderzoekspanel blijkt dat ongeveer een vijfde van de familiebedrijven de onderneming hebben opgeknipt vanwege het lage VPB-tarief en geeft 18 procent van de familiebedrijven aan een nieuwe vennootschap niet in een fiscale eenheid te voegen. Dit fenomeen beperkt zich uiteraard niet tot familiebedrijven (**fiche 5 en 6**).

Wanneer gekozen wordt voor het verhogen van het box 2 tarief (**fiche 14**), is het belangrijk om dit in samenhang te doen met een maatregel die de prikkel tot winstinhouding verkleint (zie hierboven). Het resultaat is anders dat de prikkel tot winstinhouding wordt vergroot.

De wijze van belastingheffing in box 3 dient nav de HR-uitspraak aangepast te worden. Hier wordt spoedwetgeving voor ontworpen. **Fiches 1, 2 en 4** gaan in op het verhogen van de tarieven en het heffingsvrij vermogen in deze vormen van spoedwetgeving. **Fiche 8 en 19** gaan in op algemenere aanpassingen van de belastingheffing in box 3.

Vermogensoverdrachten

De belasting op vermogensoverdrachten bestaat uit de overdrachtsbelasting bij aankoop van een bestaande woning en de schenk- en erfbelasting (**fiche 9 en 10**).

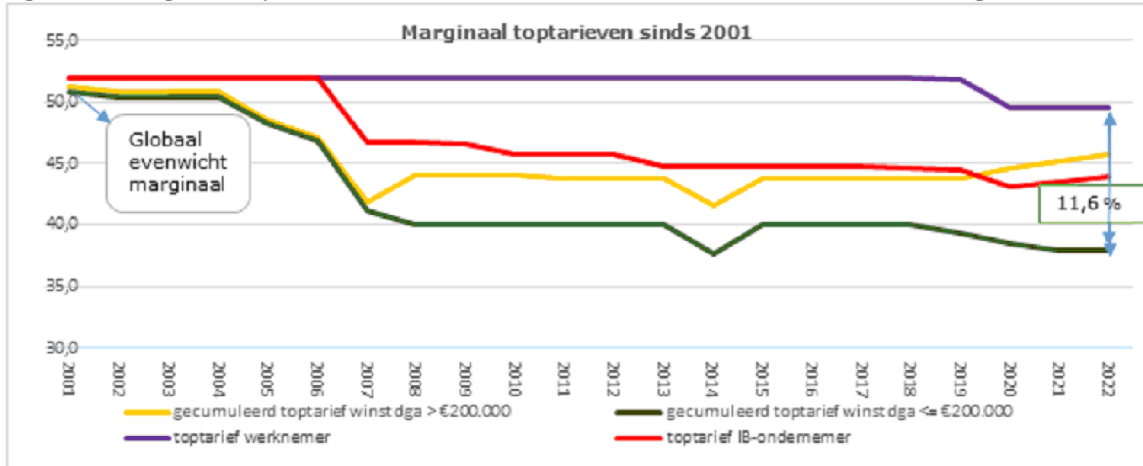
De schenk- en erfbelasting kent met de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) een ruime vrijstelling voor de overdracht van ondernemingsvermogen. De eerste € 1.134.403 is volledig vrijgesteld en van de waarde daarboven is 83% vrijgesteld. De BOR biedt een ruime vrijstelling voor overdracht van ondernemingsvermogen. De "Bouwen voor een beter belastingstelsel" laten zien dat de BOR een complexe regeling is en leidt tot oneigenlijk gebruik die in de praktijk een fors beslag legt op de behandelcapaciteit van de Belastingdienst. Dit komt omdat onderscheid moet worden gemaakt tussen ondernemings- en beleggingsvermogen. Dit is in de praktijk lastig, met name als het gaat om exploitatie van vastgoed. Door verhuurd vastgoed in de wet expliciet aan te merken als beleggingsvermogen en geen ondernemingsvermogen voor de BOR, wordt verhuurd vastgoed uitgesloten van de BOR. Dit vergroot de doelmatigheid van de regeling. Door het karakter van een vastgoedonderneming is het risico klein dat de economische activiteit bij overdracht tot economische schade leidt (**fiche 11**). Gezien de grote gelijkenissen tussen de BOR en de doorschuifregeling voor het aanmerkelijk belang (ook de DSR is enkel van toepassing op ondernemingsvermogen), is dit fiche van ook van toepassing op de DSR.

Daarnaast is het fiscale voordeel van de BOR scheef verdeeld: 40% van het budgettaire beslag komt op conto van slechts 2% van de verkrijgers. Dit komt met name door de vrijwel ongelimiteerde vrijstelling voor ondernemingsvermogen. De gemiddelde verkrijging van deze groep bedraagt in de periode 2010-2016 meer dan € 19 miljoen. De BOR en DSR worden op dit moment geëvalueerd. Planning afronding is dit voorjaar voorzien. De BOR kan doelmatiger en met minder budget worden uitgevoerd door de vrijstellingen te verlagen of af te schaffen (**fiches 12 en 13**).

Gelijkere fiscale behandeling van werkenden

Figuur 2 laat zien hoe de verschillen in marginale toptarieven sinds 2001 opgelopen zijn. Hieruit blijkt dat de (marginale) belastingdruk van dga's, een IB-ondernemers en werknemers sinds 2001 uit elkaar zijn gaan lopen. Door deze tarieven meer in lijn met elkaar te brengen, ontstaat een kleinere prikkel voor fiscaal gedreven keuzes voor bepaalde rechtsvormen.

Figuur 2: marginale toptarieven sinds 2001 voor werknemers, IB-ondernemers en dga's



Bij het onderdeel 'inkomen uit vermogen' zijn reeds maatregelen beschreven die zorgen voor een gelijkere belastingdruk tussen ab-houders/dga's en andere werkenden (**fiche 5, 6, 15 en 17**). Daarnaast is een van de maatregelen voor gelijkere behandeling van werkenden om de algemene heffingskorting af te bouwen met het verzamelinkomen (inkomen uit box 1, 2 en 3) in plaats van enkel het inkomen uit werk en woning (box 1-inkomen) (**fiche 16**). Een andere maatregel is om de aftrekbaarheid toevoeging aan fiscale oudedagsreserve (FOR) af te schaffen. Dit is een belastingvoordeel voor IB-ondernemers, dat door nieuwe pensioenwetgeving bovendien niet meer nodig is (**fiche 18**).



TER ADVISERING

Aan

de minister

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

Directie Algemene
Financiële en
Economische Politiek

Persoonsgegevens

nota

Nota politieke vierhoek 18/3

Datum

10 maart 2022

Notanummer

2022-0000090159

Bijlagen

geen

Aanleiding

Vrijdag 18 maart staan de volgende onderwerpen op de agenda van de vierhoek:

1. Brief over de (macro-)economische gevolgen van de oorlog in Oekraïne
2. Besluitvorming en startnotitie inkomstenkader (stuk FIN)
3. Rechtsherstel box 3 (stuk FIN)
4. Dekkingsopties box (stuk FIN)

Adviezen

- U kunt agendapunt 2 (minister), 3 (stasF&B) en 4 (minister) aftrappen met een toelichting. Spreektekst onder agendapunt is toegevoegd.
- **U (StasF&B) kunt voorstellen en akkoord vragen** om volgende week aparte bewindspersonenoverleggen in te plannen ten aanzien van box 3. Omdat de MP volgende week afwezig is, zijn vierhoeken niet mogelijk maar kan er wel voortgang worden gemaakt.

Agendapunt 1: Brief over de (macro-)economische gevolgen van de oorlog in Oekraïne

- U kunt akkoord gaan met verzending van de brief naar de Tweede Kamer.
- Met deze brief wordt uitvoering gegeven aan twee aangenomen moties Van Haga waarin de regering verzocht wordt de economische impact op de Nederlandse economie en huishoudens in kaart te brengen. De brief wordt verstuurd namens de ministers van EZK, Financiën en SZW. De minister van EZK zal de brief kort inleiden.

Agendapunt 2: besluitvorming en startnotitie inkomstenkader (minister)

- U kunt de volgende toelichting geven bij agendapunt 2:
 - *De lastenbesluitvorming bestaat uit 3 'bakjes' zoals eerder besproken: box 3, koopkracht en reguliere lastenbesluitvorming.*
 - *Box 3 bespreken we zo dadelijk bij de andere agendapunten. Het eerste punt in deze notitie is om te besluiten welke maatregelen we nú tijdens de voorjaarsbesluitvorming nemen en welke onderwerpen we willen uitstellen tot besluitvorming in augustus. Gezien de grote onzekerheden rondom de oorlog in Oekraïne, de oplopende inflatie en*

de stijgende energieprijzen is er veel onzekerheid over de economische cijfers en het koopkrachtbeeld.

- *Er is in het Coalitieakkoord besloten om over de lasten in het voorjaar te besluiten. Tijdens vorig kabinetten gebeurde dat altijd in augustus. Bij zowel besluitvorming in het voorjaar als in augustus blijft het uitgangspunt om bij besluitvorming zoet en zuur hand in hand te laten gaan. Mocht er nu al over de AOW worden besloten, dan hoort daar ook dekking bij. Ditzelfde geldt voor de reguliere onderwerpen binnen het inkomstenkader.*
- Het advies ten aanzien van bespreekpunt 1:
 - Er is in het Coalitieakkoord besloten om over de lasten in het voorjaar te besluiten. Tijdens vorig kabinetten gebeurde dat altijd in augustus. Ook dat zou dit jaar weer kunnen, dan gaat er in feite niks mis, en schuiven we een aantal dingen door naar augustus.
 - Wel is ons advies hierbij dat besluiten over zoet en zuur hand in hand moeten gaan. Concreet betekent dat dus dat dit voorjaar over het hele box 3 dossier besloten moet worden, dus ook over de dekking. En mocht er nu al over de AOW besloten worden, dan hoort daar ook de dekking bij. Voor normhuur (waar u eerder over bent geïnformeerd) proberen we ambtelijk tot de oplossing te komen dat alles wel in één wetstraject komt, maar met twee verschillende inwerkingsdata. Hetzelfde geldt voor de reguliere onderwerpen binnen het inkomstenkader (zie ook bespreekpunt 2 hieronder): als daarover dit voorjaar wordt besloten dan horen daar ook alle onderdelen bij (dus ook Pillar II).
 - Dit betreft de besluitvorming over:
 - AOW en huurtoeslag
 - De huidige afwijkingen binnen het inkomstenkader
 - Maatregelen belastingplan 2023
 - Koopkracht 2023-2025
 - Zorgpremies
- Het advies ten aanzien van bespreekpunt 2:
 - Salderingsregeling: optie 2 conform ambtelijk voorstel FIN en EZK
 - Grondslag VPB: U kunt instemmen met verlaging van de schijfgrens of verhoging van het lage tarief. U (stasFenB) kunt aangeven dat - in afwijking van de notitie - zojuist is gebleken dat de invoering van Pillar II naar alle waarschijnlijkheid niet per 2023, maar per 2024 ingaat. Dit betekent dat de dekkingsopgave in 2023 1 miljard euro bedraagt, in plaats van 588 miljoen euro. U kunt aangeven dat ook voor deze aanvullende opgave dit voorjaar dekking gevonden moet worden, conform het Coalitieakkoord middels verlagen van de schijfgrens of verhogen van het lage vpb-tarief. EZK zal wellicht opbrengen om deze beslissing ook door te schuiven naar augustus.
 - Overige maatregelen belastingplan: stasFenB zal deze maatregelen inbrengen met een dekkingsvoorstel. EZK is tegen dekking uit het ODE-tarief met 25 mln. en zal dit naar verwachting ook inbrengen.

Agendapunt 3: rechtsherstel box 3 (Stas F&B)

- Doelgroep - Beslispunt 1. Wilt u ook rechtsherstel bieden aan de (orde 2,5 miljoen) belastingplichtigen die geen bezwaar hebben gemaakt?
- Ons advies is rechtsherstel te bieden aan de brede doelgroep. Vanuit burgerperspectief is het niet uit te leggen dat bezwaar maken een voorwaarde is voor rechtsherstel als blijkt dat de wet zelf strijdig is met het EVRM. Uitgaan van de smalle doelgroep zou bovendien veel extra druk op de uitvoering opleveren in de vorm van vragen, klachten, verzoeken om ambtshalve vermindering, bezwaar- en beroepsprocedures, waarbij een risico bestaat dat alsnog herstel moet worden geboden aan de bredere doelgroep.
- AZ zal waarschijnlijk inbrengen de groep "zo klein mogelijk te houden".

- Varianten voor (het geautomatiseerde deel) van het rechtsherstel - Beslispunt 2: Welke variant voor het geautomatiseerde deel van het rechtsherstel heeft uw voorkeur?
- We adviseren u te kiezen voor variant 2 (spaarvariant) of variant 3 (forfaitaire variant) en de dilemma's bij de keuze voor variant 2 of 3 ook in de richtingennotitie naar voren te brengen. Variant 1 (alles terug) is veel minder belastend voor de burger en de uitvoering, en heeft geen juridische risico's, maar is erg ongericht en daardoor duur. Bovendien leidt dit ertoe dat ook beleggers die (soms forse) rendementen hebben behaald, de betaalde belasting terugkrijgen.
- Als u bereid bent bezwaarmakers en niet-bezwaarmakers verschillend te behandelen door niet-bezwaarmakers uit te sluiten van de bezwaar/tegenbewijs-route, heeft variant 2 als beleidsmatig voordeel dat in slechte beursjaren geen rechtsherstel wordt geboden aan beleggers met goede meerjarige rendementen, die geen bezwaar hebben gemaakt. Dit onderscheid leidt echter tot nieuwe druk op de uitvoering en nieuwe juridische risico's. Ook wordt in dit scenario geen rechtsherstel geboden aan mensen met relatief weinig spaargeld die meerjarig lage rendementen hadden.
- Als de inzet is belastingplichtigen zo efficiënt mogelijk rechtsherstel te bieden, heeft variant 3 de voorkeur. In plaats van circa 40% van het budgettaire belang in een belastingjaar (bij variant 2) loopt bij variant 3 circa 10% van het budgettaire belang via de bezwaar/tegenbewijs-route.

- Proces voor bezwaren: een tegenbewijsregeling - Beslispunt 3. Bent u akkoord met het uitwerken van een gestructureerde tegenbewijsregeling?
- We adviseren u in te zetten op een zo gestructureerd en efficiënt mogelijk proces.
- Het gaat om enorme aantallen. Uitgaande van de brede doelgroep is de inschatting bij variant 2 dat mogelijk circa 2,2 miljoen keer gebruik gemaakt van de bezwaar/tegenbewijs-route. Bij variant 3 sluit het geautomatiseerde deel van het rechtsherstel zo goed mogelijk aan bij het werkelijke rendement. Bij deze variant gaat het naar schatting om 0,9 miljoen verzoeken.
- Belastingplichtigen hebben sowieso de rechtsmiddelen om bezwaar te maken of te verzoeken om een ambtshalve vermindering (en bij afwijzing in bezwaar en beroep te gaan). Het niet pro-actief accommoderen en kanaliseren daarvan kan leiden tot onbeheersbare stromen ongestructureerde bezwaren, verzoeken en beroepen.

- Het arrest betekent dat de facto een stelsel op basis van (ten hoogste) het werkelijk rendement van toepassing is. Er zullen veel afbakeningsvragen spelen over wat het werkelijk rendement is. Hoewel er bij een gestructureerde aanpak meer mogelijkheden zijn om hierop te sturen, geldt dit ook bij een gestructureerde aanpak.

Agendapunt 4: dekkingsopties box 3 (Minister en stasF&B)

- U (minister) kunt de volgende toelichting geven bij agendapunt 4:
 - *Het doel van deze eerste inventarisatie is het inventariseren van de reacties op deze lijst aan dekkingsrichting en -opties. Op basis van onze eerste gesprekken kunnen in de volgende vierhoek pakketten worden voorgelegd.*
 - *Ik besef mij goed dat het bedrag dat gedekt moet worden afhankelijk is van de keuzes die op de verschillende onderdelen nog gemaakt moeten worden. Wél is duidelijk dat het om een significant bedrag gaat, onafhankelijk van de keuze die wij maken. Om die reden is het belangrijk om alvast deze eerste inventarisatie aan dekkingsrichtingen te houden: het gaat immers om significante aanpassingen binnen ons belastingstelsel.*
- U (stasF&B) kunt opmerken dat u op korte termijn (vrijdag 18 maart eind van de dag) een advies van de Landsadvocaat verwacht over de juridische houdbaarheid van een vermogensbelasting. Dat u dat wilt afwachten.
- Het advies is om zoveel mogelijk opties open te houden, zodat er brede en verschillende pakketten kunnen worden gemaakt voor de volgende politieke vierhoek.
- De begrotingsregels schrijven voor dat de derving binnen de kabinetsperiode opgehaald moet worden. Dat wordt echter een hele uitdaging, dus een uitkomst zou kunnen zijn dat er structurele verstandige maatregelen genomen worden. Daarmee wordt het zogenaamde 'kort voor lang' principe toegepast. Dat zou echt het eindbeeld kunnen zijn, voor nu adviseren wij alle opties open te houden. Ook eenmalig het bedrag ophalen dient voor nu een optie te zijn.
- Mogelijk brengt MEZK op dat volgens de begrotingsregels niet gedekt hoeft te worden en dat dat een politieke keuze is. Volgens ons is het dekking van de budgettaire derving niet alleen conform de begrotingsregels, ook is het de staande praktijk. Ook eerdere fiscale dervingen a.g.v. een uitspraak van de Hoge Raad is gedekt (bijv. Sofina en fiscale eenheid). We hebben dit ook in de stukken opgenomen.
- NB: ten opzichte van de eerder verstuurd stukken is op verzoek van SZW de doorwerking van de derving naar toeslagen toegevoegd bij de tabel in de oplegger (orde grootte: 70-150 mln)

Toelichting

Agendapunt 1, kamerbrief gevolgen oorlog Oekraïne:

- Deze brief beschrijft drie kanalen waarlangs de Nederlandse economie getroffen kan worden
 1. Hogere inflatie

- 2. Verstoring internationale handel en waardeketens
- 3. Correctie op financiële markten (risico beperkt volgens brief)
- Scenario's (afkomstig van CPB)
 - 1. Basisscenario CEP (koopkracht -2,7%; bbp +3,6%)
 - 2. Aanhoudend hoge energieprijzen (Korte 'recessie'; koopkracht -5,1%; bbp +1,9%)
 - 3. Beperking gastoevoer vanuit Rusland (niet doorgerekend)
- Op initiatief van BZ legt de brief uit hoe MKB-bedrijven ondersteund worden door RVO. Dit gaat om bestaande beleidsinstrumenten waarvoor geen extra budget beschikbaar is.

Agendapunt 3, rechtsherstel:

Nadere duiding advies landsadvocaat

- Een regeling voor rechtsherstel zal gericht moeten zijn op compensatie. De omvang daarvan zal in het algemeen slechts naar redelijkheid kunnen worden vastgesteld.
- Er is volgens de Landsadvocaat ruimte om - ook om uitvoerbaarheidsredenen - de omvang van de op rechtsherstel gerichte compensatie op een forfaitaire wijze in te richten. Daarbij moet het voor belastingplichtigen die aanspraak op een hogere compensatie willen maken mogelijk zijn om aan te tonen dat de forfaitaire compensatie in hun geval te laag is.
- Het is aan te bevelen om eerst aan de hand van de voorgestelde (forfaitaire) regeling rechtsherstel te bieden en belastingplichtigen daarna de gelegenheid te bieden om tegenbewijs te leveren. Dit kan volgens de Landsadvocaat via de bestaande rechtsingangen (bezwaar of een verzoek tot ambtshalve vermindering).
- Aan de Landsadvocaat zijn twee varianten voor het forfaitaire herstel voorgelegd. Bij de spaarvariant wordt voor beleggingen uitgegaan van het huidige forfait voor beleggingen in box 3. Dit is een meerjarig gemiddelde voor alle beleggingen. Bij de tweede variant wordt een forfaitair rendement voor beleggingen gehanteerd op basis van het gemiddelde rendement in dat belastingjaar voor verschillende categorieën die nu reeds worden onderscheiden in de aangifte.
- De Landsadvocaat geeft aan dat in de tweede variant (variant 3 in het memo voor de politieke vierhoek) meer wordt aangesloten bij de werkelijke opbouw/verdeling van de beleggingen en de voor die categorieën geldende gemiddelde rendementen. Daarom heeft de Landsadvocaat een voorkeur voor deze variant. Ook in deze variant zullen er echter belastingplichtigen zijn met een lager werkelijk rendement dan het forfaitair berekende rendement.
- De Landsadvocaat geeft daarom aan dat het in beide varianten niet mogelijk zal zijn om alle belastingplichtigen naar redelijkheid te compenseren zonder mogelijkheid tot tegenbewijs.



AGENDA

Vergadering te houden op dinsdag 22 maart 2022
in de Trêveszaal van het ministerie van Algemene Zaken,
aan te vangen 's morgens om 10:00 – 11:00 uur

-
- | | | |
|----|---------------------------------|---|
| 1. | Fiscale oudedagsreserve | + |
| | 1. Beslisnotitie | |
| | 2. Bijlage: fiche | |
| 2. | Steun op de middellange termijn | + |
| | 1. Oplegger | |
| | 2. Kamerbrief | |

- + stukken zijn bijgevoegd
- x stukken zijn rondgezonden
- o stukken worden rondgezonden
- stukken zijn in de samenwerkingsruimte geplaatst
- = geen stukken
- A aanbiedingsdatum

Aanleiding en kern

- De Afdeling advisering van de Raad van State heeft bij het voorstel van wet Wet toekomst pensioenen (Wtp) op 16 februari 2022 geadviseerd de fiscale oudedagsreserve (FOR) af te schaffen en het voorstel op dit punt aan te passen.
- De FOR houdt in dat een belastingplichtige ondernemer voor de inkomstenbelasting onder voorwaarden jaarlijks een deel van de winst fiscaal gefaciliteerd mag reserveren voor een oudedagsvoorziening.
- Met de Wtp wordt de ruimte vergroot om in de derde pijler fiscaal gefaciliteerd pensioen op te bouwen. Dat geldt ook voor ondernemers in de inkomstenbelasting. Mede in dat licht adviseert de Raad van State de FOR – die in veel van de gevallen uiteindelijk niet wordt benut om te voorzien in een oudedagsvoorziening - af te schaffen. Wij adviseren het advies van de Raad van State op dit punt over te nemen, maar niet als onderdeel van het onderhavige wetsvoorstel, maar als onderdeel van het Belastingplan 2023.
- De Wtp wordt in de MR van 25 maart a.s. behandeld. Aangezien het advies om de FOR af te schaffen daarmee samenhangt leggen we het volgende beslispunt voor aan de politieke vierhoek, waar dit voor ligt als een dekkingsoptie ten behoeve van box 3.

Beslispunt

Gaat u akkoord met het afschaffen van de FOR in de vorm van het met ingang van 1 januari 2023 niet meer fiscaal gefaciliteerd mogen opbouwen van de FOR, waarbij de bestaande reeds opgebouwde FOR nog wel op basis van de huidige regels kan worden afgewikkeld? Deze afschaffing zal, indien akkoord, worden geregeld door middel van het Belastingplan 2023.

Nader rapport

- In het nader rapport inzake de Wtp wordt voor de FOR aangegeven dat het kabinet beziet of, en zo ja wanneer, deze afgeschaft kan worden. Dat biedt ruimte om de FOR op een later moment (Belastingplan 2023) af te schaffen, maar biedt ook overigens handelingsperspectief.

Effect afschaffen FOR

- Door het afschaffen van de aftrekbaarheid van toevoegingen aan de FOR kan een meer gelijke fiscale behandeling van arbeid voor werknemers in loondienst, ondernemers en directeuren-groootaandeelhouders worden bereikt, kan het gebruik voor belastinguitstel worden tegengegaan en kan er voor worden gezorgd dat reële oudedagsvoorzieningen extern dienen te worden ondergebracht (zoals ook bij de afschaffing van pensioen in eigen beheer is bewerkstelligd).
- Het wetsvoorstel Wet toekomst pensioenen verruimt de mogelijkheden om fiscaal gefaciliteerd een voorziening voor de oude dag op te bouwen in de derde pijler. Hiervan kunnen ondernemers die belastingplichtig zijn voor de inkomstenbelasting ook gebruikmaken.

Budgettair

- De lastenrelevante opbrengst is € 109 miljoen per jaar.¹
- De budgettaire opbrengst van het afschaffen van de FOR wordt in de vierhoek gepresenteerd als een dekkingsoptie in het kader van box 3.

Toelichting fiscale oudedagsreserve (FOR)

- Een belastingplichtige ondernemer voor de inkomstenbelasting mag onder voorwaarden jaarlijks een deel van de winst fiscaal gefaciliteerd reserveren voor een oudedagsvoorziening. Dat is de fiscale oudedagsreserve (FOR).²
- Deze fiscale reservering biedt echter geen zekerheid dat daadwerkelijk zal kunnen worden genoten van een oudedagsvoorziening, omdat de reservering bijvoorbeeld verloren gaat bij slechte resultaten (al dan niet in combinatie met consumptieve onttrekkingen).

¹ De opbrengst van deze maatregel in 2023 bedraagt naar verwachting € 211 miljoen, aflopend tot € 55 miljoen structureel. De lastenrelevante opbrengst is € 109 miljoen per jaar.

² Zie paragraaf 3.2.3, artikel 3.67 e.v. van de Wet inkomstenbelasting 2001.

- Toevoeging aan de FOR is een papieren handeling waarvoor – in tegenstelling tot premies voor lijfrenten – geen middelen aan de onderneming hoeven te worden onttrokken, zodat deze beschikbaar blijven voor investeringen.
- De FOR wordt in ongeveer de helft van de gevallen uiteindelijk niet aangewend voor een oudedagsvoorziening en heeft daardoor vaak alleen het effect van belastinguitstel. Als er uiteindelijk geen lijfrente wordt aangeschaft, wordt er op het moment van staking van de onderneming afgerekend over de FOR, maar dan is er wel belastinguitstel verkregen en bovendien bestaat dan een groter risico dat de over de vrijval van de FOR te betalen belasting niet kan worden betaald.
- In een van de fiches in het kader van de Bouwstenen voor een beter belastingstelsel (fiche 116) wordt voorgesteld om de FOR af te schaffen (het fiche is in de bijlage opgenomen). Door het afschaffen van de aftrekbaarheid van toevoegingen aan de FOR kan een meer gelijke fiscale behandeling van arbeid voor werknemers in loondienst, ondernemers en directeuren-grotaandeelhouders worden bereikt, kan het gebruik voor belastinguitstel worden tegengegaan en kan er voor worden gezorgd dat reële oudedagsvoorzieningen extern dienen te worden ondergebracht (zoals ook bij de afschaffing van pensioen in eigen beheer is bewerkstelligd)³.
- In de Wet toekomst pensioenen wordt ook de fiscale ruimte voor de derde pijler vergroot (naar dezelfde hoogte als voor de tweede pijler). Daarmee worden de mogelijkheden om als ondernemer op andere wijze iets te regelen voor de oude dag vergroot.

³ Ook in de Kamerbief van 12 november 2021 naar aanleiding van de motie Essers en Geerdink wordt de optie van het afschaffen van de mogelijkheid om de FOR op te bouwen aangehaald.

| 116. Afschaffing aftrekbaarheid toevoeging aan fiscale oudedagsreserve (FOR) | |
|---|--|
| Thema | Commissie Regulering van werk |
| Doel | Komen tot een meer gelijke fiscale behandeling van arbeid voor werknemers in loondienst, IB-ondernemers en dga's. Tegengaan gebruik voor belastinguitstel. Reële oudedagsvoorzieningen dienen extern te worden ondergebracht. |
| Omschrijving van de maatregel | |
| <ul style="list-style-type: none"> Afschaffing van de mogelijkheid om aan de FOR toe te voegen. | |
| Achtergrond/ratio | |
| <ul style="list-style-type: none"> De FOR is een faciliteit in de inkomstenbelasting (artikel 3.53, eerste lid, onderdeel c, en artikel 3.67 e.v. Wet IB 2001). In het kader van het uitfasen van het pensioen in eigen beheer (PEB) is ook het afschaffen van de FOR aan de orde gekomen. De FOR is een fiscale reservering voor de oude dag, die echter geen zekerheid biedt dat daadwerkelijk zal kunnen worden genoten van uitkeringen uit deze reservering, omdat de reservering verloren gaat bij slechte resultaten (al dan niet in combinatie met consumptieve onttrekkingen). Toevoeging aan de FOR is een papieren handeling waarvoor – in tegenstelling tot premies voor lijfrenten – geen middelen aan de onderneming hoeven te worden onttrokken, zodat deze beschikbaar blijven voor investeringen. De FOR wordt in ongeveer de helft van de gevallen uiteindelijk niet aangewend voor een oudedagsvoorziening en heeft daardoor vaak alleen het effect van belastinguitstel. Als er uiteindelijk geen lijfrente wordt aangeschaft, wordt er op het moment van staking van de onderneming afgerekend over de FOR, maar dan is er wel belastinguitstel verkregen en bovendien bestaat dan een groter risico dat de over de vrijval van de FOR te betalen belasting niet kan worden betaald. Na het afschaffen van de FOR blijft het mogelijk om de stakingswinst van een onderneming (gedeeltelijk) belastingvrij om te zetten in een lijfrente (stakingswinstlijfrente). Ook op die manier kan in een onderneming opgebouwd vermogen worden omgezet in een reële externe oudedagsvoorziening. De mogelijkheid om als ondernemer een reële oudedagsvoorziening op te bouwen blijft bestaan, door te sparen in de zogenoemde derde pijler (kwalificerende lijfrenteproducten e.d.) en de stakingswinstlijfrente. Het voordeel voor de ondernemer is dat de lijfrente z'n waarde houdt, ook als het onverhoopt niet goed gaat met de onderneming. SEO Economisch Onderzoek concludeerde in 2017 in de Evaluatie fiscale ondernemingsregelingen dat in termen van doelmatigheid deze regeling relatief duur is qua lasten en uitvoeringskosten. Ook is het de vraag of deze regeling het ondernemerschap stimuleert. Het gebruik is in bepaalde sectoren, zoals de landbouw en groot- en detailhandel, hoog wat vraagt om een meer sectorspecifieke benadering om de effectiviteit en doelmatigheid van de regeling in beeld te brengen. De evaluatie schetst als beleidsalternatief om de regeling af te schaffen. De Commissie Van Dijkhuizen heeft voorgesteld om een sanctie toe te passen, wanneer de reserve niet gebruikt wordt voor de aankoop van een lijfrente. De Commissie Regulering van Werk heeft voorgesteld om de huidige ondernemersfaciliteiten volgens een herkenbaar tijdpad met spoed af te bouwen. | |
| Effecten | |
| Economie | Door afschaffing verdwijnt een (ondoelmatig) belastingvoordeel voor IB-ondernemers. Hierdoor wordt het minder gestimuleerd om als IB-ondernemer werkzaam te zijn en – omdat de prijzen bij toekomstige opdrachten zullen stijgen – om een IB-ondernemer in te huren. |
| Begroting | De structurele opbrengst van het afschaffen van de FOR bedraagt circa € 80 miljoen per jaar. |
| Overig | N.v.t. |
| Uitvoeringsaspecten | De maatregel werkt complexiteitsverlagend voor de Belastingdienst. Dit is in beginsel een vereenvoudiging in het toezicht. De maatregel leidt tot aanpassing van de systemen. Er is sprake van een eenvoudige structuurwijziging. |



**DEPARTEMENTAAL VERTROUWELIJK
TER ADVISERING**

Aan

de minister

de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst

de staatssecretaris van Financiën – Toeslagen en Douane

**Directie
Bestuursondersteuning &
Advies**

Persoonsgegevens

nota

Geannoteerde agenda onderraden 22 maart 2022

Datum

21 maart 2022

Notanummer

2022-0000099452

Bijlagen

geen

groen = instemmen

geel = instemmen, maar met kanttekeningen/opmerkingen

rood = niet instemmen / niet instemmen, tenzij

blauw = eigen onderwerpen/stukken Financiën

grijs = geen opmerkingen

Schema dinsdag 22 maart

08.30 – 09.30 uur Raad Veiligheid en Inlichtingen – Oekraïne
*Minister aanwezig namens Financiën.
Advisering separaat.*

10.00 – 11.00 uur Vierhoek
*Stas FB aanwezig namens Financiën.
Ambtelijke begeleiding:*

11.00 – 11.30 uur Raad Werk, Inkomen, Zorg en Onderwijs
*Stas FB aanwezig namens Financiën.
Ambtelijke begeleiding:*

11.30 – 13.00 uur Ministeriële Commissie COVID-19
*Stas FB aanwezig namens Financiën.
Geen ambtelijke begeleiding*

Vierhoek

Agenda

- 1) de fiscale oudedagsreserve
- 2) de Kamerbrief over coronasteunsteun op de middellange termijn en
- 3) de economische effecten voor Nederland als gevolg van de oorlog in Oekraïne.

Kern en adviezen

1. Fiscale oudedagsreserve

- U kunt **instemmen** met het afschaffen van de Fiscale Oudedagreserve (FOR).
- De Raad van State heeft een advies uitgebracht over het wetsvoorstel Wet Toekomst Pensioenen (Wtp). Hierin heeft de afdeling aangegeven dat ze adviseren het nettopensioen en de FOR af te schaffen. In overleg met SZW is besloten om de FOR af te schaffen. Dit zal echter via het Belastingplan lopen in plaats van via de Wtp.

2. Kamerbrief steun op middellange termijn

- In de Kamerbrief zet het kabinet zijn visie op zowel coronasteun als problematische schulden uiteen. De Kamerbrief is van EZK, SZW en FIN samen. Er zijn 4 beslispunten.
- Er zijn twee zaken die wij noodzakelijk achten om op te nemen in de brief: 1) een helder signaal over wanneer steun wordt verleend aan bedrijven indien zij te maken krijgen met sluitingen (dus behoud tabel op p. 8 van de Kamerbrief met steun pas na 8 weken sluiting) en 2) een helder signaal dat uit de analyse van de schuldenproblematiek blijkt dat nieuw beleid op het gebied van schulden nu niet noodzakelijk is.
- In de brief is op verzoek van de minister en beide staatssecretarissen een passage opgenomen over de hervatting van de invordering bij Belastingen en Toeslagen.
- Daarnaast is ook opgenomen dat het kabinet een internetconsultatie zal starten om uitvoering te geven aan de motie-Mulder. In de motie wordt het kabinet verzocht om in overleg te treden met het bedrijfsleven over de opgebouwde belastingschulden vanwege het uitstel van betaling van belastingen.

Inzet per beslispunt

Beslispunt 1: U kunt **instemmen** met de inhoud en de toon van de brief.

Spreeklijn

- Er wordt aan ondernemers en werkenden aan de hand van vier coronascenario's zo veel mogelijk duidelijkheid en perspectief geboden voor de toekomst.
- We schetsen wat van de overheid verwacht kan worden op het gebied van steun. Indien steun in uitzonderlijke omstandigheden toch geboden is, wordt gerichte en bij voorkeur sectorale steun overwogen. In de brief kondigen wij daarvoor een onderzoek aan.
- De toon van de brief is constructief kritisch. Positief terugkijkend; kritisch vooruitkijkend over steun in structurele situatie. Dat is precies wat verwacht mag worden van het kabinet in deze fase.

Beslispunt 2): Wij **adviseren** variant b: gerichte steun vanaf 8 weken sluiting (tabel p. 8 van de Kamerbrief).

Spreeklijn

- Financieel (budgettaire beslag) en economisch gezien past het dat steun alleen verleend wordt in uitzonderlijk zware gevallen van contactbeperkende maatregelen, namelijk bij een worst case-scenario indien er sprake is van volledige sluiting van minimaal 8 weken. Dat betekent: geen steun bij capaciteitsbeperking of aanpassing van sluitingstijden.
- Zo wordt aanpassingsvermogen van ondernemers en werkenden gestimuleerd. We komen terecht in een structurele situatie met corona waarbij omzetverlies door corona weer goeddeels tot het ondernemersrisico gerekend kan worden. Bedrijven dienen zich daarop aan te passen en te anticiperen, bijvoorbeeld door prijzen aan te passen aan mogelijke sluitingen of op alternatieve wijze omzet te maken (voorbeeld: maaltijden bezorgen).
- De steun van de afgelopen jaren heeft ieder huishouden €5000 gekost. Dat is niet vol te houden.
- Met steun na 8 weken sluiting wordt ook meer voorkomen dat steun terecht komt bij bedrijven met reguliere omzetverliezen.
- Bedrijven kenden namelijk voor corona ook omzetschommelingen. Tussen 2016-2019 hadden 21-22% van de bedrijven een omzetsdaling groter dan 15% en had 15-20% van horecabedrijven grote omzetverliezen (meer dan 20%) voor 2020. 8 weken is ongeveer gelijk aan 16,76% van de omzet en bedrijven kunnen ook anders omzet kunnen maken.
- 3 weken is veel te kort, aangezien contactbeperkingen veelal langer duren. Een mogelijke terugvaloptie zou kunnen zijn om steun te verlenen na 6 weken sluiting.

Beslispunt 3): Wij **adviseren** optie 1: vinger aan de pols bij schuldenproblematiek.

Spreeklijn

- Uit het onderzoek van de werkgroep schuldenproblematiek blijkt dat het lastig is om een volledig beeld te krijgen van de stand van problematische schulden. Uit de indicatoren die wel beschikbaar zijn (faillissementen, schuldsaneringstrajecten, oninbare leningen etc.) blijkt er geen reden te zijn tot zorg. Dat neemt niet weg dat individuele casuïstiek zuur kan zijn.
- Het is daarom raadzaam om de vinger aan de pols te houden en om te bezien of reeds ingezet beleid voldoende is voor ondernemers die blijven kampen met problematische schulden. Het nu implementeren van nieuwe beleidsopties is onwenselijk omdat daar geen onderbouwing voor is en het een precedentwerking heeft.
- Het verlagen van de griffierechten is op korte termijn niet mogelijk volgens JenV (afbakeningsproblemen en verkeerde prikkels) en er is geen dekking voor. Daarnaast wordt er al een bredere verlaging van de griffierechten voorbereid o.b.v. Regeerakkoord. Deze staat gepland voor 2024.
- Ook de mogelijkheid tot compensatie van de transitievergoeding (TV) is onwenselijk. De onwenselijkheid van kabinetsbeleid is voor het UWV onuitvoerbaar. De huidige regelgeving omtrent de transitievergoeding biedt daarnaast al de nodige flexibiliteit aan werkgevers waarbij de impact van de transitievergoedingen kan worden verminderd.

- **Terugvaloptie:** variant 2 waarbij in totaal 6 nieuwe maatregelen worden aangekondigd. Drie maatregelen zien toe op monitoring en vinger aan de pols houden en drie maatregelen zien toe op het verkennen van nieuw beleid om de schuldenlast bij bedrijven tegen te gaan.

Beslispunt 4) Wij **adviseren** u optie b: publicatie van de Kamerbrief op 25 maart.

Spreeklijn

- Wij kunnen ons vinden in de Kamerbrief. Vanuit dat perspectief zou de brief komende vrijdag in de MR kunnen liggen en gepubliceerd kunnen worden.
- Daarmee houden wij ons aan de toezegging die wij gedaan hebben, namelijk publicatie van de brief in het 1e kwartaal van 2022.

3a. Mondeling punt MEZK: economische effecten n.a.v. Oekraïne

- EZK zal mogelijk, buiten de agenda om, willen praten over economische gevolgen van het conflict tussen Rusland en Oekraïne.
- De economische onzekerheden zijn momenteel groot. De verwachtingen van zowel het CPB als DNB zijn in hun basisramingen dat de economie blijft groeien. Een recessie in Nederland of bij onze belangrijke handelspartners is op basis van de huidige verwachtingen niet erg waarschijnlijk, maar valt ook niet uit te sluiten.
- Zowel CPB als DNB hebben een "zwaar weer" scenario doorgerekend waarin de prijzen van grondstoffen langdurig hoog blijven. In het sombere scenario van DNB stijgt de inflatie in 2022 tot 9,5%, en 3,4% in 2023, maar blijft de groei met resp. 2,4% en 0,5% positief. In het sombere scenario is er volgens het CPB een korte technische recessie, die naar verwachting twee kwartalen duurt, maar komt de groei in 2022 op jaarbasis uit op 1,9%.

Spreeklijn:

- De sombere scenario's van DNB en CPB aantonen dat de onzekerheden omvangrijk zijn en de mogelijke economische gevolgen substantieel. De ontwikkelingen volgen elkaar in hoog tempo op en de impact op de economie blijft daarmee ook zeer onzeker. Het is daarom cruciaal om de ontwikkelingen in de gaten te houden.
- De oorlog in Oekraïne heeft gevolgen die we allemaal voelen of gaan voelen. De aanbodschok komt voor Nederland en andere Europese landen immers neer op een ruilvoetverlies, die het algemene welvaartsniveau drukt. Dat maakt compenseren ook ingewikkeld, want dit gaat ten koste van toekomstige generaties. Tegelijkertijd is onze uitgangspositie goed en is er vertrouwen in de veerkracht van onze economie. Deze veerkracht hebben we de afgelopen jaren gezien en komt ook terug in zowel de doorrekening als de scenario's van het CPB.

3b. Mondeling punt MEZK: steun aan bedrijven n.a.v. oorlog in Oekraïne

- MEZK wil waarschijnlijk ook stilstaan bij eventuele noodsteun aan bedrijven die worden getroffen door de sancties.
- Wij **adviseren** zeer terughoudend te zijn met steun aan bedrijven.

Spreeklijn

- We moeten terughoudend zijn met het verlenen van steun aan bedrijven die getroffen worden door het conflict tussen Rusland en Oekraïne.
- Bedrijven die alleen of sterk afhankelijk zijn van Rusland nu compenseren komt neer op het vergoeden van het ondernemersrisico. De portofolio van die bedrijven zijn dan namelijk slecht gediversifieerd. Dit geldt ook voor sectoren die nog nu heel sterk afhankelijk zijn van gas, zoals de tuinbouw.
- De prijsstijgingen zijn het gevolg van een exogene schok. Nu steun verlenen kan een precedent scheppen voor de toekomst. Schommelingen in inputprijzen komen vaker voor, dit hoort tot het ondernemersrisico. Tussen bedrijven (en binnen sectoren) zijn grote verschillen in de mate waarin ze het risico van een hoge gasprijs hebben afgedekt. We zitten pas drie weken in een mogelijk lang aanslepend economisch conflict tussen de EU en Rusland en er is net in de EU afgesproken dat we binnen 5 jaar van het Russische gas af gaan. De kans bestaat daarmee dat gasprijzen structureel hoger blijven (in Europa). Dat is niet op te lossen met tijdelijke steun.
- Steun gaat ook met algemene nadelen gepaard, zoals het risico dat bedrijven met weinig toekomstperspectief overeind worden gehouden (bij grootgebruikers van gas ook nog veelal grote uitstoters). De marktdynamiek is al langdurig verstoort door de uitzonderlijke coronasteun de laatste 2 jaar. Daarnaast zou de overheid met publieke middelen enkel de neerwaartse risico's afdekken, maar profiteren we niet mee in positieve tijden (als energieprijzen bijvoorbeeld laag zijn).
- Het risico bestaat daarnaast dat lidstaten onderling gaan concurreren op steun aan bedrijven. Het doel moet zijn om Europees de rijen richting Rusland gesloten houden; daarvoor moeten we concurrentievervalsing tegengaan. Dit komt in gevaar als landen met veel financiële ruimte (zoals NL) meer gaan steunen dan andere landen die misschien veel zwaarder getroffen worden. Een subsidiewedloop zou het gelijke speelveld in gevaar brengen, en daarmee het gezamenlijke draagvlak voor de sancties.
- Nationaal steunen is om bovenstaande redenen op dit moment onverstandig. Indien besloten wordt bedrijven te steunen dan zou alleen een Europese moeten worden overwogen. Dit zou dan gaan om steun op Europees niveau voor de bedrijven die het zwaarst geraakt worden door de sancties, om een level playing field te bewaren en concurrentie op steun te voorkomen. Dit moet dan wel zeer gericht, zoals bijvoorbeeld in 2014 is gedaan bij Russische sancties, en binnen de bestaande middelen. Hiervoor zou bestaande ruimte in de EU-begroting kunnen worden benut.

Toelichting

1. Fiscale oudedagsreserve

- U kunt instemmen met het afschaffen van de FOR.
- Een belastingplichtige ondernemer voor de inkomstenbelasting mag onder voorwaarden jaarlijks een deel van de winst fiscaal gefaciliteerd reserveren voor een oudedagsvoorziening. Dat is de fiscale oudedagsreserve (FOR). Toevoegen aan de FOR is een papieren handeling waarvoor – in tegenstelling tot premies voor lijfrenten – geen middelen aan de onderneming hoeven te worden onttrokken, zodat deze beschikbaar blijven voor investeringen. De reservering biedt geen zekerheid op een oudedagsvoorziening, omdat de reservering kan gaan bij slechte resultaten of consumptieve onttrekkingen.