



Belasten van vermogen

Bouwstenen voor een beter belastingstelsel

Datum 1 mei 2020

Status Definitief

Inhoudsopgave

1. Samenvatting	4
1.1 Inkomsten uit sparen en beleggen (box 3)	4
1.2 Inkomsten uit vastgoed	5
1.3 De fiscale behandeling van de eigen woning	6
1.4 Erf en schenkbelasting	7
2. Inleiding	8
2.1 Korte beschrijving (belasten van) vermogen in Nederland	8
2.2 Vermogensverdeling	9
2.3 Redenen om vermogen te belasten	12
3. Belasting van inkomsten uit vermogen (box 3)	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Vermogensrendementsheffing	13
3.3 Knelpunten huidige box 3-stelsel	14
3.4 Onderzoek werkelijk rendement	17
3.5 Voornemen tot wijziging van box 3	18
3.6 Toekomst?	19
3.7 Alternatief box 3 of additionele belasting - Vermogensbelasting	21
4. Belasting van resultaten uit vastgoed	24
4.1 Inleiding	24
4.2 Fiscale behandeling van resultaten uit vastgoed	24
4.3 Overige belastingen onroerende zaken	30
4.4 Cijfervoorbeelden fiscale behandeling resultaten uit vastgoed	30
4.5 Tussenconclusies	36
4.6 Knelpunten en beleidsopties inkomstenbelasting	37
4.7 Knelpunten en beleidsopties vennootschapsbelasting	45
5. Fiscale behandeling van de eigen woning	49
5.1 Inleiding	49
5.2 Fiscale behandeling van de eigen woning op hoofdlijnen	49
5.3 Knelpunten	51
5.4 Beleidsopties	52
6. Schenk- en erfbelasting	55
6.1 Inleiding	55
6.2 Waarom erfenissen en schenkingen belasten?	55
6.3 Beschrijving schenk- en erfbelasting in Nederland	56
6.4 Economische context in Nederland	57
6.5 Beleidsopties voor een betere schenk- en erfbelasting	62
7. Bijlage 1: Beleidsopties	64

1. Samenvatting

Vermogen wordt in Nederland op verschillende wijzen belast. Het politieke en maatschappelijke gesprek hierover is sterk beladen. Aan de ene kant wordt het overgrote deel van het vermogen van huishoudens (eigen huis en pensioen) in fiscale zin gunstig behandeld. Zo geeft de eigen woning een belastingvoordeel in de vorm van de hypotheekrenteaftrek. De totale belastingdruk op vermogen ligt in Nederland relatief laag in vergelijking met andere West-Europese landen¹. Aan de andere kant staat de belastingheffing in box 3, waar de afgelopen jaren het beeld is ontstaan dat te veel belasting over spaargeld wordt geheven. Het vermogen van Nederlandse huishoudens is vermogen ongelijk verdeeld, ongelijker dan inkomen. Hierbij valt vooral op dat sommige vormen van vermogen ongelijker zijn verdeeld dan andere. Vermogen in de vorm van de eigen woning is verdeeld over de 40% meest vermogende huishoudens. Spaargeld en beleggingen is ongelijker verdeeld, over de 20% meest vermogenden. Het vermogen in aanmerkelijk belang is het meest ongelijk verdeeld, daarvan zit het overgrote deel bij de top 1% meest vermogende huishoudens.

In dit onderzoek worden een aantal thema's rond het belasten van vermogen behandeld. Allereerst zal verder worden ingegaan op het belasten van inkomen uit sparen en beleggen (box 3). Daarna zal verder worden ingegaan op de fiscale behandeling van de eigen woning, de behandeling van inkomsten uit vastgoed en de schenk- en erfbelasting. Inkomsten uit aanmerkelijk belang (box 2) komt terug in een ander onderzoek in het kader van de bouwstenen.

1.1 Inkomsten uit sparen en beleggen (box 3)

Het huidige box 3-stelsel gaat gepaard met een aantal knelpunten waardoor de heffing als onrechtvaardig wordt ervaren, het stelsel ruimte geeft voor arbitrage en het een prikkel heeft tot het aangaan van schulden.

Het huidige forfaitaire stelsel gaat sinds 2017 uit van een gemiddeld rendement over sparen en beleggen en een gemiddelde vermogenssamenstelling. Hoewel dit voor mensen met een beperkt vermogen in box 3 een lager forfaitair rendement opleverde dan voor 2017, is de storm rond box 3 nog niet gaan liggen. Voor mensen die vooral spaargeld aanhouden voelt het stelsel onrechtvaardig aan, omdat de heffing op dit moment hoger kan liggen dan het rendement dat ze behalen doordat wordt uitgegaan van een verondersteld beleggingsvermogen. Zowel vanuit de media, de literatuur als de maatschappij klinkt een roep de box 3-heffing te baseren op het werkelijke rendement. De afgelopen jaren is door meerdere kabinetten onderzocht op welke wijze een stelsel gebaseerd op werkelijke rendementen mogelijk is. Hier staan echter belangrijke uitvoeringstechnische bezwaren tegenover, waardoor uiteindelijk hiertoe niet is besloten.

Door de dalende rente over spaargeld is het aantrekkelijker geworden om grote vermogens onder te brengen in zogenoemde spaar-bv's. Door spaargeld in een bv in box 2 onder te brengen, wordt het werkelijke rendement belast dat lager kan uitpakken dan het forfaitaire tarief in box 3. De spaar-bv heeft twee extra voordelen: gemaakte kosten kunnen worden afgetrokken en het werkelijke rendement wordt door opeenvolgende verlagingen van het Vpb tarief aanzienlijk lager belast dan het tarief in box 3 (een Vpb-tarief van 16,5% in 2020 voor rendementen tot € 200.000 vs 30% in box 3). Het nadeel van een spaar-bv is dat dit gepaard gaat met (aftrekbare) kosten van het aanhouden van een bv.

Een derde knelpunt van box 3 is dat het schuldfinanciering in de hand werkt. De hiervoor genoemde hefboomfinanciering van verhuurde woningen is hiervan een voorbeeld. Een ander voorbeeld is de aankoop van kunst, dat zolang het geen belegging is, is vrijgesteld in box 3 terwijl de schuld wel leidt tot een lagere rendementsgrondslag en belastingdruk in box 3.

Op 6 september 2019 heeft de staatssecretaris aangekondigd het box 3 stelsel met ingang van 2022 te willen wijzigen. Het voorgenomen voorstel zal een doorontwikkeling van het huidige

¹ Zie onderzoek naar belastingmix

forfaitaire stelsel bevatten. Anders dan nu zal het nieuwe stelsel rekening houden met de werkelijke vermogenssamenstelling van betrokkenen en zal rekening houden met drie categorieën: spaargeld, overige bezittingen en schulden. Spaargeld wordt lager belast (0,09%) dan overige bezittingen (5,33%), terwijl voor schulden wordt gerekend met een forfaitaire debetrente van 3,03%. Het wetsvoorstel pakt de bovengenoemde knelpunten aan: mensen met vooral spaargeld zullen aanzienlijk minder heffing hoeven te betalen, het wordt minder aantrekkelijk om spaar-bv's aan te houden en schuldfinanciering wordt minder aantrekkelijk doordat schulden en overig vermogen niet meer tegen hetzelfde forfaitaire tarief worden gesaldeerd.

Het voorstel is niet zonder nadelen. Een belastingplichtige kan zonder nadere maatregelen bijvoorbeeld fiscaal voordeel halen door vlak voor de peildatum beleggingen om te zetten in spaargeld. Het voorgenomen voorstel zal daarom ook aanvullende anti-arbitragemaatregelen bevatten.

Er zijn ook andere alternatieven denkbaar. Zo is het mogelijk om in plaats van het belasten van de forfaitaire vermogensinkomsten het vermogen zelf te belasten met een vermogensheffing. Dit heeft echter nogal wat voeten in de aarde, bijvoorbeeld rond de afbakening. Zo ligt het bij een vermogensbelasting niet voor de hand deze te beperken tot het vermogen van de huidige box 3. Ook heeft het gevolgen voor de belasting van vermogen over de grens: zo gaan de huidige belastingverdragen uit van het belasten van vermogensinkomsten, dit vervangen door een vermogensbelasting brengt het risico van een dubbele belasting met zich mee.

1.2 Inkomsten uit vastgoed

Bij het belasten van de inkomsten uit vastgoed kan onderscheid gemaakt worden tussen de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting. In de inkomstenbelasting spelen twee knelpunten. Allereerst heeft de opkomst van tijdelijke verhuur via platforms zoals Airbnb laten zien dat het voor belastingplichtigen vaak onduidelijk en complex is hoe de verhuurinkomsten zijn belast. Dit draagt mogelijk bij aan een hoog nalevingstekort bij het opgeven van inkomsten uit tijdelijke verhuur, veelal van de eigen woning. Uit de bouwsteen 'Het belasten van inkomsten behaald uit de deel- en kluseconomie' blijkt dat de naleving kan worden verbeterd door een verplichte aanlevering van gegevens aan de Belastingdienst (renseignering), in combinatie met betere voorlichting. Dit biedt een deel van de oplossing voor de problematiek. Tegenover de inkomsten uit vastgoed staan ook kosten, die (deels) aftrekbaar zijn. Uit onderzoek van de Belastingdienst blijkt dat er veel fouten worden gemaakt bij het toepassen van de aftrek van de directe kosten in situaties van tijdelijke verhuur van de eigen woning. Een oplossing die zowel de complexiteit van de regeling voor betrokkenen vermindert als de uitvoering voor de Belastingdienst kan verbeteren, is het invoeren van een volledige forfaitaire kostenaftrek bij tijdelijke verhuur van de eigen woning. Dit kan in combinatie met een renseigneringsplicht voor platforms en betere voorlichting aan (potentiële) verhuurders de naleving bij tijdelijke verhuur bevorderen.

Een tweede knelpunt in de inkomstenbelasting is de mate waarin inkomsten uit vastgoed worden belast in box 3. Het gaat hierbij veelal om beleggers op de woningmarkt. In de situatie waarin een particulier een verhuurde woning met schuld financiert, kan de belastingdruk ver onder het belastingtarief van 30% van box 3 uitkomen. Er treedt namelijk een hefboomwerking op wanneer de inkomsten uit vastgoed (huurinkomsten) hoger zijn dan de financieringskosten. Dit wordt nog eens versterkt doordat bij langdurig verhuurde woningen een leegwaarderatio toegepast wordt om het waarde drukkende effect van het huurrecht tot uitdrukking te brengen. Door toepassing van de leegwaarderatio telt tussen de 15% en de 55% van de WOZ-waarde van de woning niet mee in box 3. Dit creëert in het huidige box 3-stelsel een fiscaal gunstig regime voor met schuld gefinancierde woningen die verhuurd worden. Een deel van de oplossing kan liggen in het nieuwe box 3-stelsel, waarvan invoering is beoogd per 2022. In het huidige box 3-stelsel wordt belasting betaald over een forfaitair rendement dat wordt berekend over het saldo van vermogen en eventuele schulden. In het nieuwe box 3-stelsel wordt een forfaitaire rente (3,03%) toegepast op schulden. Deze rente ligt lager dan het forfaitaire rendement over beleggingen en vastgoed

(5,33%). Hierdoor wordt meer belasting betaald over met schuld gefinancierde huurwoningen (en andere beleggingen) in box 3. Mocht de uitwerking van box 3 gedurende de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel gaan afwijken, dan kan het gewenst zijn om te bezien hoe dit knelpunt op een andere wijze kan worden opgelost.

Binnen de vennootschapsbelasting (Vpb) spelen twee knelpunten. Allereerst kan grondslaguitholling optreden in gevallen waarin de exploitatie van vastgoed door beperkt belastingplichtigen (zoals stichtingen, verenigingen en vergelijkbare buitenlandse rechtspersonen) niet is toe te rekenen aan een onderneming. Een stichting die bijvoorbeeld tegen marktconforme voorwaarden en buiten het kader van een onderneming vastgoed verhuurt aan een deelneming (zoals een bv), betaalt geen Vpb over de inkomsten, terwijl de kosten wel aftrekbaar zijn bij de deelneming. Een oplossing hiervoor kan liggen in een terbeschikkingsregeling in de Vpb voor vastgoed. Deze optie zal verder onderzocht moeten worden om te bezien of dit een haalbare oplossing is voor dit probleem. Een tweede knelpunt in de vennootschapsbelasting speelt op bij fiscale beleggingsinstellingen (fbi's) die beleggen in vastgoed. In bepaalde omstandigheden met buitenlandse beleggers worden resultaten uit (Nederlands) vastgoed in handen van fbi's niet belast, terwijl Nederland juist een sterk heffingsrecht heeft ten aanzien van dit vastgoed. Dit is op te lossen door te regelen dat fbi's niet meer direct in Nederlands vastgoed mogen beleggen. Zij mogen dan nog wel aandelen houden in regulier belaste dochtervennootschappen die beleggen in Nederlands vastgoed. Een dergelijke maatregel is ingrijpend voor bestaande vastgoed-fbi's, maar biedt wel een oplossing voor het knelpunt. Mogelijk zijn flankerende maatregelen gewenst. Daarnaast is van belang dat de fbi als gevolg van recente ontwikkelingen in de jurisprudentie mogelijk ten principale moet worden bezien.

1.3 De fiscale behandeling van de eigen woning

De fiscale behandeling van de eigen woning is de afgelopen jaren fors veranderd. Sinds 2013 moeten nieuwe woningeigenaren die gebruik willen maken van de hypotheekrenteaftrek, hun lening minimaal op annuïtaire basis in 30 jaar aflossen. Daarnaast heeft de lagere rente gezorgd voor een lager budgettair beslag van de hypotheekrenteaftrek: structureel zijn de kosten van het saldo van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait met tweederde teruggebracht. Dit neemt niet weg dat de huidige fiscale behandeling van de eigen woning gepaard gaat met forse knelpunten.

De eigenwoningregeling is in de kern ondoelmatig. Gegeven dat het aanbod van woningen inelastisch is – dat wil zeggen dat een hogere prijs maar zeer beperkt leidt tot een groter aanbod van woningen – leidt de gunstige fiscale behandeling tot een hogere huizenprijs. Starters op de woningmarkt betalen de rekening in de vorm van een hoge hypotheekschuld. Een hoge hypotheekschuld leidt vervolgens tot een groot belastingvoordeel, wat uiteindelijk denivellerend werkt. Een tweede knelpunt van de huidige fiscale behandeling is dat een helder eindbeeld ontbreekt. De hypotheekrenteaftrek is beperkt, maar onzekerheid over de toekomstige behandeling leidt tot onzekerheid bij toekomstige kopers. Een derde knelpunt is dat de huidige fiscale eigenwoningregeling erg complex is, met name voor doorstromers die een huis verkopen, een gunstige fiscale behandeling van de omvang van hun huidige hypotheek behouden maar dit kunnen combineren met een hypotheek volgens een nieuw regime.

Er zijn verschillende eindbeelden mogelijk. Een eerste eindbeeld is een neutrale behandeling, waarbij de eigen woning gelijk aan ander vermogen wordt behandeld in box 3, gecombineerd met een forse generieke vrijstelling. Starters profiteren hier maximaal van, met name wanneer ook de overdrachtsbelasting wordt afgeschaft. Een tweede mogelijke eindbeeld is een 'defiscalisering' van de eigen woning, waarbij deze zowel niet in box 1 als in box 3 wordt belast. In een zuivere vorm hiervan wordt de eigenwoningschuld ook gedefiscaliseerd. Desgewenst kan de huidige 'villabelasting' gehandhaafd blijven, in dat geval wordt de woning overgeheveld naar box 3 met een aanzienlijke specifieke aan de woning gekoppelde vrijstelling. Een derde mogelijke eindbeeld is binnen box 1, maar dan fors vereenvoudigd en beperkt.

1.4 Schenk- en erfbelasting

Hoewel schenk- en erfbelasting niet altijd als de meest populaire belasting naar voren komt, zijn er vanuit economisch perspectief goede redenen om een schenk- en erfbelasting te hebben. Een erfenis kan worden gezien als een financieel gewin waar geen tegenprestatie tegenover staat. Het belasten hiervan heeft in tegenstelling tot bijvoorbeeld de belasting op arbeid weinig economische verstoring. Daarnaast kan een goed vormgegeven schenk- en erfbelasting bijdragen aan het verminderen van vermogensongelijkheid.

In Nederland kennen we een schenk- en erfbelasting met een beperkte progressie (belastingdruk bij hogere erfenissen en schenkingen maar beperkt hoger), waarbij daarnaast de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR) ervoor zorgt dat hoge erfenissen en schenkingen van (ondernemings)vermogen relatief laag belast worden. Onderzoek van het CPB laat zien dat hoge vermogens door middel van de BOR belasting kunnen vermijden. De grondslag voor de schenk- en erfbelasting in Nederland stijgt door vergrijzing en een toenemend vermogen. Tegelijkertijd is de opbrengst de afgelopen jaren gedaald, mede als gevolg van een tariefsverlaging in 2010.

Om vermogensongelijkheid te verminderen en het draagvlak voor de schenk- en erfbelasting te vergroten kan het wenselijk zijn om een extra (hoger) tarief voor grotere erfenissen en schenkingen in te voeren en de opbrengst hiervan te gebruiken om een grotere vrijstelling voor lagere schenkingen en erfenissen te realiseren. Gegeven deze wens ligt het bovendien voor de hand de BOR te versoberen. De doelmatigheid van deze vrijstelling is beperkt (zie bouwsteen 'Belasten van (inkomen uit) aanmerkelijk belang') terwijl deze de vermogensongelijkheid juist sterk in de hand werkt. Mensen met veel vermogen kunnen hiermee het hoge reguliere tarief in de schenk- en erfbelasting vermijden, terwijl mensen met minder vermogen wél onder het reguliere tarief vallen.

2. Inleiding

Het belasten van (inkomen uit) vermogen is een breed en divers onderwerp en roept vaak veel emotie op. Bij invoering van het huidige stelsel van inkomstenbelasting in 2001 werd box 3 beschreven als een 'pretbox'², omdat het beeld bestond dat vermogende particulieren veel hogere rendementen konden behalen dan het forfaitaire rendement van 4%. Door de huidige lage rentestand is dit beeld omgeslagen. De druk om de systematiek in box 3 aan te passen en de spaarder te ontzien is de afgelopen jaren dan ook toegenomen. In plaats van box 3 wordt box 2 tegenwoordig vaak omschreven als een pretbox, omdat hiermee vele uitstel mogelijkheden kunnen worden opgetuigd.³ Tegelijkertijd is afgelopen jaren wereldwijd veel discussie geweest over vermogensongelijkheid. Thomas Piketty, die door zijn boek 'Kapitaal in de 21^e eeuw' een prominente plaats in de discussie heeft ingenomen, pleit voor een veel hogere belasting op vermogen om de vermogensongelijkheid te beperken.

Het onderwerp 'belasten van vermogen' komt op verschillende plaatsen in het bouwstenenonderzoek naar voren. De vennootschapsbelasting komt terug in het rapport van de commissie belastingheffing multinationals. Het belasten van de inkomsten uit aanmerkelijk belang (box 2) komt terug in de bouwsteen 'Belasten van (inkomen uit) aanmerkelijk belang'. Deze bouwsteen behandelt de belasting van vermogen in algemene zin. De opzet van deze bouwsteen is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt een korte beschrijving van hoe vermogen in Nederland wordt belast. Hierbij wordt ook ingegaan op de vermogensverdeling. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op het belasten van de inkomsten uit vastgoed. Dit kan gaan om huuropbrengsten uit onroerend goed, maar ook om de fiscale behandeling van de eigen woning en de onroerendezaakbelasting (OZB). Hoofdstuk 4 gaat verder in op de fiscale behandeling eigen woning. In hoofdstuk 6 wordt verder ingegaan op het belasten van de inkomsten uit sparen en beleggen. Hoofdstuk 6 geeft een beschrijving van de schenk- en erfbelasting.

2.1 Korte beschrijving (belasten van) vermogen in Nederland

Vermogen en inkomen uit vermogen wordt op heel verschillende wijzen belast. Tabel 2.1 geeft een uitsplitsing van de opbrengsten van de belasting op kapitaal. De tabel laat zien dat veruit de grootste opbrengst – twee derde van het geheel – voortkomt uit de vennootschapsbelasting. Op ruime afstand volgen de opbrengsten uit box 3 en de OZB. Daarna volgen de overdrachtsbelasting, box 2, dividendbelasting, verhuurderheffing, kansspelbelasting en de bankenbelasting. Het belastingvoordeel vanuit de hypotheekrenteaftrek is de afgelopen jaren gedaald, maar is met € 8,1 mld nog steeds substantieel. Ter vergelijking: dit is in omvang meer dan de totale belastingopbrengst van box 2 en box 3 van de inkomstenbelasting. Hoewel individuele gevallen wel degelijk belasting over hun vermogen betalen, wordt macro-economisch gezien vermogen in de inkomstenbelasting per saldo niet belast. Tezamen wordt over het jaar 2018 € 36,5 mld opgehaald met belastingen op kapitaal.

Tabel 2.2 geeft een overzicht van de vermogens van huishoudens in Nederland. In totaal hebben Nederlandse huishoudens (direct en indirect) beschikking tot € 2.713 miljard aan vermogen. Ongeveer de helft van dit vermogen is in de vorm van belegd vermogen van pensioenfondsen. Een goede tweede is de eigen woning (verdisconteerd met de hypotheekschuld). Daarna volgt het financieel vermogen, het aanmerkelijk belang (vermogen in box 2), overig onroerend goed (niet zijnde de eigen woning) en het ondernemingsvermogen van IB-ondernemers.

² S. Cnossen, De pretbox van Vermeend en het vlaktaksspeeltje van Bos, Weekblad 2000/6403, 28 september 2000.

³ B. Jacobs, Fundamentele hervorming van belastingen op kapitaalinkomen, in Ontwerp voor een beter belastingstelsel, 2019

Tabel 2.1 Belastingen op kapitaal (2018)

Belasting	x 1 € mld	Aandeel
Vennootschapsbelasting	23,7	62%
Dividendbelasting (excl. verrekening IB en Vpb)	4,5	12%
Box 3	4,1	11%
OZB	4,0	10%
Overdrachtsbelasting	3,0	8%
Box 2	2,9	8%
Verhuurderheffing	1,7	4%
Schenk- en erfbelasting	1,7	4%
Kansspelbelasting	0,5	1%
Bankbelasting	0,4	1%
Eigen woning (HRA, EWF, Hillen)	-8,2	-21%
Totaal belasting op kapitaal	38,3	100%

Tabel 2.2 Vermogen in Nederland (2018)

Categorie	Vermogen (x 1 mld)	Aandeel
Pensioenvermogen	1.338	46%
Eigen woning (netto)	608	21%
Waarde eigen woning	1.334	
Hypotheekschuld eigen woning	726	
Financieel vermogen (netto)	317	11%
Bank- en spaartegoeden	305	
Effecten	133	
Schulden	-121	
Aanmerkelijk belang	400 ⁴	14%
Onroerend goed, overig	173	6%
Ondernemingsvermogen	70	2%
Totaal	2.906	100%

Een vergelijking van tabel 2.1 en tabel 2.2 laat een aantal opvallende zaken zien. Allereerst: het overgrote deel van de belasting van vermogen wordt niet bij huishoudens geheven, maar bij ondernemingen in de vorm van vennootschapsbelasting, de woningcorporaties en bij banken. Ten tweede wordt 67% van het vermogen (pensioenvermogen en de eigen woning) van huishoudens per saldo niet belast of is vrijgesteld. Bij pensioenen wordt de omkeerregel toegepast, wat betekent dat de inleg belastingvrij is en de uitbetaling wordt belast. In de tussenliggende periode wordt het opgebouwde vermogen niet belast. De eigen woning wordt per saldo niet belast, maar geeft door de hypotheekrenteaftrek een belastingvoordeel. Hierbij geldt dat door de OZB en door het geleidelijk afschaffen van de Hillen-regeling bij huishoudens die de eigen woning grotendeels of volledig hebben afgelost wel sprake kan zijn van een per saldo belasting van de eigen woning.

2.2 Vermogensverdeling

Nederland staat bekend als een land met een relatief gelijke inkomensverdeling. De Nederlandse vermogensverdeling is relatief scheef. Voor een belangrijk deel hangt het verschil tussen inkomens- en vermogensongelijkheid samen met het feit dat vermogen over de levensloop wordt opgebouwd. Figuur 2.1 laat op basis van de OESO Wealth Database de vermogensverdeling zien voor een aantal OESO landen. Zowel wanneer wordt gekeken naar de top 10% (68% van het vermogen) als de top 1% (28% van het vermogen) is Nederland op de Verenigde Staten na het meest ongelijk verdeeld van de OESO landen. Er zijn drie kanttekeningen bij te plaatsen waarom landen niet altijd goed vergelijkbaar zijn.

Allereerst bevat figuur 2.1 geen pensioenvermogen. Zoals tabel 2.2 laat zien heeft verreweg het grootste deel van het vermogen in Nederland de vorm van pensioenvermogen. Nederland heeft in vergelijking met andere landen relatief veel pensioenvermogen. Zou het pensioenvermogen meegenomen worden in de vermogensverdeling, dan komt de verdeling minder ongelijk uit.

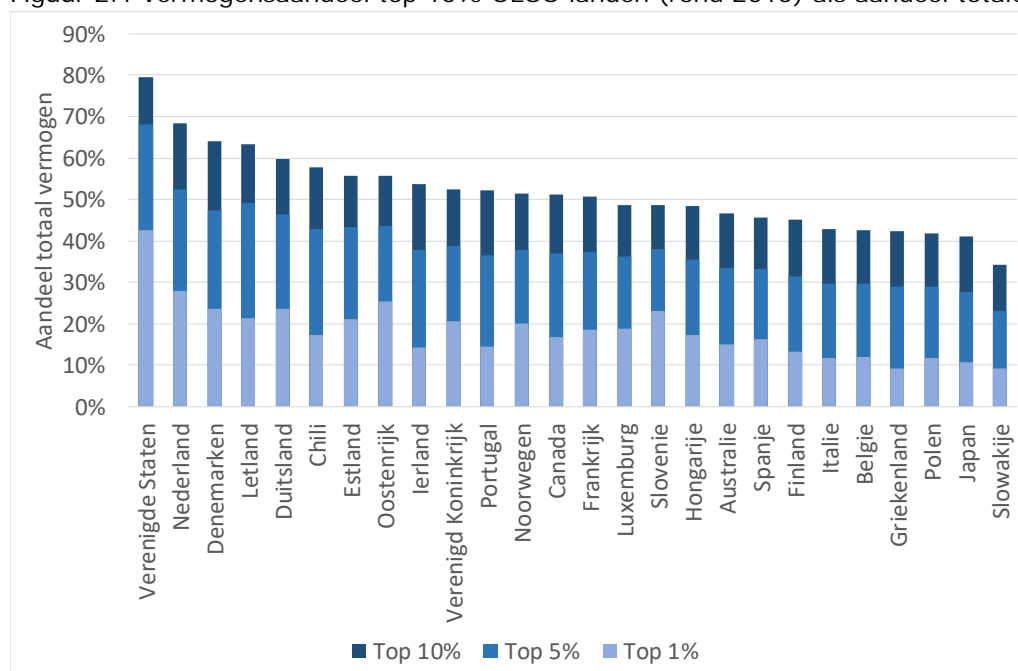
⁴ Raming: Ministerie van Financiën. Het CBS komt op basis van voorlopige cijfers lager uit (€ 190 mld in 2017), maar geeft aan bezig te zijn met een verbetering van de raming van het aanmerkelijk belang. Zie ook: bouwsteen Belasten van (inkomen uit) aanmerkelijk belang.

Volgens Caminada et al (2014)⁵ neemt het aandeel van de top 10% af met 11%. Omdat het aandeel van de top 10% ook van andere landen zal veranderen als ook pensioenvermogen wordt meegenomen, hoeft dit niet te betekenen dat Nederland in de internationale vergelijking heel anders uitkomt.

Ten tweede is bij het vergelijken van landen het ook van belang om breder te kijken naar de inrichting van instituties. Zo kent Nederland een relatief uitgebreide sociale zekerheid (AOW, toeslagen) en toegankelijke zorg en onderwijs. Daardoor is de noodzaak om veel vermogen op te bouwen (als buffer, of voor consumptie na pensioen) in principe kleiner dan in veel andere landen. Nederland scoort goed in vergelijkingen met andere landen in Europa als het gaat om het risico op armoede. Zo concludeert het CBS dat hoewel het armoederisico in Nederland toeneemt, er alsnog een relatief klein deel van de inwoners onder de Europese armoedegrens leeft⁶. Ook zijn er in Nederland volgens het CBS relatief weinig mensen die onvoldoende geld hebben om onverwachte uitgaven te kunnen doen.

Tot slot verschilt de wijze waarop de statistiek tot stand komt tussen landen. Zoals Balestra en Tonkin⁷ aangeven, baseren meeste landen de vermogensstatistiek op basis van enquête-data en hebben daardoor ook last van niet-respons en mogelijk van onderschatting. Het CBS in Nederland baseert de vermogensstatistiek op basis van integrale vermogensgegevens over de hele Nederlandse bevolking, wat in principe een betrouwbaarder beeld geeft. Maar ook daarbij geldt dat alleen vermogens worden verwerkt die ook bekend zijn bij het CBS en de Belastingdienst, terwijl dat niet altijd het geval is⁸. Overigens zijn de nieuwe inzichten in het vermogen van het aanmerkelijk belang niet verwerkt in de cijfers van de OESO.

Figuur 2.1 vermogensaandeel top 10% OESO landen (rond 2015) als aandeel totale vermogen



Bron: OESO wealth database

Samenstelling van en verdeling van vermogen

Figuur 2.2 laat de vermogenssamenstelling zien per vermogenspercentiel op basis van CBS cijfers over de vermogensverdeling. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen het eigen huis, box 2, box 3 en een categorie overig (oa ondernemingsvermogen en studieschuld). Hierin vallen een aantal zaken

⁵ Koen Caminada, Kees Goudswaard, Marike Knoef, Vermogen in Nederland gelijk verdeeld sinds eind negentiende eeuw, Me Judice, 27 juni 2014.

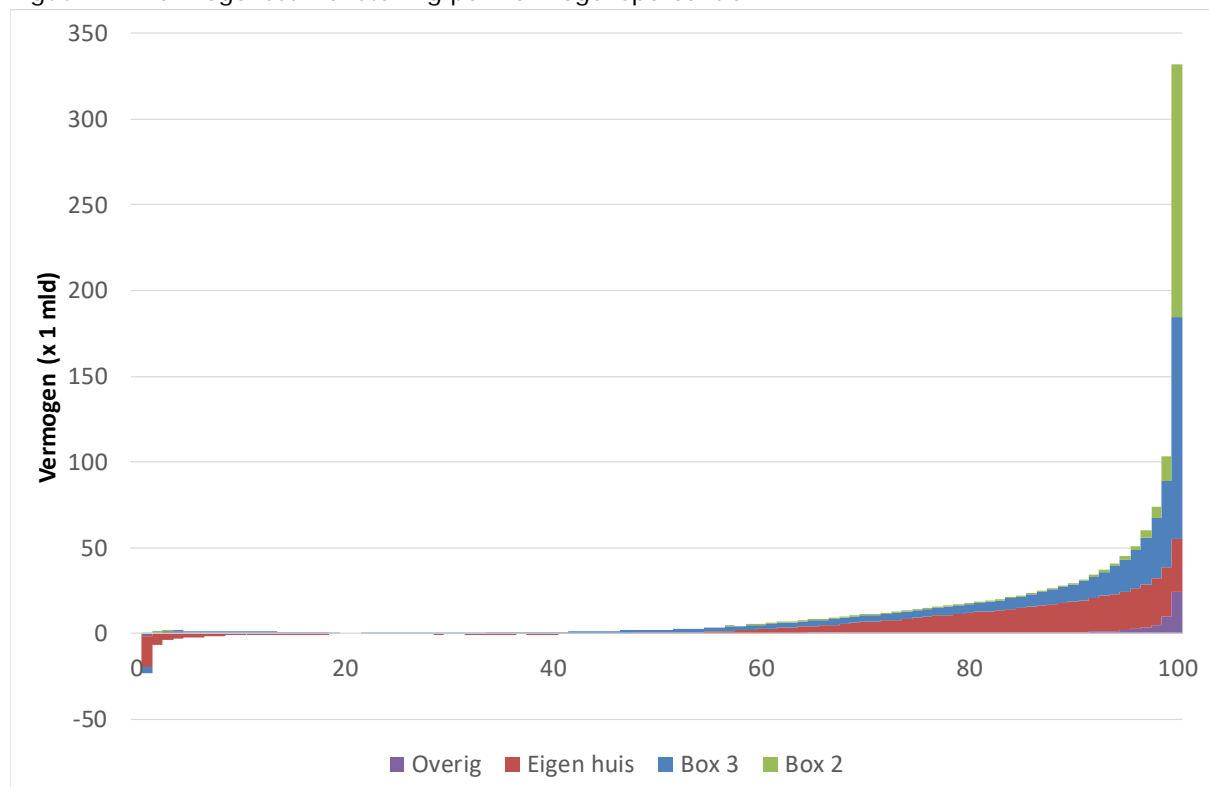
⁶ CBS, Armoede en sociale uitsluiting 2019. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

⁷ Balestra, C., Tonkin, R., & OECD. (2018). Inequalities in household wealth across OECD countries: Evidence from the OECD Wealth Distribution Database. OECD Statistics Working Papers (No. 2018/01).

⁸ Zie bijv.: Bullough, O. (2018): Moneyland: Why Thieves And Crooks Now Rule The World And How To Take It Back. Sydney, Melbourne, Auckland, London: Allen & Unwin.

op. Allereerst: de vermogensverdeling is scheef. Ongeveer de helft van de huishoudens heeft niet of nauwelijks vermogen. Aan de onderkant van de vermogensverdeling zitten huishoudens met schulden maar vooral met een hypotheek die hoger ligt dan de waarde van de eigen woning. Aan de bovenkant van de vermogensverdeling loopt het vermogen snel op, waarbij vooral de samenstelling opvalt. De waarde van de eigen woning loopt op bij top 40% hoogste vermogens, maar de groei is relatief beperkt. Bij box 3 is de verdeling ongelijker, daar loopt het vermogen bij de top 20% hoogste vermogens snel op. Bij de hoogste vermogens valt vooral het aandeel van het aanmerkelijk belang op. Circa 80% van het aanmerkelijk belang is in handen van de top 1% rijkste huishoudens en is daar ook de belangrijkste vermogenscomponent. Oftewel: daar waar het vermogen van de eigen woning - en daarmee de overdrachtsbelasting, OZB en hypotheekrenteaftrek - en vermogen in box 3 verdeeld is over een grotere groep huishoudens, is het aanmerkelijk belang geconcentreerd bij de 1% meest vermogende huishoudens in Nederland. Overigens is het goed te beseffen dat deze figuur is gebaseerd op de voorlopige CBS raming van het aanmerkelijk belang. De raming van het aanmerkelijk belang van het ministerie van Financiën valt tweemaal zo hoog uit. Hoewel het niet mogelijk is om dit één-op-één te vertalen naar de cijfers van het CBS, is het aannemelijk dat de vermogensongelijkheid groter is dan tot nu toe bekend. Het CBS werkt aan een verbetering van de raming van het box 2 vermogen.

Figuur 2.2 vermogenssamenstelling per vermogenspercentiel



Bron: bewerking op basis van CBS statline

Vermogensverdeling in schenk- en erfbelasting

De eerdere figuren hebben betrekking op de inkomensbelasting en slaan niet op de schenk- en erfbelasting. Het CPB heeft in 2019 onderzoek gedaan naar het effect van erfenissen en schenkingen op de vermogensongelijkheid⁹. Hieruit blijkt dat huishoudens met een hoger vermogen of inkomen een grotere kans hebben op een schenking en erfenis en dat zij ook een hoger bedrag ontvangen dan huishoudens met minder vermogen. Ondanks het feit dat vermogen verschuift van vermogende huishoudens naar minder vermogende huishoudens, blijft de vermogensongelijkheid (gemeten met de Gini-coëfficiënt) per saldo gelijk. Het CPB constateert ook

⁹ Groot, S., M. Lever en J. Möhlman, Effect van erfenissen en schenkingen op vermogensongelijkheid en de rol van belastingen, CPB notitie

dat er veel gebruik wordt gemaakt van vrijstellingen. Met name via de bedrijfsopvolgingsregeling worden grote vermogens overgedragen tegen een lage gemiddelde belastingdruk. Over schenkingen binnen de BOR wordt gemiddeld 1,1% belasting betaald, terwijl het reguliere tarief voor schenkingen boven € 126.724¹⁰ afhankelijk van de relatie met de schenker varieert tussen de 20% en 40%.

2.3 Redenen om vermogen te belasten

Onder economen is decennialang een debat gaande of en hoe kapitaal(inkomen) op een verstandige manier kan worden belast. Hoewel er in het verleden economen waren die veronderstelden dat het economisch optimaal is om kapitaal(inkomen) niet te belasten, zijn de meeste economen het er momenteel over eens dat het wenselijk is om dat wel te doen. Belangrijke argumenten om kapitaal te belasten zijn dat het economische overwinst kan belasten, vermogensongelijkheid kan verminderen en de prikkel kan verminderen om (relatief hoog belast) arbeidsinkomen voor te doen als kapitaalinkomen. De bouwsteen 'Nederlandse belastingmix' laat zien dat het economisch efficiënt is om onroerend goed en erfenissen te belasten, minder efficiënt is om vermogen te belasten, terwijl belastingen op vermogenstransacties en bedrijfswinsten relatief verstorend werken. Een overheid die op zoek is naar een stabiele en weinig verstorende belastinggrondslag zal willen inzetten op een hoge belasting van onroerend goed en minder op een belasting van bedrijfswinsten.

Tabel 2.2 laat zien dat in Nederland het grootste deel van de belasting van vermogen wordt opgehaald bij bedrijfswinsten, terwijl de eigen woning per saldo niet wordt belast. Tegelijkertijd bevindt het Nederlandse Vpb-tarief zich rond het Europese gemiddelde, zo staat in de fiscale beleidsagenda 2019¹¹. Het rapport van de Commissie belastingheffing multinationals¹² gaat verder in op de Vpb. Hoofdstuk 5 gaat verder in op de fiscale behandeling van de eigen woning. In hoofdstuk 6 wordt de schenk- en erfbelasting behandeld. In deze afbakening vallen de verhuurderheffing, de bankenbelasting en de kansspelbelasting buiten de boot. Rond de verhuurderheffing is de afgelopen jaren veel discussie geweest. Gezien de verwevenheid van deze belasting met de positie van woningcorporaties in het woonbeleid, wordt dit onderwerp niet opgepakt in deze bouwsteen. De in 2012 ingevoerde bankenbelasting is in 2016 geëvalueerd. Uit de evaluatie blijkt dat Nederland niet uit de pas loopt met andere landen en dat aanpassing niet aan de orde is. Om deze reden wordt de bankenbelasting niet verder behandeld in dit onderzoek.

¹⁰ Vrijstelling in 2019

¹¹ TK 2018-2019, 32140 nr 51.

¹² Adviescommissie Belastingheffing van multinationals (2020), 'Op weg naar balans in de vennootschapsbelasting'

3. Belasting van inkomsten uit vermogen (box 3)

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de ontwikkelingen in het box 3-stelsel van de afgelopen jaren en geeft een weergave van de door het kabinet in september 2019 aangekondigde wijzigingen.¹³ Toen heeft dit kabinet een hervorming van het box 3-stelsel aangekondigd waardoor de verdeling van het vermogen van een belastingplichtige niet langer op een gemiddelde wordt gebaseerd, maar op werkelijk individueel niveau. Hierdoor sluit het voorgestelde stelsel beter aan bij de individuele situatie en komt het tegemoet aan spaarders.

Verder wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de toekomst van het voorgestelde stelsel en de mogelijke wijze waarop verdere invulling kan worden gegeven aan de forfaitaire systematiek. Ook wordt ingegaan op de uitdagingen die gelegen zijn in het uitwerken van een stelsel dat is gebaseerd op werkelijk rendement. Tot slot wordt aandacht besteed aan alternatieve vormen om vermogen te belasten.

3.2 Vermogensrendementsheffing

In de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) worden inkomsten in de belastingheffing betrokken in drie boxen: inkomen uit werk en woning (box 1), inkomen uit aanmerkelijk belang (box 2) en inkomen uit sparen en beleggen (box 3). Bepaalde soorten inkomen zouden door een overlap in inkomensbron in meerdere boxen kunnen worden belast. Om dubbele heffing in die gevallen te voorkomen, bestaat de rangorderegeling: het inkomensbestanddeel wordt belast in de, op basis van de wet, eerst aangewezen box. Dit betekent dat inkomsten (en de bronnen waaruit de inkomsten voortkomen) die niet in box 1 of box 2 vallen, in box 3 worden belast. Hierin vallen onder meer spaartegoeden, beleggingen in effecten en onroerende zaken zoals een tweede woning. In box 3 wordt een forfaitair rendement in aanmerking genomen om het inkomen uit dit vermogen te bepalen.

Het forfaitaire rendement wordt berekend over de grondslag sparen en beleggen op 1 januari van het betreffende belastingjaar. De grondslag sparen en beleggen wordt verkregen door de waarde van de bezittingen te verminderen met de waarde van de schulden. Dit bedrag wordt de rendementsgrondslag genoemd. De rendementsgrondslag wordt met een bedrag van € 30.846 (2020) per belastingplichtige vrijgesteld van box 3-heffing om de grondslag sparen en beleggen te berekenen. Ook gelden, onder voorwaarden en/of tot een bepaald niveau, nog aanvullende vrijstellingen voor bepaalde vermogensbestanddelen. Het gaat hier bijvoorbeeld om groene beleggingen, voorwerpen van kunst die niet ter belegging worden gehouden, landgoederen in de zin van de Natuurschoonwet en niet-opeisbare vorderingen uit een erfenis. Consumptief vermogen zoals de privéauto of andere roerende zaken voor persoonlijk gebruik worden niet gezien als bron van inkomen en vallen daarom buiten de box 3-heffing.

Wanneer de grondslag sparen en beleggen is bepaald, kan het forfaitaire rendement worden vastgesteld. Het rendement wordt vastgesteld op basis van een forfaitaire samenstelling van het vermogen. Deze samenstelling is gebaseerd op het gemiddelde van de gegevens uit de aangiften van alle belastingplichtigen over het jaar 2012.

De berekening van het fictieve rendement gebeurt in drie stappen. Allereerst wordt de grondslag sparen en beleggen van elke belastingplichtige verdeeld over drie schijven, vanaf het heffingvrije vermogen van 0 tot en met € 72.798, meer dan € 72.798 tot en met € 1.005.573 en meer dan € 1.005.573. Per schijf geldt een op de aangiften gebaseerde vermogensmix, waarbij wordt uitgegaan van de gemiddelde verdeling over sparen en beleggen. Vervolgens wordt een gemiddeld

¹³ Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 6 september 2019, 2019-0000148689.

rendement toegerekend aan beide delen in de vermogensmix, waarna het fictieve rendement wordt belast tegen een vlak tarief van 30%. In de eerste schijf geldt een gemiddelde verdeling van het vermogen van 67% spaargeld en 33% beleggingen. In schijf 2 is deze gemiddelde verdeling respectievelijk 21% en 79% en in de derde schijf wordt al het vermogen toegerekend aan beleggingen. Het voordeel dat wordt toegerekend aan het spaardeel (ook wel aangeduid als rendementsklasse I) is in 2020 gesteld op 0,07%. Het voordeel uit het beleggingsdeel (ook wel rendementsklasse II) is gesteld op 5,28%. Op deze manier resulteert per vermogensschijf een bepaald forfaitair rendement.

De verdeling van het vermogen over sparen en beleggen (rendementsklasse I en II) is forfaitair. Er wordt dus niet gedifferentieerd naar de vermogenstitels die een belastingplichtige daadwerkelijk bezit, maar naar een forfaitaire verdeling van het vermogen volgens het gemiddelde van alle belastingplichtigen. Het voordeel toegerekend aan rendementsklasse I wordt berekend door aansluiting te zoeken bij actuele gemiddelde werkelijke rendementen over de meest beschikbare periode van 12 maanden, juli (t-2) tot en met juni (t-1), met t als het betreffende belastingjaar.

De herijking van het rendement voor beleggen (rendementsklasse II) vindt plaats op basis van een meetkundig gemiddelde waarin het langetermijnrendement van het voorgaande jaar voor 14/15e deel weegt en het jaarrendement van het daaraan voorafgaande jaar voor 1/15e deel. Het langetermijnrendement voor het belastingjaar wordt dus vastgesteld op het meetkundige gemiddelde van het langetermijnrendement voor t-1 en het jaarrendement van t-2. De herijking van het langetermijnrendement gebeurt voor aandelen, obligaties en onroerende zaken afzonderlijk. De rendementen voor aandelen worden ontleend aan de MSCI-index voor Europa, voor onroerende zaken aan het CBS-prijsindexcijfer voor bestaande koopwoningen en voor obligaties aan de DNB-statistiek voor het rendement op de meest recente 10-jarige staatsobligatie.¹⁴ De volatiliteit van aandelenkoersen en huizenprijzen wordt als gevolg van de berekening van het meetkundig gemiddelde gedempt.

De categorie beleggen omvat, op spaargeld na, alle overige bezittingen. Daarbinnen omvat de categorie 'onroerend goed' niet alleen woningen die voor verhuur beschikbaar zijn, maar bijvoorbeeld ook niet verhuurde vakantiewoningen, winkelpanden, landbouwgronden en stacaravans. Gezien het heterogene karakter van de categorie 'overige bezittingen', hebben veel factoren invloed op het rendement. Vanwege de complexiteit heeft het kabinet er destijds voor gekozen om het totale rendement te benaderen op grond van drie indicatoren: de prijsontwikkeling van bestaande rendement van bestaande koopwoningen, de rente op de meest recente uitgegeven 10-jarige staatleningen en de stijging van de bruto MSCI-index voor Europa in lokale valuta. Dit is een vereenvoudiging van de werkelijkheid. Andere aannames zouden leiden tot een ander forfaitair rendement. Zowel voor als tegen de geldende aannames valt wat te zeggen. Dat geldt voor de aannames voor het rendement op obligaties en aandelen en ook op de aannames met betrekking tot onroerend goed. Zo zal het rendement op obligaties mede bepaald worden door koersmutaties, het rendement van effecten mede bepaald worden door kosten van het aanhouden van effecten en zal het rendement op onroerend goed niet alleen bepaald worden de waardeinstijging, maar ook door kosten voor het aanhouden van onroerend goed en voor zover het wordt verhuurd, uit inkomsten uit verhuur.

3.3 Knelpunten huidige box 3-stelsel

In het huidige box 3-stelsel zit een aantal knelpunten waardoor de heffing als onrechtvaardig wordt ervaren, het stelsel ruimte geeft voor boxarbitrage en een prikkel heeft tot het aangaan van schulden. Deze knelpunten zijn hierna nader beschreven.

Spaargeld

Met name door spaarders is de afgelopen jaren de roep versterkt om in box 3 (meer) aan te sluiten bij het werkelijk behaalde rendement. De spaarrente is de afgelopen jaren gedaald tot bijna nihil.

¹⁴ Kamerstukken II 2018/19, 35000-IX, nr. 4, p. 6.

Hoewel sinds 2017 het – voor die tijd - algemeen geldende forfaitaire rendementspercentage van 4% is verlaagd voor rendementsklasse I (spaargeld), is het fictieve rendement voor veel sparende belastingplichtigen thans hoger dan het werkelijk behaalde rendement. Dit is met name het gevolg van de aansluiting bij de gemiddelde vermogensverdeling van alle belastingplichtigen en de gemiddeld daarbij bijbehorende rendementen. Inherent aan een forfaitair stelsel blijft het feit dat het in aanmerking te nemen rendement nooit exact zal aansluiten bij het werkelijke rendement van de individuele belastingplichtige. Dit wordt, zeker in de gevallen dat het forfaitair in aanmerking te nemen rendement hoger is dan het werkelijke rendement, als onrechtvaardig beschouwd.

Om het forfaitaire rendement beter aan te laten sluiten bij het werkelijke rendement is in 2017 het stelsel gewijzigd. Voor deze tijd gold een forfaitair rendement van 4% over de rendementsgrondslag in box 3, waarover vervolgens 30% belasting werd geheven. Dit forfaitaire rendement was bepaald bij de invoering van de Wet IB 2001, toen de rentestanden op risicoarme vermogensbestanddelen nog hoger waren. Over het rendement en de betaalde belasting in box 3 over de jaren 2013 en 2014 is op grote schaal bezwaar gemaakt. In geschil was of de regeling van box 3 in 2013 en 2014 op stelselniveau in strijd is met artikel 1 van het Eerste Protocol (EP) bij het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Op 14 juni 2019 heeft de Hoge Raad geoordeeld dat voor de jaren 2013 en 2014 een rendement van 4% niet haalbaar was zonder dat belastingplichtigen daarvoor (veel) risico moesten nemen.¹⁵ Dit wil nog niet zeggen dat sprake is van een schending van het door artikel 1 EP beschermde recht op ongestoord genot van eigendom. Hiervan is sprake indien een belastingplichtige wordt geconfronteerd met een buitensporig zware last. Dit is op stelselniveau het geval als de belastingdruk in box 3 voor 2013 en 2014 hoger is dan het gemiddeld zonder (veel) risico's haalbare rendement. De heffing van box 3 op stelselniveau is een schending van artikel 1 EP indien het nominaal zonder (veel) risico's gemiddeld haalbare rendement voor de jaren 2013 en 2014 lager is dan 1,2%. Mocht sprake zijn van een dergelijke schending, dan kan de Hoge Raad daarvoor geen oplossing bieden; hiervoor dienen namelijk keuzes te worden gemaakt die niet voldoende uit de wet zijn af te leiden en daarom taak zijn voor de wetgever.¹⁶

Naar aanleiding van de arresten op 14 juni 2019 heeft de vaste Commissie voor Financiën verzocht de parlementair advocaat onderzoek te laten doen naar de vermogensrendementsheffing in box 3.¹⁷ Een belangrijke conclusie van de parlementair advocaat was dat er door de arresten een verplichting voor de Staat ligt om vast te stellen of het nominaal zonder (veel) risico's gemiddeld haalbare rendement gedurende de jaren 2013 en 2014 lager is dan 1,2%. Als dat het geval is, moet de schending worden hersteld. In dat verband kan de Tweede Kamer de staatssecretaris van Financiën vragen om vast te (laten) stellen of er sprake is van de door de Hoge Raad genoemde situatie. De Staat is vrij om te kiezen hoe de schending wordt hersteld, zolang er maar sprake is van een adequaat herstel.¹⁸

De staatssecretaris heeft het CPB, gevraagd om met ondersteuning van DNB te onderzoeken wat het zonder (veel) risico's haalbare rendement in box 3 was in de jaren 2013 tot en met 2016. De beantwoording wenst hij te bezien in samenhang met het oordeel van de Hoge Raad met betrekking tot het herstellen van de schending. Om de gevolgen van het arrest en een adequate manier van herstel te onderzoeken, zijn drie onafhankelijke juridische deskundigen op het gebied van art. 1 EP ingeschakeld.¹⁹ Met ingang van respectievelijk 1 januari 2017 en 1 januari 2018 is het box 3-stelsel aangepast. Met de wijziging per 2017 is beoogd beter aan te sluiten bij de individuele verdeling over spaargeld, schulden en overige bezittingen van een belastingplichtige zodat het rendement ook beter aansluit op het individuele rendement. In 2018 is het heffingvrije vermogen verdergaand verhoogd naar €30.000. Ook in deze jaren is bezwaar gemaakt tegen de wijze waarop belasting wordt geheven. De rechtsvraag die voor deze jaren is gesteld, betreft niet alleen het fictieve rendement, maar alle forfaitaire elementen. Wederom wordt de vraag gesteld of

¹⁵ HR 14 juni 2019, ECLI:NL:HR:2019:816.

¹⁶ Voor rechterlijk ingrijpen is echter wel plaats als individuele belastingplichtigen met een buitensporig zware last worden geconfronteerd.

¹⁷ *Kamerstukken II*, 2019/20, 32 140, nr. 59.

¹⁸ *Kamerstukken II* 2019/20, 32140, nr. 61.

¹⁹ Brief van de Staatssecretaris van Financiën van 23 januari 2020, 2019-0000215665.

sprake is van een eventueel aanwezige strijdigheid met artikel 1 EP, nieuw is de vraag of strijdigheid aanwezig is met het discriminatieverbod artikel 14 EVRM.²⁰

Vlucht naar spaar-bv's

Doordat gerekend wordt met een forfaitair rendement, is het mogelijk dat het werkelijke rendement lager of hoger is dan de belasting die over het vermogen moet worden betaald. Voor spaarrendement geldt dat, door de aanname dat spaarders ook beleggen, het forfaitaire rendement mogelijk hoger wordt vastgesteld dan het werkelijk genoten rendement. Door de dalende rente is het aantrekkelijker geworden om grote vermogens onder te brengen in zogenoemde spaar-bv's.²¹

Voor een spaar-bv wordt allereerst een bv opgericht (of een bestaande bv gebruikt), welke vervolgens wordt volgestort met box 3-vermogen. Wanneer rendement wordt behaald in de vennootschap, wordt dit daadwerkelijke rendement belast met vennootschapsbelasting. Eventuele verliezen en kosten zijn aftrekbaar. Voor zover de winsten niet boven € 200.000 uitstijgen is de winst belast tegen 16,5% (2020). Indien de winsten boven € 200.000 uitstijgen wordt het meerdere belast tegen een tarief van 25% (2020). Wanneer de aandeelhouder geld uit zijn vennootschap naar privé wil halen middels een dividenduitkering, komt aanmerkelijkbelangheffing van 26,25% (2020) bovenop de vennootschapsbelasting.

Indien het in aanmerking te nemen rendement in box 3 voor een specifieke belastingplichtige hoger is dan het werkelijk te behalen rendement (bijvoorbeeld ingeval een aanzienlijk spaarvermogen aanwezig is in het vermogen van de belastingplichtige), kan het vanuit fiscaal perspectief interessant zijn het spaarvermogen onder te brengen in een vennootschap in box 2. Hierdoor heeft de fiscaliteit een onwenselijk invloed op beslissingen van de belastingplichtige.

Waar voor de belastingheffing in box 3 in sommige gevallen het vermogen moet worden aangesproken om de belasting te voldoen, kan het vermogen in de vennootschap gewoon aangroeien (de daadwerkelijk genoten winsten worden immers in de heffing betrokken). Het is zelfs mogelijk om spaargeld belastingvrij op te nemen uit de vennootschap, door middel van een teruggave van het gestort aandelenkapitaal. Dit kan belastingvrij zolang de teruggave niet hoger is dan de verkrijgingsprijs, de algemene vergadering hiertoe heeft besloten (meestal de belastingplichtige zelf) en de nominale waarde van de aandelen bij statutenwijziging met een gelijk bedrag is verminderd. Tot slot kan een spaar-bv een voordeel opleveren voor mensen die een eigen bijdrage aan het CAK betalen voor zorg vanuit de Wlz en Wmo, of te maken zouden krijgen met een vermogenstoets bij toeslagen, omdat dit vermogen anders dan box 3 vermogen niet wordt meegenomen.

Of de stap naar een vennootschap daadwerkelijk wordt gezet hangt in grote mate samen met de kosten van de vennootschap. Voor oprichting moet een notaris en de KvK worden betaald. Daarnaast dient jaarlijks een jaarrekening en een aangifte vennootschapsbelasting te worden opgesteld. Verder geldt een deponeringsplicht, waardoor het ondergebrachte vermogen in de vennootschap openbaar wordt. Kosten zijn daarentegen aftrekbaar van de eventuele winst.

Schuldfinanciering van vrijgestelde / laag gewaardeerde vermogensbestanddelen

In het huidige stelsel wordt het forfaitaire rendement berekend over het saldo van de bezittingen en schulden. Dit betekent dat schulden voor de volledige waarde in mindering worden gebracht op de rendementsgrondslag, ook al is de bezitting die daar tegenover staat vrijgesteld of van lagere waarde. Kunstvoorwerpen die niet ter belegging worden gehouden vallen bijvoorbeeld onder de vrijgestelde bezittingen. De financiering die is verkregen voor dit kunstvoorwerp kan daarentegen hoog oplopen en kan volledig in mindering worden gebracht op de rendementsgrondslag. Een andere situatie is van toepassingen op (tweede) woningen die worden verhuurd onder de huurbeschermingsregels van het Burgerlijk Wetboek. Het huurrecht wordt beschouwd als waardedrukkende factor (men kan immers niet beschikken over de woning in vrije staat), terwijl de WOZ-waarde uitgaat van de volle en onbezwaarde eigendom van de onroerende zaak. Daarom

²⁰ Besluit van 7 juli 2018, nr. 2018-12775 en besluit van 18 april 2019, nr. 2019-8322.

²¹ Zie o.a.: <https://www.ad.nl/economie/sparen-in-de-bv~a1787f8b/> en <https://www.elsevierweekblad.nl/economie/article/2015/03/zoekt-u-naar-rendement-begin-een-spaar-bv-1726701W/>

mag de belastingplichtige de WOZ-waarde van de woning met een bepaald percentage verminderen om de rendementsgrondslag te bepalen. Op deze zogenoemde leegwaardratio wordt nader ingegaan in hoofdstuk 4. Een eventuele hypotheek op de verhuurde woning zal gebaseerd zijn op de waarde in het economische verkeer van de woning op het moment van aangaan van de hypotheek en is ook weer volledig aftrekbaar. Op deze manier werkt het huidige box 3-systeem schuldfinanciering in de hand bij belastingplichtige die naast de verhuurde en gefinancierde woningen nog andere bezittingen hebben in box 3. In hoofdstuk 4 wordt, mede aan de hand van cijfervoorbeelden, nader ingegaan op deze problematiek.

3.4 Onderzoek werkelijk rendement

Zowel vanuit de media, de literatuur als de maatschappij klinkt een roep om een box 3-heffing te baseren op werkelijk rendement. Een heffing op werkelijk rendement is in vergelijking met een forfaitair stelsel vanuit economisch oogpunt wenselijk. Rendementen die huishoudens behalen op hun vermogens kunnen onderling verschillen, met een heffing gebaseerd op werkelijk rendement kan beter worden herverdeeld. Tot slot werkt een dergelijke heffing anticyclisch en zorgt daarmee voor meer macro-economische stabiliteit.²² Een heffing gebaseerd op daadwerkelijk behaalde rendementen doet daarnaast meer recht aan het rechtvaardigheidsgevoel van de belastingbetaler.

Het belasten van werkelijk rendement kan in de vorm van een vermogenswinstbelasting of een vermogensaanwasbelasting in combinatie met een belastingheffing over reguliere inkomsten zoals huuropbrengsten, rente en dividend. Bij een vermogenswinstbelasting worden de daadwerkelijk gerealiseerde winsten belast op het moment zelf. Bij een vermogensaanwasbelasting worden ook de ongerealiseerde waardeinstijgingen van vermogensbestanddelen in de heffing betrokken. Het maakt daarbij dus niet uit of het vermogensbestanddeel is verkocht – en de winst dus gerealiseerd – of niet.

Het belangrijkste argument tegen een vermogensaanwasbelasting is de liquiditeit van de belastingplichtige. Wanneer het vermogen vast zit in bijvoorbeeld beleggingen in effecten of vastgoed, zijn geen liquiditeiten beschikbaar om de verschuldigde belasting te voldoen. De uitvoering van een vermogensaanwasbelasting is ook problematisch, omdat bij veel vermogensbestanddelen de waarde (en de hierover verschuldigde belasting) pas duidelijk wordt op het moment van verkoop. Een dergelijk stelsel zou ruimte moeten geven aan de verrekening van verliezen zodat vermogensverliezen gecompenseerd kunnen worden. Dit brengt een extra administratieve en uitvoeringstechnische last teweeg. In het huidige stelsel zien we vergelijkbare problematiek als het gaat om liquiditeiten en waardering. Bij een heffing op werkelijk rendement ligt daarom een vermogenswinstbelasting meer voor de hand.

Desalniettemin is een vermogenswinstbelasting structureel problematisch voor de uitvoering, hetgeen vanuit het perspectief van de overheid een belangrijk punt is. Naast het gevoel van rechtvaardigheid en de draagkracht van de belastingbetaler vormen de beperkte administratieve lasten voor de burger, de daarmee samenhangende vooraf ingevulde aangifte, de uitvoering en handhaving voor de Belastingdienst, de risico's op belastinguitstel en -ontwijking en de budgettaire gevolgen belangrijke uitgangspunten voor het box 3-stelsel. Per definitie vindt een afruil tussen deze punten plaats. Zo zou een heffing op werkelijke rendementen het rechtvaardigheidsgevoel van de belastingplichtige vergroten. De andere zijde is dat de belastingplichtige zelf zijn of haar vermogenswinsten bij dient te houden. Ook de gemaakte kosten en verliezen dienen door de belastingplichtige zelf te worden bijgehouden en samen met de winsten te worden opgegeven in de belastingaangifte, waardoor het gemak van de huidige vooraf ingevulde aangifte (deels) teniet wordt gedaan. De VIA en een heffing op basis van werkelijk rendement gaan niet samen, omdat veel van de noodzakelijke gegevens veelal nog niet beschikbaar zijn aan het einde van het jaar. Verder wordt het risico op fouten in de aangifte bovendien aanzienlijk groter, waardoor zich situaties kunnen voordoen die moeten worden vermeden (zoals terugbetalingen, boeten etc.).

²² A. Gerritsen & F. Zoutman, 'Naar een heffing op werkelijk rendement', Ontwerp voor een beter belastingstelsel, ESB 2019.

Aangezien de belastingpopulatie binnen box 3 bestaat uit een groot aantal belastingplichtigen (ca. 1,4 miljoen) is een foutmarge van bijvoorbeeld een procent al een uitvoeringstechnische uitdaging. Omdat het kabinet niet bereid is geweest deze afruil te accepteren wordt het huidige stelsel gebaseerd op forfaitair vastgestelde rendementen. Hiermee is de vooringevulde aangifte gewaarborgd en worden er betrekkelijk weinig foute box 3-aangiften gedaan.

Een heffing op basis van forfaitaire rendementen heeft daarnaast nog als voordeel dat uitstel van belastingheffing - door te wachten met het realiseren van winsten en het eerder effectueren van verliezen – nagenoeg onmogelijk is.²³ Ook zijn de belastingopbrengsten stabiel en daardoor beter voorspelbaar.

Het zoeken naar de volgende stap voor box 3 bleek ingewikkeld. In de afgelopen jaren is veel onderzoek gedaan naar een stelsel dat zowel toekomstbestendig als rechtvaardig is, maar een sprong in het diepe werd niet genomen. In de Kamerbrief van 6 september 2019 is hiertoe een eerste poging gedaan. Een verdere afsplitsing naar type vermogen is een eerste stap naar een stelsel waar rekening gehouden kan worden met de individuele vermogensbestanddelen van een belastingplichtige. Hierdoor sluit het stelsel feitelijk beter aan dan het huidige box 3-stelsel. Hierna wordt in hoofdlijnen beschreven hoe dit wetsvoorstel eruit zal komen te zien. Uiteraard dient het wetsvoorstel nog als wet te worden ingediend en aangenomen, de uiteindelijke vormgeving wordt pas dan duidelijk.

3.5 Voornemen tot wijziging van box 3

In de Kamerbrief van 6 september 2019 heeft de staatssecretaris aangekondigd het box 3-stelsel te willen wijzigen. Met deze aanpassing wordt beoogd de belastingplichtigen die vooral of uitsluitend spaargeld hebben tegemoet te komen. Verder wordt schuldfinanciering ontmoedigd hetgeen past binnen het kabinetsbeleid om de fiscale bevoordeling van vreemd vermogen te verminderen. In het voorstel wordt gekeken naar de werkelijke verhouding tussen spaartegoeden, beleggingen en schulden. Op elk van de afzonderlijke categorieën vermogen wordt een afzonderlijk forfaitair rendement bepaald, dat zoveel mogelijk gebaseerd is op werkelijke gemiddelde rendementen. Voor de schulden zal een forfaitaire debetrente gaan gelden.

Om het inkomen uit sparen en beleggen te bepalen zal eerst worden gekeken naar de bezittingen op de peildatum van 1 januari. Het onderscheid tussen de vermogenscategorieën komt pas aan de orde als de bezittingen hoger zijn dan de drempel. De nieuwe drempel is vergelijkbaar met het huidige heffingvrije vermogen (€ 30.846). Valt het vermogen van de belastingplichtige onder de drempel, dan is geen box 3-heffing verschuldigd. Overstijgt de waarde van het vermogen de drempel, dan is belasting verschuldigd over het gehele vermogen. Het vermogen wordt vervolgens verdeeld in drie categorieën: spaargeld, overige bezittingen en schulden. De forfaitaire rendementen over spaargeld en overige bezittingen bedragen respectievelijk 0,07% en 5,28%. De forfaitaire debetrente over schulden bedraagt volgens het voorstel 3,03%.²⁴ Het forfaitaire inkomen uit spaargeld en overige bezittingen wordt bij elkaar opgeteld en verminderd met de forfaitaire debetrente. Dit vormt na aftrek van het heffingvrij inkomen het belastbare inkomen uit sparen en beleggen. Dit wordt belast tegen een vlak tarief dat zal worden verhoogd naar 33%.

Het forfaitaire rendement op spaargeld wordt gebaseerd op de meest recente beschikbare periode van 12 maanden, namelijk van juli t-2 tot en met juni t-1, met t als het betreffende belastingjaar. Voor de schulden wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de gemiddelde hypotheekrente over dezelfde periode. Het rendement dat wordt verondersteld voor de overige bezittingen blijft ongewijzigd (5,28%).

²³ Een voorbeeld van een vermogenswinstbelasting waarbij het lock-in-effect optreedt is box 2. Zie hiervoor de bouwsteen 'Belasten van (inkomen uit) aanmerkelijk belang'.

²⁴ Uitgaande van het jaar 2020 zouden dit de percentages zijn die in aanmerking worden genomen als forfaitair rendement/forfaitaire debetrente.

Het streven voor de uitwerking van het nieuwe stelsel is dat de administratieve lasten voor de belastingplichtige zoveel mogelijk gelijk blijven. Spaartegoeden, overige bezittingen en schulden worden momenteel ook afzonderlijk opgegeven in de aangifte, hierin brengt het nieuwe stelsel geen wijzigingen teweeg. Ook wordt het stelsel met name voor de spaarders rechtvaardiger, doordat gekeken gaat worden naar de werkelijke verdeling van spaargeld en beleggingen van de belastingplichtige.

Verder is het voorstel positief in het licht van boxarbitrage. Sinds het voorstel bekend is gemaakt, is de vraag naar spaar-bv's al gedaald.²⁵ Het overbrengen van vermogen uit box 3 naar box 2 is enkel voordelig wanneer de effectieve belastingdruk in box 3 (fors) hoger is dan het gecombineerde tarief van vennootschapsbelasting en box 2-heffing. Onder het nieuwe stelsel is de effectieve belastingdruk op spaarvermogen ca. 0,03%.²⁶ Het nieuwe stelsel in combinatie met de administratieve lasten van het houden van een bv, maakt een spaar-bv minder aantrekkelijk.

Verder wordt het (gedeeltelijk) financieren van beleggingen in het voorstel onaantrekkelijker. Over de beleggingen wordt een rendement van 5,28% verondersteld, terwijl over de schuld maar 3,03% in aftrek mag worden gebracht. In het huidige stelsel kan een belastingplichtige zijn volledige belastingdruk mitigeren door een schuld aan te gaan die even groot is als zijn bezittingen.

Voor een deel van het plan is niettemin nog nadere uitwerking vereist. De invloed van het nieuwe stelsel voor de toeslagen en andere inkomensafhankelijke regelingen dient nog nader te worden gezien. De insteek hierbij is dat er materieel voor de toeslagengerechtigde zo min mogelijk wijzigt. Daarnaast is het forfaitair rendement op overige bezittingen beduidend hoger dan het forfaitaire rendement op spaargeld en is het forfaitaire rendement op spaargeld weer veel lager dan de veronderstelde debetrente op schulden. Een belastingplichtige zou een fiscaal voordeel kunnen halen door zijn beleggingen vlak voor de peildatum van 1 januari om te zetten in spaargeld of door een schuld aan te gaan en deze als spaarvermogen aan te houden op de peildatum van 1 januari. Dit risico op peildatumarbitrage dient zoveel mogelijk voorkomen te worden. Het ontmoedigen van arbitrage kan op verschillende manieren worden vormgegeven, waaronder het hanteren van meerdere peildata. Het kabinet heeft echter gekozen voor één peildatum (1 januari) in combinatie met anti-arbitragemaatregelen. Het hanteren van meerdere peildata zou namelijk een lastenverzwaring voor met name de sparende belastingplichtige betekenen. Hoe de aanvullende anti-arbitragemaatregelen gaan worden ingevuld, wordt momenteel nog onderzocht.

Het voornemen om het box 3-stelsel te wijzigen biedt de mogelijkheid om een aantal knelpunten in de huidige vormgeving van box 3 aan te pakken. Tegelijkertijd heeft het voorstel een aantal nadelen, die in de Kamer afgewogen moeten worden tegen de voordelen van een overstap. Mocht het voornemen tot wijziging uiteindelijk geen doorgang vinden, blijven de knelpunten in het huidige stelsel staan.

3.6 Toekomst?

Het box 3-voorstel dat in september 2019 is gepresenteerd komt voort uit de wens om spaarders tegemoet te komen. Door bij deze groep belastingplichtigen een getrouwer rendement in aanmerking te nemen, wordt belasting geheven over een verondersteld inkomen dat het werkelijk behaalde inkomen beter benaderd. In het afzonderen van spaarvermogen ontstaan, zoals hiervoor reeds beschreven, nieuwe wijzen waarop belasting kan worden ontgaan. Deze mogelijkheden moeten vervolgens gedicht worden met behulp van anti-arbitragewetgeving. Het afbakenen van het vermogen in meerdere categorieën is dus weliswaar mogelijk, maar leidt tot een vergaande complexivering van wetgeving. Hetgeen het stelsel niet ten goede komt. Desalniettemin is, in het kader van dit bouwstenenonderzoek, gekeken naar de (on)mogelijkheid van verdere stappen met dit stelsel.

²⁵ Zie o.a.: <https://fd.nl/economie-politiek/1327282/is-het-einde-van-de-fiscaal-vriendelijke-spaar-bv-in-zicht> en <https://www.businessinsider.nl/box-3-spaar-bv-verschil-sparen-beleggen-2022/>

²⁶ 33% van het forfaitaire rendement van 0,09%, geen rekening gehouden met het heffingvrij inkomen.

Afbakening onroerend goed

Veruit de meest voor de hand liggende afsplitsing is die van onroerende zaken uit de categorie overige bezittingen. Het onroerend goed heeft door de gemiddelde hoge waarde een vrij grote weging in het bepalen van het rendement voor de overige bezittingen waardoor de belastingplichtige in box 3 met bezittingen anders dan enkel spaarvermogen wordt belast als ware een deel van zijn bezittingen onroerende zaken. Door onroerende zaken af te splitsen van de overige bezittingen wordt het veronderstelde rendement op onroerende zaken aan het vermogensbestanddeel toegerekend. Bij het afsplitsen van deze categorie vermogen, dient wel rekening te worden gehouden met de volgende gevolgen:

- Er zal nagedacht moeten worden over de wijze waarop schulden die zijn aangegaan voor de financiering van de onroerende zaak worden meegewogen in deze categorie. In het voorstel, zoals hiervoor beschreven, wordt een verondersteld rendement in aanmerking genomen op de waarde van alle schulden en kan dit bedrag in mindering worden gebracht op het in box 3 bepaalde inkomen. Aangezien onroerend goed veelal (deels) wordt gefinancierd, kan het wenselijk zijn een deel van de schulden toe te rekenen aan het onroerend goed bijvoorbeeld door de schulden aan bepaalde voorwaarden te koppelen. Hierbij geldt wel de kanttekening dat een dergelijke toerekening niet eenvoudig zal zijn doordat een historisch causaal verband dient te worden aangetoond en bijvoorbeeld rekening moet worden gehouden met herfinanciering.
- Arbitrage met onroerende zaken vormt een minder groot risico. Effecten zijn relatief eenvoudig om te zetten in spaargeld. De aan- en verkoopkosten van onroerende zaken zijn hoger en deze vormen daarom een sterk beperkende factor op het tijdelijk verkopen en weer aankopen van vastgoed om te arbitreran.
- Het veronderstelde rendement van de overige bezittingen neemt, door het niet langer meewegen van onroerend goed, toe. Met andere woorden, de belastingplichtigen die bezittingen hebben anders dan onroerend goed en spaarvermogen zullen door de afbakening van onroerend goed een hoger verondersteld rendement in aanmerking moeten nemen. In de categorie overige bezittingen zitten ook bezittingen die niet direct hoogrenderend zijn, zoals obligaties of andere defensieve beleggingen. De druk op deze vermogensbestanddelen neemt door de afbakening van onroerend goed toe.
- Op dit moment wordt in de bepaling van het rendement op het totaal van 'overige bezittingen' de waardevermindering van bestaande koopwoningen meegewogen. Als onroerende zaken worden afgesplitst moet nader worden bepaald of de afzonderlijke indicatoren voor obligaties, aandelen en onroerende zaken aanpassing behoeven en expliciet rekening moet worden gehouden met kosten en verhuurinkomsten. Door een feitelijke afsplitsing van onroerend goed uit de categorie overige bezittingen is het te overwegen om voor onroerend goed aan te sluiten bij het werkelijk behaalde rendement, waarbij nog wel een keuze dient te worden gemaakt tussen een vermogenswinst- of een vermogensaanwasbelasting. Hierdoor neemt, zoals eerder beschreven, de administratieve last voor burgers en Belastingdienst weliswaar toe, maar leidt het mogelijk tot een eerlijkere heffing en meer draagvlak. Mocht een dergelijke beslissing worden genomen, dan vergt dit nader onderzoek naar de invloed op het stelsel, de wijze waarop belastingplichtige een administratie zullen moeten voeren en de wijze waarop de Belastingdienst dit dient uit te voeren.
- Om vergaande problematiek met het aftrekken van kosten tegen te gaan kan overwogen worden een forfaitaire kostenpost in mindering te brengen op het inkomen uit onroerend goed. Ook kan vanuit eenvoud geredeneerd worden dat het kunnen verrekenen van verliezen uit onroerend goed binnen dit systeem van box 3 niet haalbaar is.
- Door onroerend goed af te bakenen ontstaat een verschil in belastingheffing in box 3 tussen belastingplichtigen die onroerend goed aanhouden middels een (beleggings-)vennootschap – waarbij de aandelen in box 3 vallen – en belastingplichtigen die het onroerend goed direct houden. Momenteel vallen beide categorieën namelijk onder 'overige bezittingen' en worden beide voor hetzelfde forfaitaire rendement belast. Mocht een belastingplichtige onroerend goed houden middels een (beleggings-)vennootschap, dan wordt het voordeel dat hij geniet uit het

vastgoed eerst op het niveau van de vennootschap belast.²⁷ De waarde van de aandelen wordt belast in box 3 (voor zover het belang in de vennootschap kleiner is dan 5%), dit is een ander verondersteld rendement dan het veronderstelde (of werkelijke) rendement dat van toepassing is op het onroerende goed.

Verdergaande voorinvulling / gegevensstroom

Op dit moment wordt voor de belastingheffing in box 3 een groot deel van data verstrekt door financiële instellingen. Zij zijn, op basis van de belastingwet, gehouden de Belastingdienst gegevens te verstrekken over rekeninghouders. De data die op dit moment op basis van de wet geleverd worden aan de Belastingdienst hebben betrekking op betaalproducten, spaarproducten en beleggingsproducten en bestaan onder andere uit de waarde in het economische verkeer op 1 januari, de genoten rente of opbrengst of de betaalde (of verrekend, ter beschikking gesteld etc.) rente.²⁸

Een groot voordeel van de binnenkomende datastroom is dat een groot deel van de aangifte van de belastingplichtige zo gemakkelijk mogelijk kan worden gemaakt. Dit komt met name doordat de Belastingdienst de gegevens gebruikt voor de voorinvulling van de aangifte. Op deze wijze wordt het risico op fouten vermeden. Indien een grotere datastroom op gang kan worden gebracht kunnen meer gegevens vooraf worden ingevuld of gebruikt voor de aangifte. Daarnaast kunnen gegevens bijdragen aan een betere handhaving door de Belastingdienst.

Te denken valt aan informatie over aan- en verkoop van aandelen, rentepercentages en kosten van de gehouden beleggingen. Financiële instellingen (en andere organisaties²⁹) kunnen in een dergelijk geval gegevens aanleveren die bij kunnen dragen aan een stelsel dat het werkelijke rendement nog beter benadert. Immers, door niet langer enkel rekening te houden met de waarde van de bezitting maar ook te bekijken hoeveel inkomen wordt gegenereerd kan beter aansluiting worden gevonden bij het feitelijke rendement van de belastingplichtige.

Indien de binnenkomende gegevensstroom voldoende omvangrijk en betrouwbaar wordt geacht, is het wellicht mogelijk het beleid op deze mogelijkheden af te stemmen. Hiermee komt een belasting naar werkelijk rendement meer in zicht. Met de juiste informatie over bijvoorbeeld het rendement, de verkoopwinsten van beleggingen en kosten van de beleggingen komt een stelsel op basis van werkelijk rendement iets dichterbij. Overigens vergt een dergelijk stelsel een forse investering in het huidige IT-landschap van de Belastingdienst, die deze datastroom moet controleren en gebruiken voor de vooringevulde aangifte. Op dit moment zou een dergelijke toename in data een te grote impact hebben op de IV-portfolio van de Belastingdienst.

3.7 Alternatief box 3 of additionele belasting - Vermogensbelasting

Tijdens de behandeling van het Belastingplan 2020 is een motie ingediend door D66 die met een Kamermeerderheid is aangenomen.³⁰ Deze motie schrijft voor dat onderzoek moet worden gedaan naar de (on)mogelijkheid van een vermogensbelasting over vermogens die groter zijn dan een miljoen. Om belastingplichtigen met een vermogen hoger dan een miljoen zwaarder te kunnen belasten, bestaan meerdere opties. Om de opties overzichtelijk te houden worden in deze paragraaf een tweetal mogelijkheden uitgewerkt: (i) een verhoging van de belasting binnen het huidige stelsel (ii) de introductie van een vermogensbelasting.

(i) Hogere belasting binnen box 3

De inkomstenbelasting belast - zoals de naam al aangeeft - inkomsten. Gezien de aard van de inkomstenbelasting past het niet binnen dat stelsel om een vermogensbelasting in te voeren. Echter, door een (gemiddeld) rendement te veronderstellen en daarover belasting te heffen, wordt

²⁷ Ter illustratie is een reguliere vennootschap als voorbeeld genomen, mocht sprake zijn van een fiscale beleggingsinstelling, dan wordt de winst van de vennootschap niet onderworpen aan vennootschapsbelasting.

²⁸ Zie ook artikel 22, tweede lid, Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 2001.

²⁹ Zie ook artikel 22, eerste lid, Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 2001.

³⁰ *Kamerstukken II* 2019/20, 35302, nr. 55.

geheven over (veronderstelde) inkomsten waardoor de heffing wel past binnen het systeem van de inkomstenbelasting.

Het is mogelijk om een hoger forfaitair rendement in aanmerking te nemen over vermogens die groter zijn dan een miljoen. Het probleem van een dergelijke oplossing is dat een verhoging van het forfaitaire rendement gebaseerd dient te zijn op een rendement dat werkelijke (lange termijn) gemiddelden benadert. Dit betekent dat het rendement meebeweegt met de conjunctuur en dat dit rendement in economisch slechtere tijden daalt. Daarnaast geldt dat de huidige onderbouwing voor de in aanmerking te nemen rendementen door een 'rendementsopslag' juridisch onder druk komt te staan. Het rendement over een vermogen groter dan een € 1.000.000 wordt immers niet langer bepaald aan de hand van een gemiddeld gehaald rendement, maar met een gemiddeld gehaald rendement plus een opslag. Hierdoor komt de juridische houdbaarheid van een dergelijke verhoging in het geding. Het is immers niet voor ieder individu het geval dat hij meer rendement maakt over het vermogen dat de miljoen overstijgt.

Alternatief binnen het huidige stelsel is om de tariefstructuur aan te passen. Zo kan gedacht worden aan een progressief tarief in plaats van een proportioneel tarief. Hierdoor wordt het veronderstelde rendement over het vermogen boven de € 1.000.000 zwaarder belast. Een complicerende factor in het nieuwe stelsel in samenhang met dit alternatief is de wijze waarop het inkomen wordt bepaald. Daar spelen twee factoren een belangrijke rol:

- **Rendement:** Het rendement wordt in het nieuwe stelsel bepaald aan de hand van verschillende vermogenscategorieën met verschillende veronderstelde rendementen. Zodra de hoogte van het tarief afhangt van de grondslag voor het berekenen van het rendement, begint het progressieve tarief op een vermogensbelasting te lijken (in tegenstelling tot een vermogensrendementsheffing). Het is de vraag of een progressief tarief dat niet gebaseerd is op inkomen maar op de grondslag van dit inkomen mogelijk is.
- **Schulden:** In het voorgestelde box 3-stelsel wordt, voor de bepaling van het inkomen, gekeken naar bezittingen enerzijds en schulden anderzijds. Deze twee grootheden worden niet langer gesaldeerd om tot een rendementsgrondslag te komen. Het is de vraag of de hogere heffing aansluiting moet vinden bij het brutovermogen van € 1.000.000 (exclusief schulden), of dat deze hierin meewegen in de vorm van een nettovermogen. De eerste variant wordt mogelijk als onredelijk ervaren (een belastingplichtige met een € 1.500.000 brutovermogen en een schuld van € 1.000.000 betaalt dan meer belasting dan een belastingplichtige met een brutovermogen van € 500.000 zonder schulden), de laatste geeft aanleiding om de schuldenpositie te verhogen om de verhoogde belastingdruk te ontlopen.

Additionele vermogensbelasting

Als alternatief is te overwegen een separate vermogensbelasting in te voeren. Een vermogensbelasting heeft als voordeel dat het een betrekkelijk eenvoudige vorm van belastingheffing is, nu voor de grondslag enkel een waarde van het vermogen moet worden bepaald. De manier van heffen is vergelijkbaar met het systeem van box 3 voor 2017: de bezittingen (en eventueel schulden) worden geïnventariseerd, het saldo geldt als de grondslag voor het bepalen van de verschuldigde belasting. De vermogensbelasting heeft economisch gezien hetzelfde effect als de huidige vermogensrendementsheffing. Tot slot is het een uiterst doeltreffende belasting. Immers, belastingplichtigen met een vermogen groter dan een miljoen zullen extra worden belast.

De inrichting van een vermogensbelasting heeft echter wel wat voeten in de aarde. Allereerst dient te worden bepaald welk type vermogensbestanddelen onder de vermogensbelasting vallen. Vermogen zit - in de huidige inkomstenbelasting - namelijk niet alleen in box 3. In box 1 en box 2 is ondernemingsvermogen te vinden, maar ook de eigen woning en pensioenopbouw zijn onderdeel van het vermogen van belastingplichtigen. Deze laatste twee zijn de grootste bronnen van het private vermogen in Nederland, maar de pensioenaanspraak is geen direct opeisbaar vermogen en de eigen woning is naast vermogen ook een consumptiegoed. Vooralsnog blijven deze twee bronnen daarom buiten beschouwing. Het box 2-vermogen dient echter wel onder de reikwijdte

van de vermogensbelasting te vallen. Wanneer het vermogen in box 2 niet in aanmerking wordt genomen, ontstaat een ontwijkingsmogelijkheid doordat het betrekkelijk eenvoudig is vermogen over te hevelen naar een vennootschap en daardoor niet langer in de vermogensbelasting te betrekken. Box 2 aandelen hoeven nu niet jaarlijks te worden gewaardeerd naar de waarde economisch verkeer, dat zal bij een volledige vermogensbelasting wel moeten en lijkt op het eerste gezicht problematisch (zie hierna).

Ook is het de vraag hoe wordt omgegaan met consumptieve goederen zoals auto's, kunst en dure horloges. Aangezien deze voorwerpen enkel privé worden gebruikt, genereren ze geen inkomen en zijn ze daarom voor de inkomstenbelasting vrijgesteld. Het is echter wel een vorm van vermogen en zou om die reden wel onderdeel moeten uitmaken van een vermogensbelasting. Ook moet worden nagedacht of schulden aftrekbaar zullen zijn om de grondslag van de vermogensbelasting te bepalen. Schulden verlagen in beginsel immers de waarde van het totale vermogen.

Als grondslag voor de waardering van het vermogen zou de waarde in het economische verkeer het meest waarheidsgetrouw zijn. Dit maakt een vermogensbelasting wel zeer complex. Aandelen die niet op de beurs worden verhandeld, worden veelal tussentijds niet gewaardeerd. Hetzelfde geldt voor de eerdergenoemde consumptieve goederen. De belastingplichtigen zijn verantwoordelijk voor aanlevering van de waarde in het economische verkeer van deze vermogensbestanddelen, maar zullen dit in de praktijk ervaren als grote lastenverzwaring. Aandelen moeten worden gewaardeerd en (dure) consumptieve voorwerpen getaxeerd. Daarnaast moet de Belastingdienst deze waarden nog (kunnen) controleren en eventueel corrigeren, waardoor ook de lasten voor de Belastingdienst fors toenemen.

Meer algemeen beschouwd is het draagvlak voor een vermogensbelasting waarschijnlijk niet erg groot. De heffing houdt namelijk geen rekening met het inkomen dat het vermogen genereert. Een vermogensbelasting over consumptieve goederen heeft tot gevolg dat ingeteerd dient te worden op het vermogen om de heffing te kunnen betalen. Daarnaast geldt dat vermogensbestanddelen die zowel onder de vermogensbelasting als de inkomstenbelasting vallen, economisch gezien dubbel worden belast.³¹ In de vermogensbelasting wordt namelijk de waarde van het vermogen belast en in de inkomstenbelasting de inkomsten uit het vermogen. De totale belastingdruk kan daardoor hoog oplopen. Een anticumulatieregeling zoals onder de Vermogensbelasting 1964 gold, kan dan uitkomst bieden, maar leidt tot extra wetgeving, complexiteit en uitvoeringslasten voor de Belastingdienst.

Daarnaast heeft Nederland met veel landen belastingverdragen gesloten op basis van inkomen, niet op basis van vermogen (kapitaal). Dit betekent dat de heffingsrechten op basis van een vermogensbelasting in internationale situaties mogelijk leiden tot dubbele heffing, omdat de voorkoming ervan niet (goed) is geregeld. Het verdragennetwerk dat Nederland heeft opgebouwd verdient bij invoering van een vermogensbelasting derhalve aanpassing.

De conclusie is dan ook dat het weliswaar mogelijk is een belasting te heffen over vermogen dat groter is dan € 1.000.000, maar dat in de nadere uitwerking nog wel nagedacht dient te worden over de vormgeving. Ieder van de hierboven uitgewerkte opties hebben immers verschillende gevolgen. De wijze waarop gevolg wordt gegeven aan deze keuzes is van invloed op de uiteindelijke vormgeving van een belasting over vermogen dat meer bedraagt dan € 1.000.000.

³¹ Juridisch gezien is hiervan geen sprake, omdat twee verschillende subjecten worden belast.

4. Belasting van resultaten uit vastgoed

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de belastingheffing over resultaten uit vastgoed centraal. De aanleiding hiervoor is vooral de toegenomen (veelal tijdelijke) verhuur van woningen via digitale platforms enerzijds en de toegenomen activiteiten van beleggers op de woningmarkt anderzijds. Gelet op deze verschijnselen is het van belang om goed in beeld te hebben hoe verhuurinkomsten momenteel worden belast en waar eventuele knelpunten zitten. Met name vragen naar de complexiteit en de hoogte van de belastingheffing zijn daarbij relevant. Daarnaast zijn er vragen omtrent een aantal meer specifieke situaties van vastgoedexploitatie in de vennootschapsbelasting. In dit hoofdstuk wordt eerst een uiteenzetting gegeven van de manier waarop verhuurinkomsten worden belast in zowel de inkomstenbelasting als de vennootschapsbelasting. Vervolgens worden rekenvoorbeelden gegeven om een beter beeld te krijgen bij de belastingdruk in specifieke situaties van vastgoedexploitatie. Daarna wordt ingegaan op knelpunten en beleidsopties voor de inkomstenbelasting respectievelijk de vennootschapsbelasting.

4.2 Fiscale behandeling van resultaten uit vastgoed

4.2.1 Inleiding

In paragraaf 4.2 wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop resultaten uit onroerende zaken (hierna: vastgoed) in Nederland in de belastingheffing worden betrokken. Het gaat bij resultaten uit vastgoed zowel om de lopende inkomsten (verhuuropbrengsten) als om waardemutaties, zoals vermogenswinst behaald met de verkoop van het vastgoed. In dit onderdeel komen zowel de behandeling van resultaten uit vastgoed in handen van natuurlijke personen in de inkomstenbelasting als van de zogenoemde lichamen in de zin van de vennootschapsbelasting aan de orde (paragraaf 4.2.2 respectievelijk 4.2.3). Daarnaast zijn er nog een aantal andere belastingen die betrekking hebben op onroerende zaken (paragraaf 4.3). In paragraaf 4.4 zijn voor verschillende situaties cijfervoorbeelden opgenomen van de belastingdruk op resultaten uit vastgoed. In paragraaf 4.5 wordt afgesloten met enkele conclusies.

4.2.2 Inkomstenbelasting (vastgoed in handen van natuurlijke personen)

In de inkomstenbelasting worden resultaten uit vastgoed in handen van natuurlijke personen belast. Het gaat dan veelal om particulieren maar bijvoorbeeld ook om ondernemers die hun onderneming drijven in de vorm van een eenmanszaak, vof, maatschap of cv, dan wel in de bv-vorm voor zover het de inkomsten uit het aanmerkelijk belang in de bv betreft (zogenoemde directeurs-grotoaandeelhouders). De Wet IB 2001 kent verschillende inkomenscategorieën die zijn verdeeld over drie boxen. Het betreft winst uit onderneming, loon, resultaat uit overige werkzaamheden, periodieke uitkeringen en verstrekkingen, inkomsten uit eigen woning, inkomen uit aanmerkelijk belang en voordeel uit sparen en beleggen. Resultaten uit vastgoed kunnen in de meeste van deze inkomenscategorieën vallen. De vraag welke categorie van toepassing is, is afhankelijk van de fiscale kwalificatie van de onroerende zaak (bijvoorbeeld ondernemingsvermogen, eigen woning of normaal vermogensbeheer).³² Op grond van de rangorderegeling wordt inkomen dat tot meer dan één inkomenscategorie binnen de Wet IB 2001 kan behoren, alleen op grond van de als eerste in de wet genoemde categorie in aanmerking genomen. Anders gezegd, als een inkomensbestanddeel zowel in box 1 als box 3 zou kunnen vallen, wordt het in aanmerking genomen in box 1. Hieronder volgt een overzicht met de inkomenscategorieën waarin resultaten uit vastgoed kunnen worden belast.

³² De vraag of sprake is van een bron van inkomen, vooral relevant bij resultaat uit overige werkzaamheden, wordt hier buiten beschouwing gelaten omdat daar bij verhuur van vastgoed aan derden in feite altijd sprake van zal zijn (conform de rangorderegeling in laatste instantie belast in box 3).

Binnenlandse belastingplicht

Bij de beschrijving hieronder wordt allereerst uitgegaan van binnenlands belastingplichtigen. Dit zijn natuurlijke personen die in Nederland wonen. Zij zijn in beginsel belastingplichtig voor hun inkomen waar ook ter wereld verworven, maar voor buitenlands inkomen (bijvoorbeeld inkomen uit een buiten Nederland gelegen onroerende zaak) kunnen regels ter voorkoming van internationale dubbele belasting van toepassing zijn.

1. Box 1, eigen woning

De fiscale behandeling van de eigen woning komt aan de orde in hoofdstuk 5 van dit rapport. In dit hoofdstuk wordt alleen aandacht besteed aan de resultaten uit de eigen woning voor zover deze verhuurd wordt aan derden.

a) Tijdelijke verhuur van de eigen woning

Indien een belastingplichtige zijn eigen woning tijdelijk verhuurt, bijvoorbeeld tijdens vakantie, dient hij 70% van de netto huurinkomsten op te tellen bij het eigenwoningforfait. Deze inkomsten worden dus voor 70% belast als inkomsten uit eigen woning in box 1. De kosten die rechtstreeks samenhangen met het verhuren, zoals kosten van gas- en elektriciteitsgebruik door de huurders, kunnen in aftrek worden gebracht op de in aanmerking te nemen huuropbrengst. Het volledige bedrag van het eigenwoningforfait dient in aanmerking te worden genomen, dus ook voor de periode van tijdelijke verhuur.

Box A Achtergrond percentage 70 in regeling tijdelijke verhuur eigen woning

Het percentage van 70 kent de volgende achtergrond. Tot 2010 werd 75% van de huurinkomsten belast als inkomsten uit eigen woning. Het eigenwoningforfait gold toen niet in de periode van tijdelijke verhuur voor het ter beschikking gestelde deel. De reden dat 25% van de huurinkomsten niet werd belast, was dat aan deze periode toerekenbare kosten, lasten en afschrijvingen³³ niet aftrekbaar zijn, met uitzondering van financieringskosten volgens het regime van de aftrekbare kosten eigen woning (en rechtstreeks met de verhuur samenhangende kosten). Bij deze niet-aftrekbare kosten kan bijvoorbeeld worden gedacht aan kosten van onderhoud. Ook voor de periode van verhuur geldt dus de eigenwoningregeling. Met ingang van 2010 is het percentage van 75 verlaagd naar 70% omdat het volledige eigenwoningforfait vanaf die datum in aanmerking wordt genomen, dus ook over de periode dat de eigen woning tijdelijk niet ter beschikking staat van de eigenaar. De reden voor deze wijziging was dat het eigenwoningforfait op die manier kan worden voorgevuld in de aangifte. Van de vrijgestelde 30% aan huurinkomen is met andere woorden 25% compensatie voor het niet kunnen aftrekken van kosten die betrekking hebben op de woning, zoals onderhoud en afschrijvingen, en 5% betreft compensatie voor het tijdens de verhuurperiode volledig in aanmerking nemen van het eigenwoningforfait.

Indien een belastingplichtige een *gedeelte* van de eigen woning tijdelijk verhuurt, is volgens een uitspraak van 11 juli 2019 van het Hof Amsterdam de bijtelling bij het eigenwoningforfait van 70% van de nettohuur niet van toepassing.³⁴ De zaak betrof een bij de woning behorend tuinhuis dat via Airbnb tijdelijk werd verhuurd. De rechtbank oordeelde dat de inkomsten uit tijdelijke verhuur van een tot de eigen woning behorend tuinhuis niet belast zijn. De regeling voor de inkomsten uit tijdelijke verhuur van een eigen woning is volgens de rechtbank namelijk niet van toepassing bij tijdelijke verhuur van een deel van de eigen woning. Het Hof Amsterdam bevestigde deze uitspraak van de rechtbank, maar oordeelde anders dan de rechtbank dat het tuinhuis wel belast is in box 3. De staatssecretaris is van mening dat ook de inkomsten uit tijdelijke verhuur van een deel van de eigen woning voor 70% in box 1 dienen te worden belast en heeft tegen de uitspraak van het Hof beroep in cassatie ingesteld.

b) Langdurige kamerverhuur

Indien een belastingplichtige een onzelfstandig deel van de eigen woning voor langere tijd verhuurt, zijn de verhuurinkomsten onder voorwaarden vrijgesteld onder de zogenoemde kamerverhuurvrijstelling. De opbrengsten mogen jaarlijks niet meer bedragen dan € 5.506 en zowel de belastingplichtige als de huurder moeten op hetzelfde adres zijn ingeschreven in de basisregistratie personen. Kortstondige verhuur, bijvoorbeeld via Airbnb, valt hier dus niet

³³ Net als de kosten, lasten en afschrijvingen die toerekenbaar zijn aan de periode dat de eigen woning niet is verhuurd.

³⁴ ECLI:NL:GHAMS:2019:2424.

onder. Als het genoemde bedrag wordt overschreden, gaat het verhuurde gedeelte van de woning met bijbehorende schuld over naar box 3.

De waardeaan groei van een eigen woning is als zodanig niet belast.

2. Box 1, Winst uit onderneming

De exploitatie van vastgoed kan ook plaatsvinden in het kader van een onderneming. Of sprake is van een onderneming is afhankelijk van de feiten en omstandigheden en wordt bepaald aan de hand van in de jurisprudentie ontwikkelde uitgangspunten en criteria. Een veelgebruikte algemene definitie is dat sprake moet zijn van een duurzame organisatie van arbeid en kapitaal welke door deelname aan het economische verkeer beoogt winst te behalen. Daarbij zijn vele factoren van belang, zoals de duurzaamheid en de omvang van de werkzaamheden, het lopen van (ondernemers-)risico's, de winstverwachting, de beschikbare tijd, de bekendheid die naar buiten aan de werkzaamheid wordt gegeven en het aantal opdrachtgevers. Afhankelijk van de feitelijke situatie wordt aan bepaalde criteria een groter belang gehecht. Bij vastgoed moet sprake zijn van meer dan normaal vermogensbeheer, dat is bijvoorbeeld het geval bij projectontwikkeling en handelsactiviteiten. Het vastgoed behoort dan tot het ondernemingsvermogen en de opbrengsten (in beginsel inclusief vervreemdingswinst) minus aftrekbare kosten en eventuele ondernemersfaciliteiten worden progressief belast als winst uit onderneming in box 1.

Indien de onroerende zaak een bedrijfsmiddel vormt (geen voorraad), bijvoorbeeld een bedrijfspand of panden van een onderneming die ze verhuurt, kan de vervreemdingswinst onder voorwaarden gedoteerd worden aan de *herinvesteringsreserve (HIR)*. Op die manier wordt de belastingheffing over de vervreemdingswinst uitgesteld en omgezet in een toekomstige belastingclaim. Daarnaast kan op vastgoed dat een bedrijfsmiddel vormt worden afgeschreven. *Afschrijving op een gebouw* is alleen mogelijk indien de boekwaarde hoger is dan de bodemwaarde van het gebouw. Voor ondernemers in de inkomstenbelasting is de bodemwaarde voor gebouwen die ter beschikking worden gesteld aan derden gelijk aan de WOZ-waarde en voor gebouwen in eigen gebruik 50% van de WOZ-waarde. Sinds 1 januari 2019 is voor belastingplichtigen in de vennootschapsbelasting ook de afschrijving op gebouwen in eigen gebruik beperkt tot de WOZ-waarde. Door de afschrijvingsbeperking zijn eventuele stille reserves in de onroerende zaak kleiner en dus ook het bedrag dat bij verkoop eventueel gedoteerd kan worden aan de HIR.

3. Box 1, Resultaat uit overige werkzaamheden (ROW)

Als sprake is van meer dan normaal vermogensbeheer maar niet aan de vereisten van een onderneming is voldaan, worden de resultaten uit het vastgoed belast in box 1 als resultaat uit overige werkzaamheden. Of sprake is van een onderneming (box 1), ROW (box 1) of normaal vermogensbeheer (hierna ook aangeduid als beleggen; box 3) is afhankelijk van de feiten en omstandigheden. Er is veel jurisprudentie op dit vlak. Deze is casuïstisch van aard, maar bij het onderscheid tussen winst uit onderneming of ROW zijn bijvoorbeeld van belang de duurzaamheid en omvang van de werkzaamheden, de omvang van de investeringen, het ondernemersrisico, het debiteurenrisico, het aantal opdrachtgevers, de bekendheid die naar buiten aan de werkzaamheden wordt gegeven, de beschikbare tijd en de winstverwachting.

Ook het onderscheid tussen onderneming/ ROW enerzijds en beleggen (vermogensbeheer) anderzijds is casuïstisch van aard. Hierbij is veelal van belang of de arbeid naar haar aard en relatieve omvang (in verhouding tot het belegde vermogen) gericht is op het behalen van meer voordeel dan een normaal rendement. Een voorbeeld van het rendabel maken van vermogen op een wijze die normaal vermogensbeheer te buiten gaat is het zogenoemde 'uitponden van onroerende zaken'. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het splitsen van een onroerende zaak in appartementsrechten met als doel om de afzonderlijke delen voor een hogere prijs te verkopen. Daarbij is echter pas sprake van een werkzaamheid (en niet box 3) als sprake is van meerwaarde creërende activiteiten waaraan het voordeel kan worden toegerekend. Als het vastgoed kwalificeert als ROW-vermogen worden de opbrengsten (inclusief vervreemdingswinst) minus aftrekbare kosten belast in box 1. Het belangrijkste verschil met winst uit onderneming is dat er bij ROW geen recht bestaat op ondernemersfaciliteiten.

4. Box 1, Resultaat uit overige werkzaamheden – terbeschikkingstelling (tbs)

Bij tbs gaat het bijvoorbeeld om een ab-houder (dga) of om de partner van een IB-ondernemer die een vermogensbestanddeel, bijvoorbeeld een privépand (niet zijnde eigen woning), verhuurt aan zijn bv respectievelijk aan de onderneming van zijn fiscale partner. Onder de tbs-regeling worden de opbrengsten (inclusief vervreemdingswinst) minus aftrekbare kosten belast als resultaat uit overige werkzaamheden in box 1. De tbs-regelingen zijn ingevoerd om arbitrage tussen box 1 en box 3 tegen te gaan. Zonder tbs-regeling zou het ter beschikking gestelde vermogensbestanddeel in box 3 worden belast bij de ab-houder resp. de partner van de ondernemer. In dat geval zou, in geval van vastgoed, de werkelijk betaalde huur in mindering worden gebracht op de winst van de ab-houder (verlaging van gecombineerde druk Vpb en box 2) resp. de IB-ondernemer, terwijl de werkelijk ontvangen huur niet wordt belast, maar het fictieve rendement in box 3.

5. Box 2, Inkomen uit aanmerkelijk belang (ab)

Resultaten uit vastgoed kunnen ook – indirect – belast zijn in box 2. Dat is kort gezegd het geval als de belastingplichtige ten minste 5% van de aandelen (een aanmerkelijk belang) heeft in een bv waarin het vastgoed is ondergebracht. De huurinkomsten en in beginsel de eventuele vervreemdingswinsten zijn bij de bv belast met vennootschapsbelasting (zie hierna paragraaf 4.2.3). Bij uitdeling van deze winsten wordt de ab-houder in box 2 belast voor inkomen uit ab tegen 26,25% (tarief 2020).

6. Box 3, normaal vermogensbeheer

Verhuur van vastgoed, niet zijnde eigen woning

Als een particulier een onroerende zaak bezit waarin hij niet woont en er sprake is van normaal vermogensbeheer (bijvoorbeeld het enkel verhuren), valt de onroerende zaak als belegging in box 3. Als de rendementsgrondslag (bezittingen minus schulden) meer is dan het heffingvrije vermogen (€ 30.486) dan wordt over het meerdere op forfaitaire wijze het inkomen uit sparen en beleggen bepaald. Zoals beschreven in hoofdstuk 3, zijn de forfaitaire rendementen op sparen en op beleggen sinds 2017 gebaseerd op de gemiddelde werkelijke rendementen uit het (recente) verleden. Het totale vermogen van de belastingplichtige wordt verdeeld over drie schijven, waarbij per schijf wordt uitgegaan van een bepaalde verhouding tussen het spaardeel en het beleggingsdeel, gebaseerd op de werkelijke gemiddelde verhouding van alle belastingplichtigen. Dit resulteert voor 2020 in een forfaitair rendement in de eerste schijf (€ 0 t/m € 72.797) van 1,79%, over het meerdere vermogen in de tweede schijf (t/m € 1.005.573) van 4,19% en over het vermogen daarboven in de derde schijf van 5,28%. Hierover is 30% inkomstenbelasting verschuldigd.

Een woning wordt in box 3 in aanmerking genomen voor de WOZ-waarde met waardepeildatum 1 januari van het jaar voorafgaande aan het jaar waar de aangifte betrekking op heeft. Als een woning verhuurd is en die verhuur onder de huurbeschermingsregels valt van afdeling 5 van titel 4 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, dan wordt de waarde van de woning in box 3 in beginsel gesteld op een percentage van de WOZ-waarde (de zogenoemde leegwaarderatio). De hoogte van dit percentage hangt af van de verhouding tussen de zogenoemde jaarhuur en de WOZ-waarde. De achtergrond hiervan is dat de waarde in het economische verkeer van een woning gedrukt wordt wanneer deze in verhuurde staat verkeert. Bij verkoop is het immers niet mogelijk om de woning leeg op te leveren. In de WOZ-waardering wordt echter uitgegaan van de volle en onbezwaarde eigendom van de onroerende zaak. Bij verhuur van een huis, appartement of kamer heeft de huurder recht op huurbescherming. Dat geldt ook voor huurders met een geliberaliseerd huurcontract. Bewoners van winkelhuisjes, dienstwoningen en recreatiewoningen hebben geen huurbescherming.³⁵

Ook een voormalige eigen woning die verhuurd wordt in afwachting van verkoop valt in box 3.³⁶

³⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/huurwoning/vraag-en-antwoord/huurbescherming>

³⁶ De zogenoemde verhuisregeling van artikel 3.111, tweede lid, Wet IB 2001 – op basis waarvan een te koop staande voormalige eigen woning gedurende een bepaalde termijn nog onder het eigenwoningregime van box 1 valt – komt te vervallen

Onderverhuur van een huurwoning

Het huurrecht van de huurder is een genotsrecht dat behoort tot de rendementsgrondslag van box 3, maar de waarde van het huurrecht wordt op nihil gesteld voor zover een zakelijke vergoeding wordt voldaan in regelmatig vervallende termijnen die betrekking hebben op een tijdvak van ten hoogste een jaar. Als een particulier een woning huurt en deze doorverhuurt dan worden de eventuele (netto) opbrengsten van deze onderverhuur niet in aanmerking genomen in box 3. Immers, de werkelijke verhuuropbrengsten worden in box 3 niet belast. Dit geldt zowel voor de woning in eigendom die wordt verhuurd, als de gehuurde woning die wordt onderverhuurd.³⁷ Er is in die gevallen als gevolg van de nihilwaardering van het huurrecht geen belasting in box 3 verschuldigd bij onderverhuur van een huurwoning.

Buitenlandse belastingplicht

Buitenlands belastingplichtigen zijn niet in Nederland wonende natuurlijke personen die Nederlands inkomen genieten. Zij zijn uitsluitend belastingplichtig ter zake van inkomen uit bepaalde in de wet genoemde Nederlandse bronnen. In Nederland gelegen onroerende zaken die tot het vermogen van een onderneming behoren, worden fictief aangemerkt als een vaste inrichting in Nederland (Nederlandse onderneming). Verder is van belang dat in Nederland gelegen onroerende zaken behoren tot de box 3-grondslag voor buitenlands belastingplichtigen. Ook in internationale belastingverdragen ter voorkoming van dubbele belasting wordt de belastingheffing over resultaten uit vastgoed in de regel toegewezen aan het land waarin het vastgoed is gelegen (het situsland).

4.2.3 Vennootschapsbelasting (vastgoed in handen van lichamen)

In de vennootschapsbelasting wordt de winst, waaronder resultaten uit vastgoed, van lichamen belast.³⁸ In de meeste gevallen gaat het om rechtspersonen (zoals nv's, bv's, stichtingen en verenigingen) maar het kan bijvoorbeeld ook gaan om een open commanditaire vennootschap of een open fonds voor gemene rekening. Voor belastbaarheid in de vennootschapsbelasting is van belang bij welk lichaam de winst opkomt en of eventueel sprake is van een vrijstelling of een nultarief. In het kader van de exploitatie van vastgoed is in het bijzonder van belang de vraag of deze plaatsvindt door een zogenoemd beperkt belastingplichtig lichaam binnen een onderneming of als normaal vermogensbeheer. In dat laatste geval zijn de opbrengsten in de Vpb niet belast. Juist bij vastgoedexploitatie kan discussie ontstaan over de vraag of sprake is van ondernemen of normaal vermogensbeheer. Hieronder wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste situaties van belastingplicht die zich in de Vpb kunnen voordoen in relatie tot resultaten uit vastgoed.

Binnenlandse belastingplicht

Bij de beschrijving hieronder wordt allereerst uitgegaan van binnenlands belastingplichtigen. Dit zijn lichamen die in Nederland zijn gevestigd. Zij zijn in beginsel belastingplichtig voor hun winst waar ook ter wereld behaald, maar voor buitenlandse winst kunnen regels ter voorkoming van internationale dubbele belasting van toepassing zijn.

1. Vpb-belast ongeacht onderneming

Voor de meeste lichamen in de Vpb geldt de zogenoemde ondernemingsfictie: zij worden geacht hun onderneming te drijven met behulp van hun gehele vermogen. Het gaat hier onder andere om nv's, bv's, open commanditaire vennootschappen, coöperaties en woningcorporaties. Ook als de activiteiten van een dergelijk lichaam niet verder gaan dan het beheren van vastgoed (geen onderneming), zijn zij vennootschapsbelastingplichtig voor de met dat vastgoed behaalde resultaten.

zodra de woning tijdelijk verhuurd wordt. Als de verhuur binnen de geldende termijn weer leeg en te koop staat, verhuist de woning voor de resterende termijn weer naar box 1.

³⁷ Overigens is onderverhuur vaak niet toegestaan. In het Burgerlijk Wetboek staat dat huurders van kamers, woonwagens of woonwagenstandplaatsen de woonruimte niet geheel of gedeeltelijk mogen onderverhuren. Huurders van zelfstandige woningen (eengezinswoningen, appartementen) mogen ook niet de gehele woning onderverhuren, maar wel een of meer kamers in hun woning onderverhuren als zij zelf in de woning blijven wonen (hospitaverhuur). Dit is geregeld in artikel 244 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (wettelijk verbod). In huurcontracten voor zelfstandige woningen verbiedt de verhuurder vaak ook de hospitaverhuur (contractueel verbod).

³⁸ Deze lichamen zijn opgesomd in de artikelen 2 en 3 van de Wet Vpb 1969.

2. Vpb-belast voor zover onderneming (beperkt belastingplichtigen)

Sommige lichamen zijn slechts belastingplichtig voor de Vpb indien en voor zover zij een onderneming drijven, de zogenoemde beperkt belastingplichtigen. Het gaat hier, kort gezegd, om stichtingen, verenigingen³⁹ en publiekrechtelijke rechtspersonen⁴⁰. Stichtingen en verenigingen hebben vaak algemeen nut beogende doeleinden maar dat hoeft niet; zij mogen winst maken en een commercieel doel nastreven. Echter, een stichting mag in beginsel geen uitkeringen doen, behoudens uitkeringen met een ideële of sociale strekking aan derden, en een vereniging mag geen winst verdelen over haar leden. Publiekrechtelijke rechtspersonen zijn rechtspersonen waaraan een deel van de overheidstaak is opgedragen, bijvoorbeeld de Staat, provincies en gemeenten. Vastgoed in handen van deze lichamen valt dus buiten de belaste sfeer als het vastgoed niet wordt aangewend ten behoeve van een door deze lichamen gedreven onderneming. Voor de vraag wanneer sprake is van een onderneming gelden de uitgangspunten zoals die in de jurisprudentie zijn ontwikkeld voor de onderneming in de inkomstenbelasting (zie paragraaf 4.2.2 bij winst uit onderneming).

3. Subjectieve vrijstellingen

In de vennootschapsbelasting bestaat een aantal subjectieve vrijstellingen voor lichamen die bepaalde activiteiten verrichten. Het gaat bijvoorbeeld om collectieve pensioenfondsen, bepaalde onderwijsinstellingen en zorginstellingen. Pensioenfondsen zullen de pensioenpremies veelal gedeeltelijk beleggen in vastgoed, al dan niet door tussenkomst van andere lichamen/beleggingsinstellingen. De resultaten daaruit zijn op het niveau van het pensioenfonds dus vrijgesteld en daardoor de facto onbelast.

4. Fiscale beleggingsinstelling

Een fiscale beleggingsinstelling (fbi) is onder voorwaarden onderworpen aan een nultarief voor de Vpb. De idee is dat belastingheffing over de beleggingsresultaten plaatsvindt bij de beleggers in de fbi. Op die manier wordt beleggen via een collectief beleggingsfonds fiscaal zoveel mogelijk neutraal behandeld ten opzichte van rechtstreeks beleggen zonder tussenkomst van een beleggingsinstelling. Bij rechtstreeks beleggen zou immers ook alleen op het niveau van de belegger belasting zijn verschuldigd. Een fbi kent aandeelhouderseisen en is verplicht om, onder inhouding van dividendbelasting,⁴¹ jaarlijks de winst uit te delen aan zijn beleggers. Boekwinsten mogen daarentegen worden opgenomen in de herbeleggingsreserve. Daarop rust geen dividendbelastingclaim.⁴² Binnenlandse beleggers kunnen de door een fbi ingehouden dividendbelasting verrekenen met de verschuldigde inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting.⁴³ Voor buitenlandse beleggers is de dividendbelasting in beginsel eindheffing. Een fbi mag, anders dan de zogenoemde vrijgestelde beleggingsinstelling, in vastgoed beleggen. In de praktijk richten fbi's zich ofwel op beleggingen in effecten ofwel op beleggingen in vastgoed.

Buitenlandse belastingplicht

Buitenlands belastingplichtigen voor de Vpb zijn niet in Nederland gevestigde lichamen. Deze zijn in Nederland belastingplichtig voor zover zij Nederlands inkomen genieten, waaronder inkomen uit een Nederlandse onderneming. In Nederland gelegen onroerende zaken worden geacht tot een Nederlandse onderneming te behoren, dan wel zijn bij fictie een onderneming. Ook in internationale belastingverdragen ter voorkoming van dubbele belasting wordt de belastingheffing over resultaten uit vastgoed in de regel toegewezen aan het land waarin het vastgoed is gelegen (het situsland). Als een buiten Nederland gevestigde vennootschap Nederlands vastgoed bezit, is zij voor de resultaten behaald met dat vastgoed in beginsel dus belastingplichtig in Nederland. Als het gaat om lichamen die vergelijkbaar zijn met naar Nederlands recht opgerichte stichtingen en

³⁹ Niet zijnde woningcorporaties.

⁴⁰ Niet zijnde nv's, bv's en andere in artikel 2 Wet Vpb 1969 opgesomde lichamen waarvoor de ondernemingsfictie geldt.

⁴¹ De fbi mag op de af te dragen dividendbelasting een vermindering toepassen vanwege ten laste van de fbi ingehouden dividendbelasting en buitenlandse bronheffing: de zogenoemde afdrachtvermindering.

⁴² De herbeleggingsreserve wordt voor de dividendbelasting namelijk aangemerkt als gestort kapitaal.

⁴³ Niet aan de Vpb onderworpen rechtspersonen, zoals pensioenfondsen, kunnen de ingehouden dividendbelasting terugvragen. Hetzelfde geldt – kort gezegd – voor binnen de EU/EER en aangewezen derde landen gevestigde lichamen die niet aan de heffing van Vpb onderworpen zouden zijn ware deze in Nederland zijn gevestigd.

verenigingen of om buitenlandse lichamen die vergelijkbaar zijn met Nederlandse vrijgestelde lichamen, zoals pensioenfondsen, kan het vastgoed echter buiten de belaste sfeer van de Vpb vallen. De met stichtingen/verenigingen vergelijkbare buitenlandse lichamen zijn alleen belastingplichtig voor zover dat vastgoed wordt aangewend in het kader van een door hen gedreven (materiële) onderneming.

4.3 Overige belastingen onroerende zaken

Voor de volledigheid worden hieronder de belastingen genoemd die specifiek betrekking hebben op vastgoed.

Overdrachtsbelasting

Overdrachtsbelasting wordt kort gezegd geheven ter zake van de verkrijging van een onroerende zaak. De belasting wordt berekend over de waarde van de onroerende zaak, waarbij een tarief van 2% geldt voor woningen en 6% voor alle overige onroerende zaken, zoals bedrijfspanden.

Verhuurderheffing

De verhuurderheffing geldt voor verhuurders (natuurlijke personen en rechtspersonen) die op 1 januari meer dan 50 huurwoningen bezitten met een huurprijs niet hoger dan de huurtoeslaggrens van dat jaar. De basis voor de verhuurderheffing is de WOZ-waarde van de woningen. Indien de WOZ-waarde van een woning hoger is dan € 294.000 wordt deze gewaardeerd op € 294.000. Van de totale waarde van de woningen wordt – als heffingsvrije voet - 50 keer de gemiddelde waarde van de woningen afgetrokken. Over dat bedrag wordt 0,562% verhuurderheffing berekend.

Onroerendezaakbelasting (OZB)

De OZB is een gemeentelijke belasting op de (WOZ-)waarde van onroerende zaken. Deze geldt voor eigenaren van woningen en voor gebruikers en eigenaren van niet-woningen. Gemeenten stellen zelf de drie verschillende belastingtarieven vast. In 2019 was het gemiddelde OZB-tarief voor eigenaren van woningen 0,1115 procent, voor eigenaren van niet-woningen 0,2738 procent en voor gebruikers van niet-woningen 0,2041 procent. De OZB sluit nauw aan bij het beginsel dat inwoners en bedrijven worden belast voor het profijt van locatie gebonden gemeentelijke voorzieningen, zoals een station of een theater. Het voordeel van nabijgelegen voorzieningen kapitaliseert namelijk in de prijzen van onroerend goed.

4.4 Cijfervoorbeelden fiscale behandeling resultaten uit vastgoed

4.4.1 Tijdelijke verhuur eigen woning

Bij tijdelijke verhuur van de eigen woning wordt de werkelijke huuropbrengst na aftrek van de direct met de verhuur samenhangende kosten en na toepassing van een factor van 70% bij het eigenwoningforfait opgeteld en in box 1 belast. De uiteindelijke belasting is dus afhankelijk van de schijf waar de belastingplichtige in zit. Bij een huuropbrengst van € 3.400 per jaar⁴⁴ is de belasting voor iemand in het afbouwtraject van de algemene heffingskorting (belastbaar inkomen tussen € 20.711 en € 68.507) € 1.024 oftewel **30,1%**⁴⁵ van de opbrengst. Voor belastingplichtigen in het toptarief is de verschuldigde belasting € 1.187 (**34,7%** van de opbrengst). Hierbij moet worden aangetekend dat van de huuropbrengst kosten mogen worden afgetrokken die direct met de verhuur samenhangen zoals elektriciteit en gas in de verhuurde periode.

4.4.2 Permanente verhuur van een woning

4.4.2.1 De woning als uitgangspunt voor berekeningen (uitgangswoning)

⁴⁴ De inkomsten van een typische Airbnb Persbericht Airbnb.

⁴⁵ 70% x (37,35% marginaal tarief + 5,672% afbouw algemene heffingskorting); tarieven 2020.

In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de belasting van een woning die door een particulier aan derden verhuurd wordt. Bij deze berekeningen wordt uitgegaan van een woning met de volgende kenmerken (hierna aangeduid als 'uitgangswoning'):

Tabel 4.1 Uitgangspunten berekening belastingdruk rendement

WOZ-waarde	€ 300.000
Maandhuur	€ 1.250
Bruto jaarhuur	€ 15.000
Idem als % van de WOZ-waarde	5%
Kosten (excl. financieringskosten) als % van de bruto maandhuur	20%
Kosten in euro's per jaar	- € 3.000
Netto jaaropbrengst voor belasting	€ 12.000
idem als % van de WOZ-waarde	4,00%

De WOZ-waarde van de woning is ongeveer gelijkgesteld aan de gemiddelde verkoopprijs van eigen woningen in Nederland, namelijk € 300.000. Voor de uitgangswoning is aangenomen dat er geen lening wordt afgesloten en dat het geld dus geheel uit eigen middelen afkomstig is. In het vervolg zal getoond worden wat er gebeurt als deze veronderstelling wordt losgelaten. De huuropbrengst is € 1.250 per maand, waar nog 20% van moet worden afgetrokken voor kosten als onderhoud, OZB en dergelijke. De verschuldigde belasting is berekend onder de veronderstelling dat de woning respectievelijk de inkomsten daaruit als laatste aan het vermogen dan wel de inkomsten worden toegevoegd. Bij verhuur van onroerende zaken kan een onderscheid gemaakt worden naar directe en indirecte rendementen. Respectievelijk gaat het om de huuropbrengsten uit en de waardeontwikkeling van de onroerende zaak. Onderstaande berekeningen tonen de belastingdruk voor verhuurd vastgoed in de verschillende boxen. Daarbij is duidelijk aangegeven om welk soort (direct of indirect) rendement het gaat.

4.4.2.2 Belasting in box 1

a) zonder rekening te houden met vermogenswinsten

Voor de berekening van de te betalen belasting is het van belang om te weten of de huuropbrengst onderdeel uitmaakt van ondernemingswinst of van resultaat uit overige werkzaamheden. Voor beide kwalificaties zijn de resultaten weergegeven in onderstaande tabel. Bij de berekening is aangenomen dat eventuele zelfstandigenaftrek tegen ander winstinkomen wegvalt. Deze MKB-winstvrijstelling verklaart het verschil of de huuropbrengst onderdeel uitmaakt van ondernemingswinst of resultaat uit overige werkzaamheden. Onderstaande tabel 4.2 toont de belastingdruk op directe rendementen uit verhuurd vastgoed.

Tabel 4.2 belastingdruk verhuurde woning in box 1

	Ondernemingswinst	Resultaat Overige Werkzaamheden
Bruto jaaropbrengst	€ 15.000	€ 15.000
Af: kosten	- € 3.000	- € 3.000
Netto jaaropbrengst voor belasting	12.000	12.000
Te betalen belasting als het totaal box-1-inkomen tussen € 20.711 en € 68.507 ligt	€ 4.440	€ 5.163
Idem in % netto jaaropbrengst	37%	43%
Te betalen belasting als het totaal box-1-inkomen groter is dan € 68.507	€ 5.108	€ 5.940
Idem in % netto jaaropbrengst	42,6%	49,50%

b) vermogens- en vervreemdingswinsten (indirecte rendementen)

Indien er sprake is van een onderneming of van resultaat uit overige werkzaamheden, worden ook de vervreemdingswinsten, het verschil tussen verkoopwaarde en boekwaarde belast. Voor de omvang hiervan zijn vergaande veronderstellingen noodzakelijk: hoe lang wordt de woning in bezit gehouden? Hoeveel stijgen de prijzen in die periode? Wordt er (in geval van een onderneming) gebruikgemaakt van de herinvesteringsreserve? Bovendien gaat het hier al gauw om grote

bedragen. Om een voorbeeld te noemen: voor 2020 staat de waardegroei-parameter in box 3 voor onroerende zaken op 4,74%. Als deze stijging tien jaar achter elkaar voortduurt, treedt een waardestijging van ongeveer 60% op. Om deze redenen is voorlopig van kwantificering van belasting van de vermogenswinsten afgezien.

4.4.2.3 Belasting in box 2 en vennootschapsbelasting

De belasting over de huuropbrengsten als gevolg van de gecombineerde heffing in box 2 en de vennootschapsbelasting is onder meer afhankelijk van de hoogte van de totale winst. Bovendien is aangenomen dat de huur na aftrek van de vennootschapsbelasting direct als dividend wordt uitgekeerd aan de AB-houder. De belastingdruk in onderstaande tabel weerspiegelt enkel de belasting op directe rendementen uit verhuurde onroerende zaken. Daarnaast is sprake van een belasting van de waardegroei van het onroerende goed. Deze waardegroei wordt in principe bij verkoop belast. Aangezien er vergaande aannames noodzakelijk zijn om een inschatting te maken van de waardestijging van de onroerende zaak, is gekozen daar geen kwantitatieve weergave voor te tonen.

Tabel 4.3 belastingdruk verhuurde woning in box 2

	Totale winst < € 200.000	Totale winst > € 200.000
Bruto jaaropbrengst	€ 15.000	€ 15.000
Af: kosten	- € 3.000	- € 3.000
Netto jaaropbrengst voor belasting	€ 12.000	€ 12.000
Te betalen vennootschapsbelasting	€ 1.980	€ 3.000
Te betalen box 2	€ 2.630	€ 2.363
Totaal Vpb + Box 2	€ 4.610	€ 5.363
Idem in % netto jaaropbrengst	38,4%	44,7%

4.4.2.4 Belasting in box 3, geen huurbescherming⁴⁶

In deze paragraaf is voor de berekeningen aangenomen dat de verhuur van de woning niet valt onder de huurbeschermingsregels van het Burgerlijk Wetboek. Huurders van vakantiewoningen vallen bijvoorbeeld niet onder die regels. Door deze veronderstelling treedt door de verhuur geen correctie van de waarde voor box 3 op ten opzichte van de WOZ-waarde. Hierdoor worden de berekeningen eenvoudiger. In paragraaf 4.4.2.5 wordt deze veronderstelling losgelaten.

In de onderstaande berekeningen van de belastingdruk op verhuurde onroerende zaken in box 3 wordt de te betalen belasting uitgedrukt als percentage van de netto huuropbrengst, het directe rendement. De grondslag voor de heffing in box 3 is een forfaitair rendement waarin onder meer de lange termijn ontwikkeling van de waardestijging van het vastgoed wordt ingewogen. Het forfaitaire rendement in box 3 wordt geacht zowel de directe (huuropbrengsten) als de indirecte (waardestijging) rendementen te benaderen. Hierdoor verschilt de interpretatie van de resultaten in box 3 van die van de resultaten in box 1 en 2. Als in box 1 of 2 een verkoopwinst wordt verondersteld, zal zowel de te betalen belasting als het te belasten rendement stijgen. In box 3 zal in dat geval vanwege het forfaitaire karakter van de heffing de te betalen belasting niet hoger worden.

⁴⁶ Zonder rekening te houden met vermogenswinsten.

a) *De uitgangswoning*

Tabel 4.4 belastingdruk op verhuurde woning in box 3

Bruto jaaropbrengst	€ 15.000
Af: kosten	- € 3.000
Netto jaaropbrengst voor belasting	€ 12.000
Idem in % eigen vermogen	4,00%
Belasting huidige ⁴⁷ box 3 tweede schijf	€ 3.771
Idem in % netto jaaropbrengst	31,4%
Belasting huidige box 3 derde schijf	€ 4.752
Idem in % netto jaaropbrengst	39,6%
Belasting voorstel box 3	€ 5.227
Idem in % netto jaaropbrengst	43,6%

Onder het huidige box 3-systeem is de te betalen belasting afhankelijk van de schijf waar het vermogen van de belastingplichtige zich bevindt. Bevindt het zich in de tweede schijf (totaal vermogen alleenstaande tussen € 103.643 en € 1.036.418) en financiert hij de woning volledig uit eigen middelen, dan wordt er € 3.798 belasting betaald en in de derde schijf (totaal vermogen alleenstaande groter dan € 1.036.418) wordt er € 4.797 belasting betaald. Dit is 31,7% respectievelijk 40% van het behaalde rendement.

In een brief van 9 september 2019 heeft de staatssecretaris van Financiën een aantal wijzigingen in het systeem van box 3 aangekondigd, in de tabel is dit aangegeven als 'belasting nieuwe box 3' en hierna als 'het nieuwe systeem van box 3'.⁴⁸ Eén van die wijzigingen is dat de inkomsten uit sparen en die uit beleggen gescheiden worden. Hierdoor vervallen de schijven voor het forfaitair rendement. Het forfaitair rendement voor beleggen wordt gelijk aan het huidige forfaitair rendement in de derde schijf (5,28%). Omdat het tarief stijgt van 30 naar 33%, stijgt ook het box 3-bedrag ten opzichte van het huidige bedrag in de derde schijf.

b) *Belastingdruk bij verschillende rendementen*

In het huidige box 3-stelsel is de belastingdruk alleen afhankelijk van de hoogte van het vermogen en niet van het werkelijke rendement. Om deze reden varieert bij een gelijk vermogen de belastingdruk als het wordt uitgedrukt in de hoogte van dat werkelijke rendement. Hoe hoger het werkelijke rendement, hoe lager de belastingdruk. Dit wordt geïllustreerd in tabel 4.5. Aangezien de WOZ-waarde van de woning niet wijzigt, is de belastingdruk omgekeerd evenredig met het werkelijke rendement.

In de laatste kolom is het rendement zo gekozen, dat het na aftrek van kosten gelijk is aan het forfaitaire rendement op beleggen dat ten grondslag ligt aan de berekening van de belasting in box 3 (5,28%). In dat geval komt de belasting op het werkelijk rendement in de hoogste schijf overeen met het statutaire percentage van 30%.

⁴⁷ Op basis van bedragen en percentages voor box 3 geldend in 2020.

⁴⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35 026, nr. 74.

Tabel 4.5 belastingdruk op verhuurde woningen bij verschillende rendementen

Bruto jaarhuur als % WOZ-waarde (€ 300.000)	3,5%	5%	6,6%
	(uitgangswoning)		
Bruto jaaropbrengst	€ 10.500	€ 15.000	€ 19.800
Af: kosten	-€ 2.100	-€ 3.000	-€ 3.960
Netto jaaropbrengst voor belasting	€ 8.400	€ 12.000	€ 15.840
Idem in % eigen vermogen	2,80%	4,00%	5,28%
Belasting huidige box 3 tweede schijf	€ 3.771	€ 3.771	€ 3.771
Idem in % netto jaaropbrengst	44,9%	31,4%	23,8%
Belasting huidige box 3 derde schijf	€ 4.752	€ 4.752	€ 4.752
Idem in % netto jaaropbrengst	56,6%	39,6%	30,0%
Belasting voorgestelde box 3	€ 5.227	€ 5.227	€ 5.227

c) Vergelijking € 300.000 investering met en zonder hefboom

Bij lage leenrentes en hoge beleggingsrendementen zoals huren kunnen beleggers hun rendement verhogen door huurwoningen gedeeltelijk met geleend geld te financieren. Zolang het beleggingsrendement hoger is dan de te betalen rente, ontstaat rendement zonder dat de belegger meer eigen vermogen hoeft in te zetten. Overigens verhoogt dit ook het beleggingsrisico. Het mechanisme wordt hefboomwerking genoemd. In dit onderdeel gaan we ervan uit dat de belegger nog steeds € 300.000 ter beschikking heeft, maar dat hij een duurdere woning koopt en de rest van het investeringsbedrag leent. Hierbij is aangenomen dat hij 50% van de waarde leent. Op deze manier kan hij een of meerdere woningen van in totaal € 600.000 kopen. De rente waartegen hij leent bedraagt 2,9%. Voor de rest zijn het bruto huurpercentage (5%) en de kosten (20%) gelijk aan die van de uitgangswoning. De maandhuur wordt dan € 2.500. Vóór belasting wordt er dan met de € 300.000 eigen geld € 15.300 verdiend in plaats van € 12.000. Dit is een rendement op het eigen vermogen van 5,1% in plaats van 4,0%. In het huidige box 3-systeem blijft het te betalen belastingbedrag gelijk, maar neemt de belastingdruk uitgedrukt in netto huuropbrengst af. In de hoogste schijf van box 3 neemt deze af van 39,6% tot 30,0%.

In het voorgestelde systeem voor box 3 is er een afzonderlijke forfaitaire debetrente voor schulden die lager is dan het forfaitaire rendement voor beleggingen. Het percentage in het nieuwe systeem voor schulden is 3,03% (gebaseerd op de gemiddelde rente over lopende hypothecaire leningen) en het rendement op beleggingen 5,28%. Hierdoor ontstaat bij een combinatie van bezit en een lening van gelijke waarde toch belastbaar inkomen. Bij een belegging met hefboomwerking wordt dan de belasting hoger dan bij een volledig met eigen vermogen gefinancierde belegging. In het voorbeeld van de uitgangswoning neemt het netto rendement na belasting als percentage van het netto vermogen door de hefboomwerking wel toe.

De rendements- en belastingpercentages zijn onafhankelijk van de waarde van de woning. Als de uitgangswoning van €300.000 ook met 50% vreemd vermogen wordt gefinancierd, is de belastingdruk uitgedrukt in netto huuropbrengst gelijk aan die bij de woning(en) van € 600.000 die voor de helft met een lening is gefinancierd.

Tabel 4.6 belastingdruk op verhuurde woningen met een eigen vermogen van € 300.000

	Uitgangswoning	Woning met vreemd vermogen
WOZ-waarde	€ 300.000	€ 600.000
Eigen vermogen	€ 300.000	€ 300.000
	Uitgangswoning	Woning met vreemd vermogen
WOZ-waarde	€ 300.000	€ 600.000
Eigen vermogen	€ 300.000	€ 300.000
Bruto jaaropbrengst	€ 15.000	€ 30.000
Af: rentekosten	-	€ 8.700
Af: overige kosten	- € 3.000	- € 6.000
Netto jaaropbrengst voor belasting	€ 12.000	€ 15.300
Idem in % eigen vermogen	4,00%	5,10%
Belasting huidige box 3 tweede schijf	€ 3.771	€ 3.771
Idem in % netto jaaropbrengst	31,4%	24,6%
Belasting huidige box 3 derde schijf	€ 4.752	€ 4.752
Idem in % netto jaaropbrengst	39,6%	31,1%
Belasting voorgestelde box 3	€ 5.227	€ 7.455
Idem in % netto jaaropbrengst	43,6%	48,7%
Netto jaaropbrengst na belasting	2,40%	2,80%

4.4.2.5 Belasting in box 3, wel huurbescherming: de leegwaarderatio

In het voorgaande is uitgegaan van verhuur zonder huurbescherming zodat de woning op korte termijn leeg op te leveren is. In de praktijk is op een groot deel van de verhuurde woningen echter huurbescherming van toepassing. Zoals beschreven in paragraaf 4.2.2 kan de waarde in bewoonde staat, die ook door een aantal banken als maat voor de kredietverlening wordt gehanteerd, dan lager zijn dan de WOZ-waarde. Om rekening te houden met deze waardevermindering, is in het Uitvoeringsbesluit IB 2001 een tabel opgenomen die de waarde in het economische verkeer van een verhuurde woning benadert op grond van de hoogte van de brutohuur ten opzichte van de WOZ-waarde.

Tabel 4.7 de leegwaarderatietabel

De verhouding van de jaarlijkse huurprijs tot de WOZ-waarde is meer dan	maar niet meer dan	Leegwaarderatio
0%	1%	45%
1%	2%	51%
2%	3%	56%
3%	4%	62%
4%	5%	67%
5%	6%	73%
6%	7%	78%
7%	-	85%

Om de grondslag voor de belasting in box 3 vast te stellen moet de WOZ-waarde eerst met de leegwaarderatio vermenigvuldigd worden. In tabel 4.8 wordt weergegeven wat het effect is op de belastingheffing bij een woning met of zonder aanvullende lening. Het aandeel beleggers dat een hypotheek of een lening als belangrijkste financieringsmiddel bij de aankoop van een eerste beleggingswoning gebruikt, bedraagt minder dan 40%.⁴⁹ Voor de crisis werd voor 60% van de financieringen een hypotheek of lening als belangrijkste middel gebruikt. Wel geven beleggers aan in verband met de zogenaamde hefboom naar een evenwichtige verdeling tussen eigen middelen en geleend kapitaal te streven.

⁴⁹ <https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-particuliere-verhuurders-op-de-nederlandse-woningmarkt-3821.pdf>

Tabel 4.8 belasting van verhuurde woningen in box 3 met en zonder leegwaardratio

	Uitgangswoning zonder leegwaardratio	Uitgangswoning met leegwaardratio	Woning met vreemd vermogen zonder leegwaardratio	Woning met vreemd vermogen met leegwaardratio
WOZ-waarde	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000	€ 300.000
Lening	-	-	€ 150.000	€ 150.000
Bruto jaaropbrengst	€ 15.000	€ 15.000	€ 15.000	€ 15.000
Af: rentekosten	€ -	€ -	€ -4.350	€ -4.350
Af: overige kosten	€ -3.000	€ -3.000	€ -3.000	€ -3.000
Leegwaardratio	100%	67%	100%	67%
Netto jaaropbrengst voor belasting	€ 12.000	€ 12.000	€ 7.650	€ 7.650
Idem in % eigen vermogen	4,00%	4,00%	5,10%	5,10%
Belasting huidige box 3 tweede schijf	€ 3.771	€ 2.527	€ 1.886	€ 641
Idem in % netto jaaropbrengst	31,4%	21,1%	24,6%	8,4%
Belasting huidige box 3 derde schijf	€ 4.752	€ 3.184	€ 2.376	€ 808
Idem in % netto jaaropbrengst	39,6%	26,5%	31,1%	10,6%
Belasting nieuwe box 3	€ 5.227	€ 3.502	€ 3.727	€ 2.002
Idem in % netto jaaropbrengst	43,6%	29,2%	48,7%	26,2%

Bij het veronderstelde huurniveau is de leegwaardratio 67%. Dit betekent ook dat bij de woningen zonder lening het belastingbedrag en de belastingdruk 67% van het bedrag en druk zonder lening is. Bij woningen die gedeeltelijk met een lening zijn gefinancierd versterkt de leegwaardratio de hefboomwerking. Voor beleggers in de hoogste schijf van het huidige box 3-systeem daalt de te betalen belasting van 31,1% tot 10,6% over het werkelijke huurrendement, verminderd met de rentelasten. Dit is 34% van de belasting als de leegwaardratio niet wordt toegepast. In het voorgestelde systeem voor box 3 wordt dit voordeel kleiner: de belastingdruk daalt van 48,7% naar 26,2%. Dat is 54% van de waarde zonder bijlenen.

4.5 Tussenconclusies

Afhankelijk van de situatie, worden resultaten uit vastgoed op verschillende manieren in de belastingheffing betrokken. Dit kan forfaitair geschieden of tegen het werkelijke rendement, tegen een proportioneel of een progressief tarief. Het maakt fiscaal dus verschil of men t.a.v. vastgoed onderneemt, niet-onderneemt of belegt en of het vastgoed al dan niet is ondergebracht in een bv.

In de inkomstenbelasting zijn er meerdere sferen waarin vastgoedinkomen kan worden belast. Er is sprake van een gesloten systeem, dat wil zeggen het vastgoed in handen van natuurlijke personen valt in principe altijd in een belaste sfeer (ondernemen, overige werkzaamheden/tbs, eigen woning, aanmerkelijk belang of beleggen). In de Vpb is er alleen een belaste ondernemings sfeer. Door de ondernemingsfictie zijn vastgoedresultaten die opkomen bij onbeperkt belastingplichtige lichamen altijd belast, maar vastgoedresultaten zijn niet belast als het vastgoed in handen is van een beperkt belastingplichtige die geen onderneming drijft of als het vastgoed niet toegerekend kan worden aan de onderneming van een beperkt belastingplichtige. Zo zijn in de inkomstenbelasting de verhuurinkomsten van een dga die een pand verhuurt aan zijn bv belast (resultaat uit overige werkzaamheden), maar als dat pand verhuurd wordt door een niet ondernemende stichting aan de bv zijn de verhuurinkomsten onbelast.

Bij de rekenvoorbeelden valt vooral op dat de belastingdruk uitgedrukt in nettorendement op een verhuurde woning in box 3 die gedeeltelijk is gefinancierd met vreemd vermogen én die onder de huurbeschermingsregels valt, kan dalen tot ver beneden het belastingtarief van 30%. De oorzaak daarvan is de combinatie van de hefboomwerking als gevolg van de financiering met vreemd vermogen en de toepassing van de leegwaardratio om de lagere waarde van een verhuurd pand tot uitdrukking te brengen. Daarnaast worden de gerealiseerde huuropbrengsten en de hiermee

samenhangende kosten van het pand niet meegenomen in het vaststellen van het forfaitaire rendement voor rendementsklasse II in box 3 nu daar andere keuzes zijn gemaakt, hetgeen beschreven staat in hoofdstuk 3. De uitkomst van het forfaitaire rendement (in samenhang met de hoogte van het vermogen), en niet het werkelijke rendement, bepaalt derhalve het belastbare rendement in box 3. De belastingdruk uitgedrukt in nettorendement is door deze systematiek lager naarmate het werkelijke rendement (op hetzelfde vermogen) hoger is. Dit kan bij hoge verhuurprijzen in combinatie met lage kosten van het pand ook tot een lage effectieve belastingdruk leiden.

4.6 Knelpunten en beleidsopties inkomstenbelasting

4.6.1 Knelpunten

Twee discussies

In de politiek spelen twee discussies als het gaat om de belastingheffing over resultaten uit vastgoed, meer specifiek verhuurinkomsten. Deze discussies houden verband met twee in de afgelopen jaren sterk gegroeide maatschappelijke verschijnselen, namelijk de toegenomen verhuur van woningen via digitale platforms en daarnaast de toegenomen activiteit van beleggers op de woningmarkt.⁵⁰ In box B en C hieronder wordt ingegaan op deze verschijnselen.

Discussie 1: onduidelijkheid en complexiteit

De eerste discussie gaat over de onduidelijkheid en complexiteit met betrekking tot de vraag hoe verhuurinkomsten worden belast. De aanleiding voor deze discussie is de toegenomen verhuur van (delen van) woningen door particulieren via digitale platforms. Het is voor belastingplichtigen vaak onduidelijk en complex hoe de desbetreffende verhuurinkomsten zijn belast. De discussie hierover is verder aangezwengeld door de in paragraaf 4.2.2 al aangehaalde uitspraken van de rechtbank Noord-Holland en het Hof Amsterdam over de verhuur van een bij de eigen woning behorend tuinhuis via Airbnb.

Box B Verhuur van woningen via digitale platforms

Het behalen van inkomsten via digitale platforms wordt ook wel de klus- en deeleconomie genoemd. De verhuur van woningen via platforms als Airbnb betreft een onderdeel van de deeleconomie. Door de opkomst van digitale platforms heeft de klus- en deeleconomie een steeds belangrijkere plaats in de economie gekregen. De zogenoemde platformisering van (kortstondige) verhuur van onroerend goed maakt het eenvoudiger om vraag en aanbod bij elkaar te brengen, zeker omdat de toegang laagdrempelig is. Op 1 januari 2019 werden er volgens cijfers van Airbnb 55 duizend accommodaties in Nederland op het platform aangeboden. In 2016 waren dit er nog 26 duizend. In 2018 maakten er in totaal 1,9 miljoen gasten in Nederland gebruik van een overnachting via Airbnb. De typische accommodatie op Airbnb in Nederland wordt 33 nachten per jaar verhuurd en het typische inkomen per accommodatie bedraagt € 3.400,-.⁵¹

In het rapport 'Het belasten van inkomsten behaald uit de platformeconomie' worden aanbevelingen gedaan voor verbetering van de compliance met betrekking tot het aangeven van inkomsten behaald uit de platformeconomie, waaronder verhuurinkomsten uit via platforms te huur aangeboden woningen. De in het onderhavige rapport relevante vraag is of er in aanvulling op die aanbevelingen nog aanpassingen wenselijk zijn in de wijze van heffing. Een onderzoek van de Belastingdienst geeft meer inzicht in de problematiek en daarmee in de gewenste oplossingsrichtingen.

Onderzoek Belastingdienst naar naleving fiscale regels bij tijdelijke verhuur via platforms

De Belastingdienst heeft door middel van een aselechte steekproef onderzoek gedaan naar de naleving van de fiscale regels bij tijdelijke verhuur van woningen en/of kamers met tussenkomst van een platform. De resultaten van dit onderzoek geven ook een indicatie voor de complexiteit of

⁵⁰ Vgl. Kamerstukken II 2018/19, 35026, nr. 62, p. 25-26 en Handelingen I 2018/19, nr. 8, item 8, p. 47. Zie ook Vragen van het lid Nijboer over *de fiscale behandeling van woningen als beleggingsobject*, Kamerstukken II, 2018/19, Aangangsels van de Handelingen, nr. 1829 en Vragen van de leden Van Eljs en Van Weyenberg over *bericht 'Echtpaar gooit tuinhuis op Airbnb. Hoe worden de huurinkomsten belast?'*, Kamerstukken II 2017/18, Aangangsels van de Handelingen, nr. 3025.

⁵¹ Airbnb (2018) *'Nieuwe cijfers 2018: Airbnb groeit verantwoord en verspreidt toerisme over het hele land'*

onduidelijkheid die belastingplichtigen ervaren waar het gaat om de belastingheffing over verhuurinkomsten. De cijfers die hierna genoemd worden hebben betrekking op 196 woningen die verhuurd werden en waarbij de verhuurders konden worden geïdentificeerd en het onderzoek is afgerond. Uit de steekproef is gebleken dat het verhuurde object in 60% van de gevallen (een deel van) de eigen woning betreft. In driekwart van deze gevallen werden de verhuurinkomsten onterecht niet (60%) dan wel onvolledig of onjuist (15%) verwerkt in de aangiften inkomstenbelasting.⁵² Daarbij is gebleken dat verhuurders de kostenaf trek in verband met de tijdelijke verhuur van de eigen woning te ruim interpreteren. In 13% van de gevallen betreft het verhuurde object een koopwoning anders dan de eigen woning (box 3 tenzij meer dan normaal vermogensbeheer) en in 12% van de gevallen de verhuur van een huurwoning (niet belast tenzij meer dan normaal vermogensbeheer). De door deze verhuurders ingediende aangifte was over het algemeen juist en volledig. In 10% van de gevallen betrof het objecten die tot het ondernemingsvermogen van een IB-onderneming behoren en in de resterende 5% betrof het bijvoorbeeld objecten in eigendom van een bv. Ook de verhuurders van deze objecten hebben over het algemeen een juiste en volledige aangifte ingediend.

Uit de steekproefresultaten volgt dus dat de via een platform te huur aangeboden objecten in de meeste gevallen (een deel van) de eigen woning betreft en dat met name in die gevallen onjuist of onvolledig aangifte wordt gedaan. De betreffende verhuurinkomsten zijn belast volgens de hiervoor beschreven regeling voor tijdelijke verhuur van de eigen woning waarbij 70% van de nettohuurinkomsten moeten worden opgeteld bij het eigenwoningforfait in box 1.

Betere voorlichting en verplichte datalevering

Het uit de steekproef gebleken nalevingstekort kan meerdere oorzaken hebben. Aangezien de verhuur via platforms voor veel mensen een nieuwe activiteit is, kan onwetendheid en onbekendheid met de desbetreffende regeling hieraan ten grondslag liggen. In het kader van een betere compliance voor het doen van aangifte voor (onder andere) deze inkomsten worden in het rapport over het belasten van inkomsten uit de platformeconomie een viertal aanbevelingen gedaan, namelijk een betere voorlichting, datalevering door digitale platforms, een inhoudingsplicht voor platforms en vereenvoudiging van de belastingregels. De verplichte datalevering door digitale platforms komt hieruit naar voren als de meest kansrijke optie. Te verwachten is dat een renseigneringsplicht voor platforms in combinatie met betere voorlichting de compliance zal bevorderen. Ook kan hiermee de dienstverlening door de Belastingdienst worden verbeterd, bijvoorbeeld door in de vooringevulde aangifte (VIA) te vermelden dat de Belastingdienst over informatie beschikt dat de belastingplichtige inkomsten heeft verkregen via een platform.

Het daadwerkelijk voorinvullen van via platforms behaalde verhuurinkomsten in de aangifte is overigens ook met een renseigneringsplicht niet mogelijk, gelet op het feit dat de gerenseigneerde verhuurinkomsten in verschillende inkomenscategorieën kunnen vallen (bijvoorbeeld inkomsten uit eigen woning, ROW, box 3 maar ook belaste inkomsten van een bv voor de Vpb) en er sprake kan zijn van kostenaf trek. Dit betekent dat de belastingplichtige de verhuurinkomsten zelf in de juiste rubriek moet vermelden. Zolang enkel en alleen een woning wordt verhuurd, zijn de regels over het algemeen duidelijk en goed uitlegbaar (bij een eigen woning box 1, bij een andere woning box 3). Uit de steekproef bleek dat in veruit de meeste situaties van verhuur via platforms de eigen woning werd verhuurd en dat juist in die gevallen onjuist aangifte werd gedaan. Dit geeft een aanwijzing dat, waar het gaat om de belastingheffing van via digitale platforms aangeboden woningen, belangrijke winst kan worden behaald met een betere voorlichting aan (potentiële) verhuurders en verplichte datalevering door digitale platforms, zoals geadviseerd wordt in de bouwsteen over de deel- en kluseconomie. Aandachtspunten daarbij zijn het grote aantal fouten bij de kostenaf trek in verband met tijdelijke verhuur van een eigen woning en de recente jurisprudentie dat de regeling voor tijdelijke verhuur van de eigen woning niet van toepassing is bij de verhuur van een deel van die woning.⁵³

⁵² Hierbij is ervan uitgegaan dat de regeling voor tijdelijke verhuur van de eigen woning ook van toepassing is bij verhuur van een deel van de woning.

⁵³ Tegen de desbetreffende uitspraak van het gerechtshof is beroep in cassatie ingesteld.

Bij meer dan alleen verhuur wordt het ingewikkelder

Als er meer wordt gedaan dan alleen verhuur (en het vastgoed niet is ondergebracht in een bv) wordt het ingewikkelder, omdat het dan afhankelijk is van de feiten en omstandigheden op welke wijze de inkomsten belast zijn. Bij de vraag of sprake is van ondernemen, meer dan normaal vermogensbeheer (ROW) of beleggen is sprake van een open norm. Het nadeel is dat dit kan leiden tot onduidelijkheid en onzekerheid bij belastingplichtigen. Het voordeel van een open norm is dat zo goed mogelijk kan worden aangesloten bij de daadwerkelijke omstandigheden van het concrete geval. Als er bijvoorbeeld zodanige arbeid wordt verricht dat er inkomsten aan die arbeid zijn te relateren, kan sprake zijn van winst uit onderneming of van resultaat uit overige werkzaamheden. Als de arbeid echter niet verder gaat dan normaal vermogensbeheer, is sprake van beleggen. Dit neemt niet weg dat de verschillende regimes kunnen leiden tot arbitrage. Afhankelijk van de feiten en omstandigheden kan een belastingplichtige voorkeur hebben voor box 1 of box 3 en kan hij proberen in het gewenste regime te komen. Uiteindelijk zijn echter, zoals gezegd, de concrete feiten en omstandigheden bepalend, hetgeen ook een dam opwerpt tegen arbitrage. Daarnaast beogen de tbs-regelingen arbitrage tegen te gaan.

Discussie 2: worden de resultaten uit vastgoed voldoende belast?

De tweede discussie gaat over de vraag of verhuurinkomsten, met name uit langdurige verhuur, te laag worden belast. Deze discussie houdt verband met zorgen die bestaan over het fenomeen dat beleggers steeds meer woningen kopen voor de verhuur. Deze zorgen bestaan er dan uit dat dit mogelijk leidt tot hogere huizenprijzen en verdringing van (koop)starters op de woningmarkt.

Box C Beleggers op de woningmarkt

De activiteiten van beleggers op de woningmarkt zijn de afgelopen jaren toegenomen. Het aandeel private verhuurders⁵⁴ in transacties aantallen is toegenomen van ongeveer 5% in 2009 tot ongeveer 10% in 2017.⁵⁵ Wanneer alleen wordt gekeken naar particuliere verhuurders⁵⁶ is het aandeel in transacties aantallen toegenomen van ruim 2% in 2009 tot iets minder dan 5% in 2017. In 2018 hadden de meeste particuliere verhuurders⁵⁷, bijna 8 op de 10, één woning in de verhuur.⁵⁸

De toename van beleggers hoeft geen probleem te zijn. Een goedwerkende huurmarkt is nodig voor een goede balans op de woningmarkt. Beleggers kunnen hier onder andere aan bijdragen door het aanbod betaalbare huurwoningen te vergroten, waaronder de schaarse middenhuurwoningen. Problemen ontstaan daar waar er verhuurders toetreden die uit zijn op snelle winsten en maximaal willen profiteren van de huidige krapte door excessief hoge huren te vragen. Deze beleggers leveren geen duurzame bijdrage aan de Nederlandse woningmarkt.

Daarnaast kopen beleggers in sommige gevallen dezelfde woningen als starters en middeninkomens. Dit kan leiden tot meer concurrentie en hogere prijzen in dit koopsegment. Uit onderzoek naar het prijseffect van beleggers blijkt dat in buurten waar onlangs veel particuliere beleggers woningen hebben gekocht, prijzen inderdaad hoger liggen. Een causaal verband kan daarbij echter niet worden aangetoond.⁵⁹

Mogelijk is deze toename deels gestimuleerd door de lage (spaar)rente, waardoor investeerders op zoek gaan naar beleggingen die meer rendement opleveren. De schaarste van woningen creëert een aantrekkelijke situatie voor particulieren om te gaan beleggen in woningen. Dit roept de vraag op hoe aantrekkelijk het beleggen in woningen is. Daarom is het onder andere van belang om scherp in beeld te hebben hoe verhuurinkomsten momenteel worden belast en of dat voldoende is.

Daarnaast is er een groeiend financieringsaanbod van zogeheten buy-to-let hypotheek. Doordat nieuwe aanbieders doorgaans een in toenemende mate hogere eigen maximale LTV-grens hanteren⁶⁰ en huurinkomsten deels kunnen worden meegenomen voor het bepalen van de maximale hypotheek, wordt het voor beleggers makkelijker gemaakt om in te stappen in deze buy-to-let markt. De fiscale behandeling van verhuurde woningen die met vreemd vermogen gefinancierd zijn, is daarom ook relevant voor het aanpakken van deze problemen.

⁵⁴ Zowel particuliere verhuurders als bedrijfsmatige verhuurders.

⁵⁵ Kadaster (2019), Kopen om te verhuren.

⁵⁶ Het kadaster definieert particuliere huur als 'Woning in bezit van een particulier die drie of meer woningen bezit en zelf niet in de woning woont'.

⁵⁷ Het CBS definieert particuliere huur als 'Huurwoningen waarbij de eigenaar een natuurlijk persoon is'.

⁵⁸ CBS (2019), Bijna half miljoen woningen in particuliere verhuur, 1 april 2019.

⁵⁹ Kadaster, Universiteit van Amsterdam (2019) Opkomst particuliere investeerders op de woningmarkt – onderzoek naar mogelijke woningprijseffecten.

⁶⁰ Maar wel onder de wettelijke maximale LTV-grens van 100% van de waarde van de woning.

In deze discussie worden ook vraagtekens gezet bij de hoogte van de belastingheffing op resultaten uit beleggingsvastgoed. De vraag is hier vooral of de forfaitaire belastingheffing in box 3 een afdoende belastingheffing is voor de resultaten die met beleggingsvastgoed worden behaald. Ook kunnen in dit kader vraagtekens worden gezet bij de wijze van belastingheffing bij verhuur van (een deel van) de eigen woning en van de huurwoning.

Bij het bestuderen van het fiscale aspect dient in ogenschouw te worden genomen dat op vastgoedbeleggingen niet alleen inkomstenbelasting (en/of vennootschapsbelasting) drukt, maar ook de gemeentelijke OZB en in sommige gevallen verhuurderheffing. Daarnaast is overdrachtsbelasting verschuldigd bij de verkrijging. Dit neemt niet weg dat vanuit de economische theorie er wel op gewezen wordt dat vastgoed een immobiele en daarmee efficiënte belastinggrondslag is, en dat er argumenten zijn om rendementen op vastgoed zwaarder te belasten dan andere rendementen.⁶¹

Forfaitaire heffing box 3

De inkomsten uit de particuliere verhuur van een woning die niet de eigen woning is en eventuele vermogenswinst, zijn niet als zodanig belast, maar worden forfaitair belast in box 3. Daarbij wordt de schuld in aftrek gebracht op de bezitting. Bij hoge rendementen en financiering van de woning met (relatief goedkoop) vreemd vermogen kan de belastingdruk in termen van rendement relatief laag zijn, helemaal als de woning daarnaast onder de huurbeschermingsregels valt. Voor de achtergrond van de samenstelling van het forfaitaire rendement op vermogen en de wijze waarop daar vastgoed in is verwerkt wordt verwezen naar paragraaf 3.2 uit hoofdstuk 3. Uit de rekenvoorbeelden in paragraaf 4.4 bleek dat als een beleggingswoning gedeeltelijk is gefinancierd met vreemd vermogen en onder de huurbeschermingsregels valt, de belastingdruk uitgedrukt in nettorendement, bij de in die paragraaf gemaakte veronderstellingen, kan dalen tot rond de 10%.

Tijdelijke verhuur deel eigen woning

Volgens de hiervoor genoemde uitspraak van het gerechtshof, is de regeling voor tijdelijke verhuur van de eigen woning niet van toepassing bij verhuur van een deel van de eigen woning. Het is niet goed in te zien waarom de tijdelijke verhuur van een deel van de eigen woning anders dan de gehele eigen woning onbelast zou moeten zijn of onder een ander belastingregime zou moeten vallen. Daarnaast zet dit de deur open voor arbitrage. De staatssecretaris heeft beroep in cassatie ingesteld. Naar aanleiding van de uitspraak van de Hoge Raad zal bezien worden of, en zo ja welke, wettelijke maatregelen nodig zijn.

Gedeeltelijke (forfaitaire) vrijstelling verhuurinkomsten eigen woning

Daarnaast is de vraag of de vrijstelling van 30% van de nettohuurinkomsten – de regeling voor tijdelijke verhuur van de eigen woning belast 70% van deze inkomsten – nog een accuraat percentage is. Zoals aangegeven in box A is hiervan 25% compensatie voor het niet kunnen aftrekken van kosten, lasten en afschrijvingen die betrekking hebben op de woning (tot 2010) en aanvullend 5% betreft compensatie voor het tijdens de verhuurperiode volledig in aanmerking nemen van het eigenwoningforfait (vanaf 2010 geldt daarom 30% vrijstelling).⁶² Aangezien het eigenwoningforfait een nettoforfait betreft waarin de kosten, lasten en afschrijvingen voor de woning al zijn meegenomen – en dit forfait voor het hele jaar inclusief de periode van verhuur in aanmerking wordt genomen – is er sinds 2010 sprake van een dubbele compensatie voor de genoemde kosten, lasten en afschrijvingen tijdens de periode van verhuur.

61 Vgl. Naar een heffing op werkelijk rendement, Aart Gerritsen en Floris Zoutman, uit: Ontwerp voor een beter belastingstelsel, onder redactie van Sijbren Cnossen en Bas Jacobs, 2019, p. 28.

62 Naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer 'Forfaits in het belastingstelsel', heeft de staatssecretaris van Financiën aangekondigd om te onderzoeken of de in het rapport opgenomen forfaits voor actualisatie in aanmerking kunnen komen. Tot deze forfaits behoort ook de genoemde 70%. Zie Kamerstukken II 2018/19, 32 140, nr. 53, en de bestuurlijke reactie van de staatssecretaris aan de president van de Algemene Rekenkamer op <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/brieven/2019/06/26/reactie-staatssecretaris-van-financien-op-het-rapport-forfaits-in-het-belastingstelsel>. In het kader van deze bouwsteen wordt reeds in dit rapport naar genoemd percentage gekeken.

Onderverhuur huurwoning

Zoals bleek uit paragraaf 4.4.2 wordt een huurrecht voor de rendementsgrondslag van box 3 op nihil gesteld, waardoor binnen de systematiek van box 3 wordt verondersteld dat geen rendement wordt gemaakt op het huurrecht. De vraag is of het wenselijk is dat inkomsten uit tijdelijke verhuur van een huurwoning niet zijn belast, nu ook deze inkomsten de draagkracht verhogen ten opzichte van de situatie dat niet zou zijn onderverhuurd. De manier waarop deze inkomsten zouden moeten worden belast, stuit echter op praktische problemen. Het is bovendien onbekend om hoeveel gevallen en wat voor bedragen het in totaal gaat (dit is waarschijnlijk ook niet te achterhalen) en hoeveel huurders het betreft die boven het heffingvrije vermogen in box 3 uitkomen. Wel is het aannemelijk dat het vaak om tijdelijke verhuur gaat, waarbij de vraag is of de huuropbrengst veel hoger is dan de betaalde huur en of er dus een daadwerkelijke netto-opbrengst resteert. Indien het desalniettemin wenselijk wordt geacht dat onderverhuurinkomsten worden belast, is meer onderzoek nodig naar de wijze waarop dat zou kunnen gebeuren. Daarbij zou onder andere onderzocht kunnen worden of het mogelijk is om huurwoningen die bestemd zijn als hoofdverblijf (de huurder staat ingeschreven op het desbetreffende adres), maar die tijdelijk ter verhuur worden aangeboden (bijvoorbeeld op een platform), naar de werkelijke inkomsten in box 1 te belasten. Op die wijze zouden zowel de opbrengsten uit tijdelijke verhuur van de eigen woning als de opbrengsten uit tijdelijke verhuur van een onderverhuurde huurwoning op een vergelijkbare manier worden belast.

4.6.2 Is een vermindering van het aantal regimes een begaanbare weg?

De vraag die zich opdringt bij het overzicht in paragraaf 4.2 is of resultaten uit vastgoed in de inkomstenbelasting meer uniform kunnen worden belast, ofwel of het aantal inkomenscategorieën waaronder deze inkomsten belast kunnen worden, kan worden verminderd. Het voordeel daarvan zou zijn dat belastingplichtigen minder onduidelijkheid en complexiteit ervaren wat betreft de vraag welk belastingregime van toepassing is. Tegelijkertijd zou dit de uitvoering voor de Belastingdienst kunnen vereenvoudigen. Een meer uniforme belastingheffing voor vastgoedresultaten zou betekenen dat ofwel in meer gevallen het daadwerkelijke rendement wordt belast, ofwel in meer gevallen wordt uitgegaan van een forfaitair rendement. Een belastingheffing over de werkelijke rendementen uit vermogen wordt over het algemeen gezien als de meest eerlijke wijze van heffing. Dit vraagstuk is aan de orde gekomen in hoofdstuk 3. Het is niet goed mogelijk om de belastingheffing over vastgoedinkomsten geïsoleerd te bezien van de belastingheffing over andere vermogensinkomsten in box 3 en van de eigen woning in box 1. Hieronder wordt toch een poging gedaan om specifiek voor vastgoed te kijken naar meer uniformiteit binnen het huidige stelsel.

Alle beleggingsvastgoed in box 3?

In de werkgroep 'Goed wonen als onderdeel van integrale gebiedsontwikkeling' binnen de Brede Maatschappelijke Heroverwegingen wordt o.a. gekeken naar het op termijn overbrengen van de eigen woning naar box 3. Overwogen zou ook kunnen worden om de 'tussencategorie' van meer dan normaal vermogensbeheer, belast als resultaat uit overige werkzaamheden in box 1, op te heffen voor vastgoed. Alle beleggingsvastgoed wordt dan, naast eventueel de eigen woning, in box 3 belast waardoor meer eenduidigheid ontstaat in de heffing over vastgoedinkomsten. Het zal voor een belastingplichtige makkelijker zijn om te beoordelen of zijn vastgoed in het kader van een onderneming wordt gehouden of dat sprake is van beleggen, dan wanneer hij ook moet beoordelen of sprake kan zijn van resultaat uit overige werkzaamheden. Daarnaast kunnen in box 3 geen discussies ontstaan over kostenaf trek.

Deze denkrichting kent wel bezwaren. Zo is de vraag of het wenselijk is om in meer gevallen een forfaitair rendement te belasten in plaats van een werkelijk rendement. Dit gelet op de maatschappelijke kritiek op de forfaitaire heffing in box 3 en het gevolg dat de daadwerkelijke verkoopwinsten ten gevolge van het zogenoemde 'uitponen van onroerende zaken' dan niet zouden worden belast. Eén van de kritiekpunten bij de belastingheffing van resultaten uit beleggingsvastgoed is immers dat deze in voorkomende situaties te laag is. Al onder de Wet IB 1964 was men van mening dat vermogenswinsten die toerekenbaar zijn aan meer dan normaal

vermogensbeheer belast dienden te worden. Verschil is wel dat onder de Wet IB 1964 de waardemutaties van vermogensbestanddelen waarbij sprake was van normaal vermogensbeheer in het geheel niet belast waren. Waardefluctuaties komen nu al dan niet (in)direct tot uitdrukking in box 3. Een ander bezwaar is dat deze denkrichting ongewenste uitstralingseffecten zou kunnen hebben naar de beperkt belastingplichtigen in de Vpb, waarbij vastgoedexploitatie buiten het kader van een onderneming in het geheel niet belast is (zie paragraaf 4.2). Het afschaffen van ROW voor vastgoed kan tot slot een aanzuigende werking hebben op de bv als de belastingplichtige het forfaitaire rendement juist wil vermijden, bijvoorbeeld vanwege hoge kosten.

Indien de eigen woning op termijn zou worden overgebracht naar box 3, is overigens de vraag hoe dan wordt omgegaan met inkomsten uit tijdelijke verhuur uit eigen woning.⁶³

Al het vastgoed in box 1?

Indien de wens is om binnen het huidige boxenstelsel vastgoedinkomsten eenduidiger te belasten maar een uitbreiding van box 3 onwenselijk wordt geacht, zou een denkrichting kunnen zijn om vastgoed voor de inkomstenbelasting, voor zover niet in eigendom van een bv, standaard in box 1 te plaatsen. Voorinvulling van via platforms behaalde inkomsten komt dan, in combinatie met een renseigneringsplicht, een stapje dichterbij. Het doel daarvan kan eveneens zijn om de resultaten uit vastgoed evenwichtiger te belasten, door in meer gevallen uit te gaan van het werkelijke rendement, en om arbitrage tegen te gaan. Een andere gedachtegang is om, zoals beschreven in hoofdstuk 3, vastgoed in box 3 af te splitsen van de overige bezittingen. In dat geval wordt eveneens het werkelijk rendement uit vastgoed belast, maar dan tegen een vlak tarief.

Het belasten van vastgoedinkomen door dit vastgoed standaard als box 1-vermogen aan te merken roept echter allerlei vragen op en maakt het systeem in veel opzichten juist niet eenvoudiger. Zo is de vraag waarom beleggingsinkomen uit vastgoed dusdanig verschilt van ander beleggingsinkomen dat dit een andere behandeling krijgt dan die van box 3. Verder roept dit problemen op voor de uitvoering, omdat rensignering van inkomsten uit niet via platforms voor de verhuur aangeboden woningen niet mogelijk is. Ook moet worden bedacht dat niet alle tweede woningen worden verhuurd. Ook deze woningen zouden overgaan naar box 1 (alleen resultaat op moment van verkoop is belast).

Indien de wens vooral is om meer professionele particuliere vastgoedbeleggers naar het werkelijke rendement te belasten, kan gedacht worden aan het belasten in box 1 van portefeuilles die (bijvoorbeeld) drie of meer woningen bevatten.⁶⁴ Hier gelden dezelfde (uitvoerings)bezwaren. Ook zouden aan- of verkopen rond de peildatum beslissend kunnen zijn voor de vraag of de woningen in het desbetreffende jaar in box 1 of box 3 vallen. Verder is de vraag of een dergelijke ingreep zinvol is, nu de meeste particuliere verhuurders, bijna 8 op de 10, één woning in de verhuur hebben (zie box C).

Conclusie

Gelet op de voorgaande bezwaren ligt een eventuele (gedeeltelijke) uniformering van de wijze van belastingheffing over vastgoedresultaten binnen het stelsel van de Wet IB 2001 niet voor de hand. Het isoleren van vastgoedinkomsten van overige vermogensinkomsten en het verschuiven daarvan tussen de boxen leidt al snel tot onwenselijke of tot gekunstelde situaties. Bovendien moet in ogenschouw worden genomen dat vastgoed naar zijn aard een vermogensbestanddeel is dat inkomen uit verschillende typen inkomenscategorieën kan genereren. Dit is inherent aan de opzet van de Wet IB 2001. Hierna wordt bezien of er binnen de inkomenscategorieën verbeteringen mogelijk zijn.

⁶³ Omdat de woning door tijdelijke verhuur niet meer of minder waard wordt, zou de grondslag voor box 3 niet wijzigen door tijdelijke verhuur. Het gevolg zou dan zijn dat inkomsten uit tijdelijke verhuur van de eigen woning in dat geval niet langer belast worden.

⁶⁴ Zie vraag 7 van het lid Nijboer, Kamerstukken II, 2018/19, Aanghangsel van de Handelingen nr. 1829.

4.6.3 Beleidsopties inkomstenbelasting

In deze paragraaf wordt een aantal beleidsopties verkend die als doel hebben de belastingheffing over resultaten uit vastgoed minder complex en/of evenwichtiger te maken.

1. Vereenvoudigen en bijstellen regeling tijdelijke verhuur eigen woning en vrijstelling

Uit de steekproef van de Belastingdienst inzake de tijdelijke verhuur van (eigen) woningen via digitale platforms is gebleken dat verhuurders de in aftrek gebrachte kosten vaak niet kunnen verantwoorden of de kostenaftrek te ruim interpreteren. Zo trekken verhuurders bijvoorbeeld ook kosten af voor het zelf ergens anders verblijven tijdens de verhuur van de eigen woning. Alleen de kosten die rechtstreeks samenhangen met het verhuren, zoals kosten van gas- en elektriciteitsgebruik door de huurders, mogen in aftrek worden gebracht. Een beleidsoptie is daarom om in het geheel geen aftrek meer toe te staan van werkelijke kosten en om ook voor de directe kosten van verhuur een forfaitaire kostenaftrek te in aanmerking te nemen. Dit leidt tot een vereenvoudiging voor zowel belastingplichtigen als de Belastingdienst. In deze beleidsoptie wordt een bepaald percentage van de brutohuuropbrengst belast.

Daarnaast wordt, zoals hiervoor aangegeven, met de vrijstelling van 30% nu dubbel gecompenseerd voor het niet (rechtstreeks) in aftrek kunnen brengen van kosten, lasten en afschrijvingen voor de woning. Door uit te gaan van 5% forfaitaire aftrek voor deze kosten, lasten en afschrijvingen in plaats van 30% wordt de overcompensatie van 25% voor deze kosten, lasten en afschrijvingen opgeheven.

Het huidige percentage van 70% wordt als gevolg van het voorgaande verhoogd met 25% en verlaagd met 15% als gevolg van de introductie van een forfait voor de direct met de verhuur samenhangende kosten, zodat per saldo een percentage van 80% gaat gelden.

2. Zwaarder belasten (gefinancierd) beleggingsvastgoed in box 3

Het beeld dat resultaten uit (beleggings)vastgoed te laag worden belast, lijkt in belangrijke mate te zijn ingegeven door het huidige box 3-systeem. In box 3 wordt al het vermogen bij elkaar opgeteld en daarover wordt, na aftrek van eventuele schulden, op basis van een over drie schijven verdeelde, voor iedereen geldende gemiddelde verdeling van het vermogen over sparen en beleggen, een forfaitair rendement berekend. Vanaf 2017 is als gevolg van die schijven het forfaitaire rendement hoger naarmate de grondslag sparen en beleggen hoger is. In het bij kabinetsbrief van 6 september 2019 uiteengezette box 3-systeem zoals dat is voorzien vanaf 2022 wordt daarentegen gerekend met de daadwerkelijke verhouding van spaargeld en beleggingen. Daarnaast komt een schuld niet meer in aftrek op de rendementsgrondslag, maar wordt een forfaitair bepaalde debetrente van 3,03% afgetrokken van het forfaitaire rendement.⁶⁵ Zie hierover nader hoofdstuk 3. Dit leidt er ten eerste toe dat een belastingplichtige die naast spaargeld zijn beleggingsvermogen heeft geïnvesteerd in vastgoed, voor dat vastgoed vanaf de geplande inwerkingtredingsdatum direct een forfaitair rendement van 5,28% in aanmerking moet nemen (en voor het spaargeld van 0,10%). Daarnaast zal een belastingplichtige die zijn beleggingsvastgoed in box 3 heeft gefinancierd met schulden zwaarder worden belast. Als een pand van € 400.000 voor 70% (€ 280.000) is gefinancierd met vreemd vermogen, is – als er geen overig vermogen aanwezig is – de rendementsgrondslag thans € 120.000. In het nieuwe stelsel is de rendementsgrondslag € 400.000, en wordt voor de omvang van de schuld ad € 280.000 een aftrek op het forfaitaire rendement (van 5,28%) toegepast van 3,03%. Het voorziene box 3-systeem belast beleggingsvastgoed dus aanmerkelijk zwaarder, vooral als dit is gefinancierd met schulden. Daarmee biedt de per 2022 voorziene aanpassing van box 3 dus een oplossing indien het probleem is dat resultaten uit (gefinancierd) beleggingsvastgoed te laag worden belast. Mocht de voorgenomen aanpassing uiteindelijk niet tot uitvoering worden gebracht, zal nader bezien moeten worden op welke manier dit knelpunt kan worden opgelost.

Naar aanleiding van de in paragraaf 4.4 opgenomen rekenvoorbeelden verdient het daarnaast aanbeveling om te kijken naar de leegwaarderatio. Het principe van het waardedrukkende effect

⁶⁵ Percentages en bedragen in deze alinea zijn gebaseerd op cijfers voor 2020.

van verhuur met huurbescherming is door de Hoge Raad bevestigd. Oorspronkelijk is de ratio bepaald in overleg met een breed samengestelde werkgroep, waarin waarderingsdeskundigen uit de makelaardij, de vastgoedbranche, de adviespraktijk en de Belastingdienst waren vertegenwoordigd. Wel is de leegwaarderatio al enige jaren niet geactualiseerd. Naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer 'Forfaits in het belastingstelsel', heeft de staatssecretaris van Financiën aangekondigd om te onderzoeken of de in het rapport opgenomen forfaits voor actualisatie in aanmerking kunnen komen. Tot deze forfaits behoort ook de tabel voor de leegwaarderatio. De planning is om de uitkomsten van het onderzoek voor het zomerreces van 2020 naar de Tweede Kamer te sturen.⁶⁶

3. Afschrijvingsbeperking Vpb doortrekken naar IB-onderneming

Nu de aanscherping van de afschrijvingsbeperking op gebouwen in eigen gebruik in de vennootschapsbelasting is ingevoerd (zie paragraaf 4.2), ligt het in de rede om een vergelijkbare afschrijvingsbeperking ook in de winstfeer van de inkomstenbelasting in te voeren. Daarmee zou voor alle gebouwen die als bedrijfsmiddel worden gebruikt een afschrijving gelden tot maximaal de WOZ-waarde, ongeacht of het een gebouw in eigen gebruik of ter belegging is en ongeacht of het in een IB-onderneming of een Vpb-plichtig lichaam wordt gebruikt. Deze maatregel zorgt er in het algemeen ook voor dat het verschil tussen de boekwaarde en de toekomstige verkoopwaarde kleiner is, met als gevolg dat de belastbare winst bij verkoop van het gebouw lager is. Daarmee wordt de mogelijkheid voor langdurig uitstel van belastingheffing door gebruikmaking van de herinvesteringsreserve beperkt.

Box D: Hogere overdrachtsbelasting voor beleggers

In het kader van het afremmen van het opkopen van woningen door beleggers, wordt als beleidsoptie het verhogen van de overdrachtsbelasting voor de verkrijging van woningen door beleggers genoemd, vaak in combinatie met een vrijstelling voor starters op de koopwoningmarkt.

Onderzoeksbureau Dialogic heeft recentelijk onderzoek⁶⁷ gedaan naar een differentiatie van de overdrachtsbelasting over woningen, waarbij voor starters een vrijstelling geldt en voor beleggers een hoger tarief van (bijvoorbeeld) 6% of 10%. Op alle overige kopers blijft het reguliere (verlaagde) tarief van 2% van toepassing.

Dialogic concludeert dat de differentiatie van de overdrachtsbelasting beperkt doeltreffend is en zeer waarschijnlijk niet doelmatig. Door de differentiatie wordt het aankopen van woningen als investering door particuliere beleggers weliswaar ontmoedigd, maar het effect is beperkt. De voornaamste redenen dat de differentiatie van de overdrachtsbelasting beperkt effect heeft, zijn: (1) beleggers kunnen de hogere overdrachtsbelasting eenvoudig ontwijken met constructies, (2) beleggers en starters concurreren alleen in bepaalde gebieden en op bepaalde woningen met elkaar en (3) in sommige regio's kunnen de beleggers hun hogere kosten doorberekenen in hogere huren. Doordat de effecten relatief klein zijn, schatten zij in dat de differentiatie van de overdrachtsbelasting slechts beperkt bijdraagt aan het oplossen van de problematiek. Zeker omdat een flink deel van de particuliere beleggers slechts één extra woning bezit en hiermee niet onder de in het onderzoek gehanteerde definitie van belegger valt.

Bovendien geven alle partijen, die betrokken zijn bij de inning en uitvoering van de overdrachtsbelasting (het notariaat, het Kadaster en de Belastingdienst), aan dat een dergelijke maatregel nauwelijks tot niet uitvoerbaar is. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat het bij de huidige stand van de gegevens het notariaat niet objectief kan vaststellen of een koper voldoet aan de definities van een starter of belegger, zoals die zijn gehanteerd in het onderzoek.⁶⁸ Dialogic constateert ook dat de differentiatie van de overdrachtsbelasting leidt tot aanzienlijk hogere kosten in de keten. De notariskosten van een vastgoedtransactie zullen voor alle kopers gemiddeld toenemen met €100 - €400. Voor iedere aankoop van een woning door een starter, belegger of overige koper

⁶⁶ Zie Kamerstukken II 2018/19, 32 140, nr. 53, en de bestuurlijke reactie van de staatssecretaris aan de president van de Algemene Rekenkamer op <https://www.rekenkamer.nl/publicaties/brieven/2019/06/26/reactie-staatssecretaris-van-financien-op-het-rapport-forfaits-in-het-belastingstelsel>.

⁶⁷ Rapport Dialogic, nog te verschijnen

⁶⁸ Een starter is gedefinieerd als "een natuurlijk persoon die voor het eerst een woning verkrijgt". Een belegger is gedefinieerd als "een natuurlijk persoon of rechtspersoon die een woning verkrijgt en op het moment van verkrijging twee of meer woningen heeft."

zal het notariaat moeten toetsen wat voor soort koper zij voor zich hebben om het juiste tarief voor de overdrachtsbelasting te bepalen. Dit resulteert in totale maatschappelijke kosten van 30M€-120M€ per jaar.

4.7 Knelpunten en beleidsopties vennootschapsbelasting

4.7.1 Knelpunten

Vastgoed in handen van beperkt belastingplichtigen

De vraag is of het in alle gevallen wenselijk is dat de exploitatie van vastgoed door beperkt belastingplichtigen in de Vpb (kort gezegd stichtingen, verenigingen en publiekrechtelijke rechtspersonen) niet belast is als het vastgoed niet toe te rekenen is aan de onderneming of als er geen onderneming is. Hierdoor kan spanning optreden op het snijvlak van de ondernemingssfeer en de niet-ondernemingssfeer. Dit uit zich niet alleen bij vastgoed⁶⁹, maar de problematiek lijkt bij vastgoed wel het meest pregnant. Het is immers niet altijd duidelijk of en wanneer het exploiteren van vastgoed (materieel) wordt aangemerkt als beleggen (normaal vermogensbeheer) of als ondernemen. De jurisprudentie hierover is sterk casuïstisch. Bovendien zijn er vanuit verschillende fiscale situaties verschillende belangen en wettelijke regelingen.⁷⁰

Zo heeft een stichting, vereniging of publiekrechtelijke rechtspersoon die vastgoed verhuurt belang bij de kwalificatie van het vastgoed als normaal vermogensbeheer voor de Vpb, terwijl dezelfde wijze van exploiteren van hetzelfde type vastgoed bij een bv altijd bij wijze van fictie wordt aangemerkt als ondernemen. Dit opent de mogelijkheid tot winstdrainage, bijvoorbeeld doordat de ondernemingsactiviteiten van een stichting juridisch via een deelneming (bv) worden uitgeoefend, waarbij de onroerende zaken en liquiditeiten door de stichting – tegen marktconforme voorwaarden – ter beschikking worden gesteld aan de deelneming. Hierbij zijn de betaalde huur- en rentelasten bij de deelneming aftrekbaar, terwijl de huur- en rentebaten bij de stichting niet in de heffing worden betrokken. In deze situaties werd van oudsher de onderneming (gebruikmakend van het vastgoed) in de stichting gedreven en werd vervolgens op enig moment de onderneming in een bv ingebracht, waarbij het vastgoed vervolgens gehuurd werd om de onderneming te kunnen exploiteren.

Het niet belasten van vastgoedexploitatie buiten de ondernemingssfeer bij zowel binnenlandse als buitenlandse beperkt belastingplichtigen, leidt dus tot grondslaguitholling. Ook terbeschikkingstelling van niet tot het ondernemingsvermogen behorende vermogensbestanddelen door een beperkt belastingplichtig lichaam aan een onbeperkt belastingplichtig lichaam of aan het ondernemingsdeel van een beperkt belastingplichtig lichaam leidt tot grondslaguitholling. Ogenscheinlijk dezelfde activiteiten (exploitatie van vastgoed) lijken afhankelijk van het verschil in rechtsvorm van de eigenaar van het vastgoed verschillend in de belastingheffing betrokken te worden. Hierbij valt te denken aan het verhuren van een pand aan een derde door een stichting-niet-woningcorporatie (onbelast) of door een bv of woningcorporatie (belast).

Vastgoed in handen van fiscale beleggingsinstellingen

Een fbi die belegt in Nederlands vastgoed wordt zelf niet belast voor de daaruit verkregen inkomsten. De idee is namelijk dat die inkomsten worden belast bij de beleggers in de fbi (zie paragraaf 4.2.3). In geval van buitenlandse beleggers in de fbi gebeurt dat door de inhouding van dividendbelasting op de winstuitdeling van de fbi. Op dit moment zijn er echter - in ieder geval in theorie - twee mogelijke situaties waarin het Nederlandse heffingsrecht over het inkomen uit Nederlands vastgoed in handen van fbi's niet (of niet volledig) kan worden geëffectueerd. Allereerst kan dit zich voordoen als een buitenlandse vennootschap (belegger) een aandelenbelang van (doorgaans) 10% of hoger in de fbi heeft en het van toepassing zijnde belastingverdrag in dat geval het heffingsrecht voor Nederland als bronland beperkt (al dan niet tot nihil). Kort gezegd,

⁶⁹ Denk aan een stichting die een lening ter beschikking stelt aan een BV.

⁷⁰ Het vraagstuk aangaande ondernemen of beleggen bij vastgoed is niet beperkt tot de winstsfeer. Zo heeft een bv die vastgoed exploiteert voor de bedrijfsopvolgingsfaciliteiten (BOR) in de AB-sfeer en de Successiewet (SW) belang bij de kwalificatie van het vastgoed als ondernemingsvermogen. In dat kader is voor de bouwsteen 'Belasten van (inkomen uit) aanmerkelijk belang' een fiche opgenomen waarin verhuurd vastgoed wordt uitgezonderd van de BOR.

gaat het daarbij om het in de belastingverdragen opgenomen verlaagde tarief voor dividenden die betaald worden in deelnemingsverhoudingen. Dit verlaagde tarief is lager dan het zogenoemde portfoliotarief⁷¹ in de belastingverdragen. Overigens moet wel worden opgemerkt dat Nederland er in verdragsonderhandelingen inmiddels op inzet het heffingsrecht over dividenden van fbi's van dit verlaagde "deelnemingstarief" uit te sluiten en het (hogere) portfoliotarief toe te passen. Dit sluit ook aan bij een aanbeveling op dit punt van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) in het kader van het Base Erosion and Profit Shifting (BEPS)-project. Een dergelijke bepaling is opgenomen in het recente belastingverdrag met Ierland⁷², het protocol tot wijziging van het belastingverdrag met Zwitserland⁷³, en in de belastingverdragen met het Verenigd Koninkrijk⁷⁴ en de Verenigde Staten⁷⁵.

Daarnaast kan een buitenlands beleggingsfonds met in Nederland gelegen vastgoed, met betrekking tot de vaste inrichting⁷⁶ die dat in Nederland gelegen vastgoed vormt, zich mogelijk beroepen op de fbi-status indien voldaan wordt aan de voorwaarden voor het fbi-regime. In deze situatie is de aan de vaste inrichting toerekenbare winst belast met 0% Vpb en over de uitkeringen van het buitenlandse beleggingsfonds kan geen Nederlandse dividendbelasting worden geheven, omdat een buitenlands lichaam niet inhoudingsplichtig is voor de Nederlandse dividendbelasting. Deze situatie is (mede) onderwerp van een thans lopende gerechtelijke procedure.⁷⁷

In de fiscale moties- en toezeggingenbrief van 17 september 2019 is ingegaan op de voorgaande problematiek en een nader onderzoek naar mogelijke oplossingen aangekondigd.⁷⁸ Tevens worden zowel de regeling van de fbi als van de vbi in 2021 geëvalueerd.

4.7.2 Beleidsopties Vennootschapsbelasting

1. Terbeschikkingstelling van vastgoed door beperkt belastingplichtigen belasten

Als oplossing voor de in paragraaf 4.7.1 beschreven grondslaguitholling en ongelijke behandeling bij vastgoedexploitatie door beperkt belastingplichtigen, kan gedacht worden aan een terbeschikkingstellingsregeling in de Vpb voor vastgoed. In een brede terbeschikkingstellingsregeling worden de verhuurinkomsten uit vastgoed, ongeacht aan wie dat vastgoed ter beschikking wordt gesteld (derden of gelieerde/verbonden lichamen), belast. Vastgoed in eigen gebruik van een beperkt belastingplichtige dat niet wordt aangewend binnen een onderneming blijft, net als nu, buiten de belaste sfeer. Daarbij kan worden gedacht aan een gemeentehuis of de sportaccommodatie van de sportvereniging, die de vereniging voor haar eigen leden gebruikt. Bezien zal moeten worden hoe wordt omgegaan met zogenoemd 'indirect eigen gebruik'. Daarmee wordt bedoeld de terbeschikkingstelling tussen verschillende onderdelen binnen één lichaam, zoals de terbeschikkingstelling van een pand binnen een gemeente door het niet-ondernemingsdeel aan het ondernemingsdeel van die gemeente. In deze situatie van eigen gebruik ligt gelet op de genoemde doelstellingen van een terbeschikkingstellingsregeling (tegengaan van grondslaguitholling en gelijke behandeling vastgoedexploitatie) voor de hand om wel te heffen.

Deze beleids optie voorkomt discussie over de vraag of de exploitatie van vastgoed kwalificeert als ondernemen of als normaal vermogensbeheer. Daartegenover staat een eenmalige toename aan belastingplichtigen omdat een deel van de huidige niet ondernemende stichtingen, verenigingen en overheidslichamen met vastgoed aangifte Vpb zal moeten gaan doen ten aanzien van deze vastgoedexploitatie. Dit zal leiden tot meer discussies in de uitvoerende sfeer.

Voorgaande beleids optie dient nader te worden onderzocht, uitgewerkt en getoetst op uitvoerbaarheid. De impact van een uitbreiding van de beperkte belastingplicht is zeer moeilijk te

⁷¹ Dit portfoliotarief is veelal 15%, overeenkomstig het tarief in het OESO Modelverdrag.

⁷² Trb. 2019, 95.

⁷³ Trb. 2019, 94.

⁷⁴ Trb. 2008, 201.

⁷⁵ Trb. 2004, 166.

⁷⁶ Vanuit Vpb-perspectief is sprake van een vaste inrichting.

⁷⁷ ECLI:NL:RBZWB:2018:6531.

⁷⁸ Kamerstukken II 2019/20, 35 300 IX, nr. 4.

overzien, omdat de desbetreffende belastingplichtigen thans veelal niet in beeld zijn (want onbelast of vrijgesteld).

2. Fiscale beleggingsinstelling mag niet meer direct in vastgoed beleggen

In de fiscale moties en toezeggingenbrief van 17 september 2019 zijn denkrichtingen gegeven wat betreft de fbi-problematiek aangaande vastgoed. Daarin is aangegeven dat, om te voorkomen dat Nederland niet kan heffen over de resultaten uit vastgoed in handen van fbi's, allereerst gedacht kan worden aan de maatregel dat een fbi niet meer direct mag beleggen in vastgoed dat in Nederland is gelegen. Een fbi mag dan nog wel aandelen houden in regulier belaste dochtervennootschappen die beleggen in Nederlands vastgoed. Deze maatregel biedt een oplossing voor zowel het probleem in relatie tot de verdragen als het probleem in relatie tot de vaste inrichting. Een dergelijke maatregel is ingrijpend voor bestaande vastgoed-fbi's en er zal bezien moeten of, en zo ja, welke flankerende maatregelen nodig of gewenst zijn.

Wat betreft een mogelijk heffingsprobleem onder de bestaande verdragen als gevolg van het daarin opgenomen verlaagde tarief voor deelnemingsdividenden is ook denkbaar om de aandeelhouderseisen aan te scherpen. Daarmee kan worden voorkomen dat Nederland op grond van het dividendartikel in een belastingverdrag geen (of slechts tegen een gereduceerd tarief) dividendbelasting kan heffen van een buitenlandse grootaandeelhouder in een vastgoed-fbi. Geregeld zou kunnen worden dat slechts fbi's die volledig in handen zijn van 'kleine' aandeelhouders (rechtstreeks) in Nederlands vastgoed mogen beleggen. Met kleine aandeelhouders worden bijvoorbeeld bedoeld aandeelhouders met een belang van minder dan 5% in de fbi. Bij dat percentage is het in de belastingverdragen geldende verlaagde tarief voor deelnemingsdividenden niet van toepassing, aangezien daarin in nagenoeg alle gevallen een bezitseis van 10% of hoger geldt.⁷⁹ Overigens sluit deze 'minder dan 5%-eis' aan bij het maximaal toegestane aandeelhoudersbelang voor natuurlijke personen in het huidige zogenoemde 'zware' fbi-regime (kort gezegd het regime voor niet-beursgenoteerde fbi's). Een dergelijke aanpassing roept verschillende vragen op en dient nader te worden onderzocht.

Bij hetgeen hiervoor over de fbi is weergegeven is tot slot van belang dat de fbi als gevolg van recente ontwikkelingen in de jurisprudentie mogelijk ten principale moet worden bezien.⁸⁰

4.7.3 Overige beleidsopties: schuif IB/Vpb en OZB

Vanuit een economisch perspectief is een belasting op vastgoed efficiënter en minder verstorend dan een belasting op winst of arbeidsinkomen. Een beleidsoptie in de bouwsteen 'De Nederlandse belastingmix' is het verruimen van het gemeentelijk belastinggebied en het herinvoeren van de OZB-gebruikers woningen (zowel eigenaar-bewoners als huurders). De verruiming gaat gepaard met een evenredige korting van het gemeentefonds en een verlaging van de inkomstenbelasting. Het betreft een belastingschuif van arbeid naar onroerend goed. Een tweede beleidsoptie is het verbreden van de belastinggrondslag voor de OZB. Dit kan door één of meer bestaande vrijstellingen bij de WOZ-waardebepaling van niet-woningen af te schaffen.

Een dergelijke schuif kan ook worden overwogen voor de vennootschapsbelasting. De vennootschapsbelasting is een complexe wet en gerichte oplossingen om grondslaguitholling ten aanzien van vastgoedresultaten tegen te gaan zal de toch al grote complexiteit in het Vpb-domein doen toenemen. Daarom kan ook gekeken worden naar een verhoging van de OZB op niet-woningen of een uitbreiding daarvan met rijksopcenten. De opbrengst van de hogere OZB kan dan teruggesluisd worden in een verlaging van het Vpb-tarief. Wanneer met een OZB-verhoging niet-woningen een landelijke Vpb-tariefsverlaging wordt gefinancierd, zou overwogen kunnen worden deze vorm te geven door middel van rijksopcenten op de gemeentelijke OZB. Indien de wens is het gemeentelijk belastinggebied te verruimen, ligt een uitbreiding van de gemeentelijke OZB meer voor de hand. Het voordeel van een regionale OZB is dat tarieven beter gedifferentieerd kunnen

⁷⁹ In de belastingverdragen met Finland (Trb. 1996, 60) en Qatar (Trb. 2008, 112) gelden lagere percentages.

⁸⁰ Arrest van het Hof van Justitie van 30 januari 2020, zaaknummer C-156/17.

worden tussen locaties (en rekening gehouden kan worden met de lokale situatie). In dat geval zou de terugsluis gefinancierd worden met een korting uit het gemeentefonds. Kanttekening hierbij is wel dat de redenen voor uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied voor de OZB niet-woningen maar zeer ten dele gelden.

Een dergelijke schuif met de Vpb kent wel de nodige bezwaren. Ten eerste valt onder de OZB-categorie voor niet-woningen niet alleen bedrijfspastgoed, maar ook ziekenhuizen, sportterreinen, bibliotheken, etc. Een dergelijke schuif zou ook deze non-profit instellingen treffen, terwijl zij niet profiteren van de terugsluis. Mogelijk zou met een belasting op de OZB via rijksopcenten beter aangesloten kunnen worden bij bedrijfspastgoed. Ten tweede sluit de OZB niet aan bij het gerealiseerde inkomen, deze moet immers ook betaald worden in minder goede tijden, en daarmee minder goed bij draagkracht. Ten derde zullen herverdelingseffecten optreden in het voordeel van bedrijven met relatief hoge winsten ten opzichte van vastgoed en in het nadeel van bedrijven met relatief lage winsten ten opzichte van vastgoed. Bedrijven voor wie vastgoed een belangrijke productie-input is, worden in beginsel sterk geraakt. Deze herverdelingseffecten zijn lastig te overzien, gelet op de grote heterogeniteit die er bestaat tussen bedrijven. Voorts profiteren IB-ondernemers niet van de terugsluis maar kunnen zij wel worden geraakt door de OZB-verhoging. Als een dergelijke schuif wordt overwogen, dient dit daarom bij voorkeur te geburen in het kader van een breder pakket, waarin ook de hiervoor genoemde schuif OZB-woningen en IB-tarieven zit. Daarbij dient de vormgeving en omvang van de schuif nader te worden onderzocht.

5. Fiscale behandeling van de eigen woning

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk richt zicht op het verbeteren van de fiscale eigenwoningregeling op zichzelf (vraagkant, koopsector). Vergroten van het aanbod is in de huidige woningmarkt ook een belangrijk aandachtspunt. In het rapport 'Brede Maatschappelijke Heroverwegingen (BMH), Ruimte voor Wonen', staan hiervoor beleidsaanbevelingen. Tevens staan daar adviezen in voor de huursector. Dit hoofdstuk komt met aanbevelingen voor de hervorming van de fiscale eigenwoningregeling, waaronder de hypotheekrenteaftrek, het eigenwoningforfait en de overdrachtsbelasting.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 2 geeft een overzicht van de fiscale regelingen die betrekking hebben op de eigen woning. Daarnaast worden de gevolgen geschetst van deze maatregelen. Paragraaf 3 geeft aan welke knelpunten de fiscale eigenwoningregeling kent. Paragraaf 4 geeft beleidsopties aan die deze knelpunten kunnen wegnemen of verminderen. In de bijlage staan de maatregelen uitgewerkt in fiches.

5.2 Fiscale behandeling van de eigen woning op hoofdlijnen

5.2.1 Overzicht fiscale regelingen eigen woning

De fiscale eigenwoningregeling omvat de fiscale regelingen in box 1 van de Wet Inkomstenbelasting 2001 (voor een overzicht van de situatie voor 2001, zie onder meer de evaluatie van SEO⁸¹). Daarnaast zijn de overdrachtsbelasting en schenkingsvrijstelling eigen woning fiscale regelingen met een aanzienlijk budgettaire belang. Tabel 5.1 geeft een overzicht.

Tabel 5.1 fiscale regelingen EW en budgettaire belang (in miljoenen euro's)

Fiscale regeling	Bedrag in 2020	Structurele budgettaire belang (jaar struc)
Aftrekbare kosten eigen woning (of hypotheekrenteaftrek, HRA) *	-9.532	-7.120 (2043) **
Aftrek Financieringskosten	-193	-100 (2043)
EWf (inclusief uitfasering Hillen en 'villabelasting')	2.627	3.243 (2048)
Aftrekbare rente restschuld	-26	0 (2032)
Schenkingsvrijstelling EW	-190	-190 (2021)
Overdrachtsbelasting woningen ⁸²	1.457	-1.457 (2021)
Per saldo fiscale stimulans	-5.857	-2.390

* Inclusief aftrek periodieke kosten erfpacht en opstal en beklemming, de bijleenregeling, de dertigjaarstermijn en de fiscale aflossingseis (met bijbehorende coulanceregeling)

** Inclusief doorwerking naar de algemene heffingskorting, exclusief een eventuele derving in box 3 indien de eigenwoningsschulden daar aftrekbaar zouden zijn

5.2.2 Recente beleidswijzigingen en lage rente beperken de fiscale stimulans

Recente beleidswijzigingen van de eigenwoningregeling hebben per saldo geleid tot een verbetering van de doelmatigheid. Onderzoeksbureau SEO stelt dat dit met name komt door de invoering van de fiscale aflossingseis, de beperking van het maximale aftrektarief van de renteaftrek en de invoering van het toptarief in het EWF. Anderzijds was de invoering van de regeling-Hillen niet doelmatig⁸³ en de invoering van de bijleenregeling qua effectiviteit onduidelijk. Tabel 5.2 geeft een samenvatting van deze conclusies.

⁸¹ Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling, SEO, 2019

⁸² Ook is er de overdrachtsbelasting voor niet-woningen. Het tarief daarvan is 7% vanaf 2021.

⁸³ Indirect wordt daarmee gesteld dat de uitfasering van de regeling Hillen vanaf 1 januari 2019 wel heeft geleid tot een verbetering van de doelmatigheid.

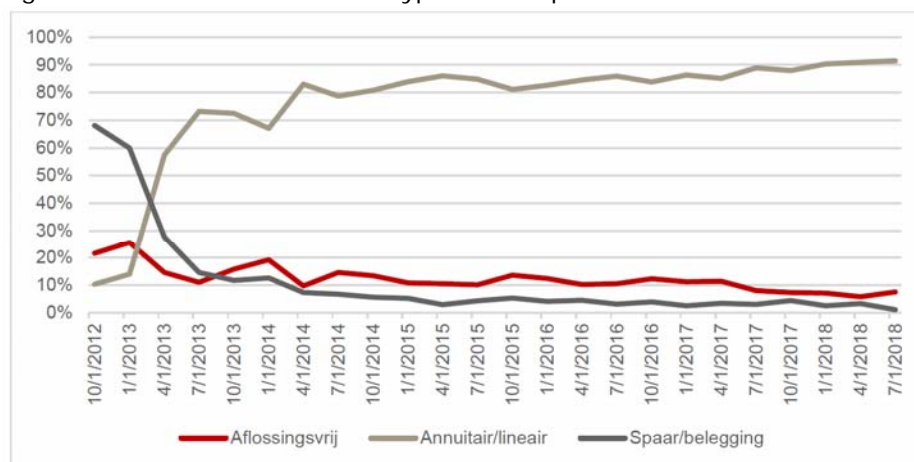
Tabel 5.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid van maatregelen na 2001

	Doeltreffendheid	Budgettaire kosten van de regeling	Administratieve lasten en uitvoeringskosten	Doelmatigheid
Bijleenregeling (2004)	Onbekend	Lager	Hoger	Onzeker
Hillen (2005)	Nee/ja*	Hoger	Beperkt hoger	Niet doelmatig
Toptarief (2009)	Ja	Iets lager	Beperkt hoger	Doelmatig
Aflossingseis (2013)	Ja	Aanmerkelijk lager	Hoger	Doelmatig
Tariefmaatregel (2014)	Gedeeltelijk	Aanmerkelijk lager	Beperkt hoger	Doelmatig

* Niet doeltreffend in het stimuleren van aflossen, wel in het verminderen van de lasten van huishoudens met geen of geringe eigenwoningschuld
Bron: SEO Economisch Onderzoek

De beleidswijziging met de grootste invloed op de budgettaire omvang van de fiscale eigenwoningregeling, is de introductie van de fiscale aflossingseis. Koopstarters vanaf 1 januari 2013 komen alleen in aanmerking voor de renteaftrek als een eigenwoningschuld op minimaal annuïtaire basis in 30 jaar wordt afgelost. Structureel leidt dit tot een jaarlijkse beperking van de renteaftrek van circa € 3,4 miljard. Dit effect wordt bereikt vanaf 2043. Het effect is momenteel ook al goed zichtbaar in de keuze voor de hypotheekvorm (zie onderstaande figuur 5.1). Doordat de starters sinds 2013 vrijwel volledig aflossen, zal de hypotheekschuld structureel ook circa met een derde worden gereduceerd. Hiertegenover staat wel een hogere complexiteit van de eigenwoningregeling (zie voor meer box 3.2) en een verdere besparing van de huishoudens met meer illiquide vermogen.

Figuur 5.1 Starters kiezen voor hypotheek op minimaal annuïtaire basis



Bron: SEO/DNB

5.2.3 Lage rente leidt ook tot beperking van de HRA

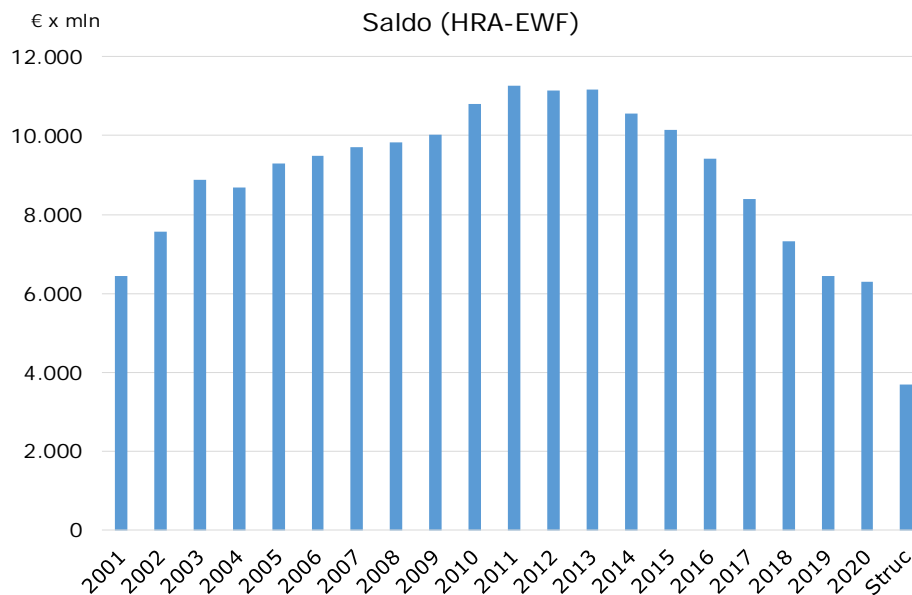
Naast de beleidswijzigingen, is de recente daling van de hypotheekrente van belang. Waar de gemiddelde rente van uitstaande hypotheeklen in 2013 nog 4,3% bedroeg, was dit in 2019 slechts 2,9%⁸⁴. Deze rentedaling resulteerde tot een aanzienlijke beperking van het budgettaire belang zoals getoond in figuur 5.2.⁸⁵ In combinatie met de fiscale aflossingseis en het uitfasen van de regeling Hillen daalt de structurele fiscale stimulans naar jaarlijks circa € 3,7 miljard. Verminderd met de overdrachtsbelasting van woningen bedraagt de (expliciete) netto fiscale stimulans op het

⁸⁴ DNB monetaire statistiek

⁸⁵ Gegeven een zeer beperkte groei van de hypotheekschuld in deze jaren, zie CBS statline.

eigenwoningbezit structureel ruim € 2,4 miljard. Kortom, een hervorming van de hypotheekrenteaftrek is op termijn kansrijker dan voorheen.

Figuur 5.2 Ontwikkeling saldo hypotheekrenteaftrek-eigenwoningforfait in box 1⁸⁶



Bron: Ministerie van Financiën/CPB

5.3 Knelpunten

Knelpunt 1: De eigenwoningregeling als geheel is ondoelmatig

In de huidige krappe woningmarkt leidt het stimuleren van de vraag ook tot hogere huizenprijzen en hypotheekschulden. Het aanbod van nieuwe woningen is in Nederland volgens het CPB inelastisch. Hierdoor leidt een stimulering van de vraag slechts beperkt tot nieuwe woningen, maar ook hogere huizenprijzen en hypotheekschulden. De fiscale stimulans vergroot daarmee het verschil tussen eigenwoningbezitters en starters. Gegeven het geschatte huidige woningtekort van circa bijna 300 duizend woningen⁸⁷ (Rijksoverheid, 2019) wordt dit negatieve neveneffect van de fiscale stimulering alleen maar groter.

Er blijft nog steeds sprake van een forse ondoelmatige expliciete en impliciete fiscale stimulans op het eigenwoningbezit. De expliciete stimulering in vorm van het saldo van (HRA-EWF), financieringskosten en de overdrachtsbelasting voor woningen is structureel jaarlijks circa 2 miljard euro.⁸⁸ Daarnaast hebben eigenwoningbezitters een impliciete subsidie in vorm van een lagere vermogensbelasting. Waar huurders in box 3 over hun vermogen boven het heffingvrij vermogen circa 1,2% vermogensbelasting betalen, hebben eigenwoningbezitters de mogelijkheid om eerst vermogen op te bouwen in de eigen woning. Structureel wordt dit effectief met circa 0,2% belast in box 1.⁸⁹ Het CPB schat de totale subsidie op het eigenwoning bezit op bijna 10 miljard per jaar. Bovendien geeft het CPB-woningmarktmodel aan dat het eigenwoningbezit zonder de fiscale stimulans slechts 1,6%-punt lager zou zijn. Diverse rapporten concluderen dan ook dat de huidige

⁸⁶ Regeling Hillen in verband met structurele uitfasering weggelaten (om daarmee struc en recente jaren te kunnen vergelijken).

⁸⁷ Antwoord op de Kamervragen over het woningtekort, Ministerie van BZK, 22 mei 2019

⁸⁸ Dit cijfer is exclusief mogelijke derving in box 3 indien de hypotheekrenteaftrek zou zijn afgeschaft en de schuld zou in box 3 worden behandeld net als de andere schuld.

⁸⁹ Marginaal tarief van circa 43% maal het EWF-tarief van circa 0,45%. Dit effect wordt bereikt vanaf 2048 als de regeling Hillen volledig is uitgefaseerd.

fiscale stimulering van het eigenwoningbezit ondoelmatig is (zie bijvoorbeeld IMF, 2019; EC, 2019; Studiegroep duurzame groei, 2016; CPB/PBL, 2016 en SEO, 2019).⁹⁰

De huidige fiscale eigenwoningregeling is sterk denivellerend. Een bijkomend effect is dat de eigenwoningregeling ook tot een herverdeling leidt van lagere naar hogere inkomens, wat de tariefstructuur in de inkomstenbelasting weer tegenwerkt. Waar het gemiddeld besteedbare huishoudinkomen bij eigenwoningbezitters volgens het CBS € 54.500 bedraagt, is dit bij huurders gemiddeld € 29.500. Uit de meest recente volledige aangiftegegevens (2017) blijkt dan ook dat het merendeel van de huishoudens en het bedrag aan HRA zich bevindt in de derde en vierde schijf (tabel 5.3). Daarnaast vergroot de fiscale eigenwoningregeling de vermogensongelijkheid. Dit gebeurt niet alleen via de impliciete subsidie in vorm van een relatief laag tarief van het EWF ten opzichte van box 3, maar tevens door het in standhouden van de schenkingsvrijstelling eigen woning. Deze fiscale regeling vergroot de kansenongelijkheid tussen starters die komen uit een familie met een hoog versus laag vermogen.

Tabel 5.3 verdeling voordeel hypotheekrenteaftrek naar schijven, belastingjaar 2017

Schijf inkomstenbelasting	Budgettair belang 2017 (€ mln)
Schijf 1 (t/m € 19.982)	303
Schijf 2 (€19.983 t/m € 33.791)	2.409
Schijf 3 (€ 33.792 t/m €67.072)	5.422
Schijf 4 (vanaf € 67.073)	3.588
Totaal	11.722

Bron: Ministerie van Financiën

Knelpunt 2: Een fiscaal eenduidig eindbeeld ontbreekt

De woningmarkt en de Nederlandse economie is gebaat bij stabiliteit. Een fiscaal helder eindbeeld kan hieraan bijdragen. Onzekerheid over de toekomstige fiscale behandeling kan leiden tot negatieve schokken⁹¹. Uit de evaluatie van SEO blijkt ook dat er nog niet is gekozen voor een duidelijk fiscaal eindbeeld. Zolang dit aanhoudt, blijven toekomstige kopers bij een aankoop (met forse financiële consequenties) in onzekerheid.

Knelpunt 3: De eigenwoningregeling is zeer complex

Uit de evaluatie van Panteia blijkt dat de fiscale eigenwoningregeling zeer complex is en op termijn onhoudbaar. Hierbij gaat het over de complexiteit van de regeling op zichzelf en de stapeling van de regeling. In het bijzonder zijn de fiscale aflossingseis, de bijleenregeling en de tariefmaatregel complex. De complexiteit neemt toe bij 'life events' zoals verhuizen, scheiden of aanpassing van de financiering⁹². Indien de hypotheekrenteaftrek in 2031 nog steeds van kracht is, zal de Belastingdienst tevens een administratie moeten opbouwen om te controleren op de dertigjaarstermijn.

5.4 Beleidsopties

5.4.1 Naar een eigendomsneutrale behandeling van de eigen woning

Volgens het woningmarktmodel van het CPB wordt de doelmatigheid gemaximeerd bij een eigendomsneutrale fiscale behandeling van wonen. Om de inkomenseffecten te beperken, is een vrijstelling opgenomen van de overwaarde van de gemiddelde WOZ-waarde (circa € 300.000), waardoor naar verwachting bijna 9 op de 10 eigenwoningbezitters geen extra belasting zal betalen

⁹⁰ 'Global Financial Stability Report, April 2019 : Vulnerabilities in a Maturing Credit Cycle', IMF (2019); 2019 European Semester: Country specific recommendation – Netherlands, European Commission; Werkgroeprapport woningmarkt, Studiegroep Duurzame groei (2016); Kansrijk Woonbeleid, Centraal Planbureau & Planbureau voor de Leefomgeving (2016); Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling, SEO, 2019

⁹¹ Roads to recovery, Centraal Planbureau (2014)

⁹² Voor meer technische achtergrondinformatie, zie de evaluaties van SEO (2019) en Panteia (2019).

in box 3. Andere opties genoemd in eerdere rapporten zoals het gericht vrijstellen van de eigen woning, of bijvoorbeeld 50% van de WOZ-waarde belasten, geven impliciet nog steeds een fiscale stimulans aan het bezit van een woning.

Onderstaande variant geeft hiervan een invulling, die op de lange termijn de starter zo doelmatig mogelijk helpt. Dit volgt uit het feit dat impliciete vermogensrendement van de eigen woning worden afgeroomd bij de huidige eigenwoningbezitters via box 3. Afhankelijk van de vormgeving van de lastenverlichting kunnen vooral starters hiervan profiteren. Het afschaffen van de overdrachtsbelasting zorgt ervoor dat starters niet meer 2% extra spaargeld moeten meebrengen – momenteel meer dan € 6000 - voordat ze een woning kunnen kopen.⁹³ Ook het afschaffen van de verruimde schenkingsvrijstelling maakt het mogelijk dat starters zonder vermogende ouders meer kans maken op een (koop)woning. Tot slot leidt een lagere aflossingseis van 50% tot lagere maandlasten voor starters van circa 200 euro per maand over de eerste 30 jaar.⁹⁴

Tabel 5.4 Eigendomsneutraal beleid met verbeteren kansen voor starters en doorstromers

Maatregel	Budgettair 2025, x mln euro	Struc
<i>Fiche</i>		
1a: Eigen woning naar box 3 (vermogen én schuld) en borgen aflossingseis na 2040 (50%)	2.653	4.800
1h: Afschaffen overdrachtsbelasting woningen	-	-1.400
1f: Afschaffen schenkingsvrijstelling eigen woning	200	200
Volledige terugsluis lagere belasting box 1	-2.853	-3.600
Totaal budgettair effect	0	0

5.4.2 Zeer sterke reductie complexiteit, naar een vorm van 'defiscaliseren'

Een alternatief en minder vergaand 'eindbeeld' is uitfasering van de HRA en EWF (ook wel bekend als 'defiscaliseren'). De uitfasering van de HRA en het EWF dient te gebeuren binnen behapbaar transitiepad. Vanwege de lage rente is een afbouwpad voorgesteld van 5%-punt per jaar en een bijbehorende afschaffing van het EWF tot 2030. Na deze uitfaseringen vervallen automatisch complexe regelingen zoals de fiscale aflossingseis, de bijleenregeling, de regeling-Hillen en de dertigjaarstermijn. Een uitfasering in 2030 heeft als bijkomend voordeel dat de Belastingdienst dan geen administratie meer hoeft op te bouwen voor het handhaven van de dertigjaarstermijn. Aangezien bij deze beleidsoptie er nog steeds een impliciete subsidie blijft op het eigenwoningbezit (ten opzichte van huurders die in box 3 belasting betalen over vermogen), is een aflossingseis van minimaal 70% voorgesteld.

Bij het uitfaseren van de HRA en het EWF is een aantal keuzes te maken. In de manier van afbouw zijn een aantal keuzes te maken:

- In onderstaande tabel een structureel budgettair effect getoond van € 3,1 miljard, maar dit zou ook € 4,4 miljard kunnen zijn, indien de hypotheekschuld na uitfasering in box 1 geen aftrek meer zou geven als schuld in box 3 ('zuivere defiscalisering'). Momenteel wordt verkend of dit ook uitvoeringstechnisch zou kunnen.
- Voorts is er een behoud van de zogenoemde 'villabelasting' (een hoger EWF-tarief van 2,35% voor woningen boven de € 1.090.000) opgenomen, maar dat zou ook kunnen worden afgeschaft. Een alternatief is dat deze woningen (circa 16.000) zouden overgeheveld naar box 3. In dat geval wordt de woning overgeheveld naar box 3 met een specifieke vrijstelling per woning van € 1.090.000. Hier is een afruil tussen reductie van complexiteit enerzijds en het meer fiscaal neutraal behandelen van vermogen anderzijds.

Tabel 5.4 Defiscalisering eigen woning + = saldoverbeterend/lastenverzwarend

⁹³ Gegeven de LTV-limiet van 100%.

⁹⁴ Gerekend met een (structurele) hypotheekrente van 3% en een woningprijs van € 300.000.

Maatregel	Budgettair 2025, x mln euro	Struc
Koop		
1b: Versneld afbouwen HRA-EWF en borgen aflossingseis na 2030 (70%)	2.653	3.100*
1f: Afschaffen schenkingsvrijstelling eigen woning	200	200
Volledige terugsluis lagere belasting box 1	-2.853	-3.300
Totaal budgettair effect	0	0

* Bij deze vormgeving is gerekend met een aftrek van de eigenwoningschuld in box 3. Indien de schuld volledig buiten de fiscale behandeling blijft, is de opbrengst 4,4 miljard. Afschaffing van de 'villabelasting' kost circa 0,4 miljard.

5.4.3 Reductie complexiteit op kortere termijn

In het afbouwen van de vraagstimulering is er gekeken naar de huidige wijze van stimulering voor koopwoningen. Daarbij geldt dat de budgetneutrale maatregelen leiden tot een hoger netto inkomen, wat de hogere woonlasten (als gevolg van minder subsidie) gemiddeld genomen compenseert. Uiteraard zijn er keuzes te maken in de maatvoering bij de inrichting van de maatregelen, zowel qua einddoel, transitiepad als flankerend beleid. De lage rentestand geeft de gelegenheid om de hypotheekrenteaftrek versneld uit te faseren zonder grote nadelige effecten.

Versnelde afbouw van de hypotheekrenteaftrek betekent tevens een verregaande vereenvoudiging voor de Belastingdienst. De huidige hypotheekrenteaftrek met zijn verschillende complexe deelregeling is in recente evaluaties als zeer complex en onhoudbaar bestempeld. Volledige uitfasering van de renteaftrek leidt tot afschaffing van complexe regelingen zoals de bijleenregeling, de fiscale aflossingseis en de 'tariefmaatregel' in box 1.⁹⁵ Indien de hypotheekrenteaftrek met 5%-punt per jaar wordt afgebouwd, hoeft tevens vanaf 2031 niet te worden gecontroleerd op de zogeheten dertigjaarstermijn. Anderzijds kan een snellere afbouw van de hypotheekrenteaftrek leiden tot minder gunstige inkomenseffecten voor met name zittende woningeigenaren. Voorts dient er tijdens het transitiepad aandacht te zijn voor de (nu al mogelijke) arbitrage tussen box 1 en box 3. Bij de huidige zeer lage rente ontstaat er een steeds kleinere prikkel om volledig annuïtair met hypotheekrenteaftrek af te lossen. Een aflossingsvrije hypotheek en met schuldaf trek in box 3 kan ook een alternatief zijn (voor met name vermogende huishoudens). Hiervoor is mogelijk aanvullend flankerend beleid nodig.

Indien complexiteitsreductie van de eigenwoningregeling voorop wordt gesteld kan deze ook worden bereikt met de in fiches (aftoppen HRA op schuld € 300.000) beschreven maatregel. In dit fiche wordt een forse complexiteitsreductie voorgesteld, terwijl tegelijkertijd een bijdrage wordt geleverd aan de elders in dit hoofdstuk genoemde doelstellingen zoals schuldreductie, het beperken van de stijging van woningprijzen en het betaalbaar maken van woningen voor starters. In het fiche wordt voorzien in aftopping van de HRA op een schuld van € 300.000, zijnde de gemiddelde WOZ-waarde van de Nederlandse koopwoning, afschaffing van de zogenoemde bijleenregeling, aanpassing van de fiscale eis dat een hypothecaire lening binnen 30 jaar tenminste annuïtair moet worden afgelost om voor HRA in aanmerking te komen en het vervallen van de maximale termijn van 30 jaar waarbinnen de HRA kan worden afgetrokken (voor overgangsrechtsschulden van voor 2013). De effecten van deze maatregelen zoals berekend door het CPB zijn minder vergaand dan bijvoorbeeld de overheveling van de eigen woning naar box 3 of al dan niet gedeeltelijke defiscalisering, maar scoren nog steeds positief; de effecten voor de huidige woningbezitters zijn juist kleiner waarmee deze maatregelen voor deze groep minder ingrijpend zijn.

⁹⁵ Voor meer technische achtergrondinformatie, zie de begrippenlijst achterin en ook de evaluatie van SEO (2019) en Panteia (2019).

6. Schenk- en erfbelasting

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft in de eerste plaats de economische ratio voor het belasten van erfenissen en schenkingen. De tweede paragraaf schetst de hoofdlijnen van de huidige schenk- en erfbelasting in Nederland. Dat wil zeggen de achtergronden voor de vormgeving, de tarieven en vrijstellingen. In de derde paragraaf volgt de economische context van de schenk- en erfbelasting in Nederland. Tot slot worden in de vierde paragraaf enige beleidsopties gegeven wat betreft de schenk- en erfbelasting.

6.2 Waarom erfenissen en schenkingen belasten?

Een schenk- en erfbelasting is economisch gezien efficiënt en rechtvaardig

Economen zijn het er in het algemeen over eens dat een aanzienlijke belasting op erfenissen (en schenkingen) vanuit economische motieven een goed idee is⁹⁶:

1. Een erfenis kan gezien worden als een 'windfall gain': een financieel gewin waar geen tegenprestatie (arbeid, ondernemerschap of het anderszins nemen van risico) tegenover staat. Erfenissen en schenkingen kunnen dus belast worden (tegen een hoog tarief), zonder dat er een economische verstoring ontstaat.
2. Effectieve tarieven in de schenk- en erfbelasting zijn bovendien aanzienlijk lager dan die in de inkomstenbelasting, terwijl de schenk- en erfbelasting in economische zin minder verstorend is.
3. De schenk- en erfbelasting is daarnaast een van de meest directe manieren om aan te grijpen bij de overdracht van vermogen.
4. Ook vanuit de optiek van gelijke kansen is een hogere belasting te rechtvaardigen: een erfenis beloont een gelukkige geboorte. Dit raakt aan de vermogensongelijkheid in Nederland die in internationaal perspectief relatief hoog is, in hoofdstuk 1 is dit uitgewerkt.

Uit bovenstaande zou kunnen worden geconcludeerd dat de erfbelasting zeer hoog kan zijn. Er zijn echter andere, deels niet-economische, gronden die ervoor pleiten erfenissen en schenkingen niet (te) hoog te belasten:

1. De erflater ontleent doorgaans nut aan het nalaten. Het fors belasten van een erfenis maakt het aantrekkelijker om vermogen voor andere doeleinden dan het nalaten aan te wenden (consumptie) dan de erflater zelf zou prefereren, en kan dan wel degelijk verstorend zijn.
2. Het vermogen van de erflater wordt vaak als vermogen van het gezin beschouwd, hierbij speelt de verzorgingsgedachte voor de achtergebleven partner en (jonge) kinderen. Daarnaast wordt er in de directe familiekring vaak vanuit gegaan dat het vermogen van de familie is dat moet overgaan naar de volgende generatie.
3. In verschillende specifieke situaties kunnen praktische problemen spelen, namelijk indien er schenk- of erfbelasting moet worden betaald maar er geen liquide of moeilijk liquide te maken middelen worden verkregen en de ontvanger zelf ook geen liquide te maken middelen heeft.
4. Er bestaan voor de zeer vermogenden mogelijkheden om het betalen van schenk en erfbelasting zoveel mogelijk te voorkomen door taxplanning en eventueel emigratie. Zolang deze mogelijkheden niet (kunnen) worden aangepakt lijkt een te hoge schenk- en erfbelasting niet wenselijk.

Uit bovenstaande blijkt dat een schenk- en erfbelasting wenselijk is vanuit economisch perspectief. Het is echter wel raadzaam om tegelijkertijd de schenk- en erfbelasting niet te hoog te stellen en tegelijkertijd mogelijkheden tot ontwijking van de belasting aan te pakken, zowel nationaal als internationaal.

⁹⁶ Zie bijvoorbeeld: OECD (2018)

Politieke context schenk- en erfbelasting

Uit officiële enquêtes blijkt dat de erfbelasting als de meest impopulaire belasting naar voren komt. De schenk- en erfbelasting wordt veelal als onrechtvaardig ervaren, omdat

- i) de overheid zich mengt in de private levenssfeer van overdrachten, en
- ii) er al eerder belasting is betaald over erfenissen en schenkingen (bijv. inkomens-/winstbelasting). Dat laatste is overigens niet uniek aan een erfenis of schenking, dat geldt ook voor BTW over consumptie. Bovendien hangt het af van het perspectief: vanuit de ontvanger bezien is het een nieuw vermogen waarover hij/zij nog geen belasting heeft betaald.

Door de lage populariteit is in meerdere landen de schenk- en erfbelasting afgeschaft. Dit is de afgelopen jaren in een aantal andere landen gebeurd (waaronder Zweden en Noorwegen). Hoewel er dus sterke economische argumenten zijn om erfenissen en schenkingen te belasten, is het raadzaam om bij de vormgeving met de politieke/maatschappelijke context rekening te houden. Bijvoorbeeld door een hogere vrijstelling om een deel van de ontvangen erfenissen vrij te stellen van belasting en door helder te communiceren.

6.3 Beschrijving schenk- en erfbelasting in Nederland

Schenk- en erfbelasting wordt geheven op grond van de Successiewet 1956. Deze wet is herzien per 1 januari 2010.⁹⁷ De schenk- en erfbelasting wordt geheven bij de *verkrijger* over de waarde van zijn verkrijging op het tijdstip van de schenking of ten tijde van het overlijden van de erflater.

De rechtsgrondslag voor het heffen van schenk- en erfbelasting is het draagkrachtbeginsel. Het is rechtvaardig belasting te heffen over het vermogen dat iemand zonder inspanning ontvangt. Dit extra vermogen leidt immers tot een hogere *draagkracht*. Daarnaast wordt ook wel het buitenkansbeginsel genoemd. Het buitenkans karakter van een verkrijging neemt immers in het algemeen toe naarmate de persoonlijke betrekking die tot de erflater heeft bestaan, minder sterk is geweest. De verzorgingsgedachte en de verwachtingswaarde ('het is al van ons') zijn in het bijzonder voor de erfbelasting de achterliggende gedachte achter de lagere tarieven en hogere vrijstellingsbedragen voor partners en kinderen. De grootste vrijstelling is voor de partner van de overledene, maar ook kinderen genieten een hogere vrijstelling dan verdere verwanten of derden. Dit kan rekenen op een brede maatschappelijke steun.

De tarieven voor de schenk- en erfbelasting zijn in Nederland gelijk. Er zijn twee tariefgroepen: tariefgroep I voor de partner en afstammelingen in de rechte lijn van de erflater of schenker, tariefgroep II voor alle overige verkrijgers. Daarnaast is er nog een afgeleide tariefgroep IA voor kleinkinderen. Deze is gelijk aan tariefgroep I met een opslag van 80%. Elke tariefgroep bestaat uit twee tariefschijven. Deze dubbele progressie is dus afhankelijk is van de familieverbandschap met erflater of schenker en de grootte van de verkrijging.

Tabel 6.1 Tarieven voor de schenk- en erfbelasting 2020

Gedeelte van de belaste verkrijging tussen	en	I. indien verkregen door partner of afstammelingen in de rechte lijn ¹⁾	II. in overige gevallen
€ 0	€ 126723	10%	30%
€ 126723 en hoger		20%	40%

¹ Voor afstammelingen in de tweede of verdere graad bedraagt de belasting het ingevolge deze kolom verschuldigde, vermeerderd met 80% daarvan (dus voor een kleinkind zijn de tarieven 18% respectievelijk 36%).

⁹⁷ Kamerstukken II 2008/09, 31930.

Vrijstellingen

De tarieven voor de schenk- en erfbelasting zijn gelijk, wel kennen de erfbelasting en schenkbelasting verschillende vrijstellingen. De vrijstelling voor de erfbelasting voor partners is € 661.328. In het merendeel van de gevallen heeft de (resterende) partnervrijstelling tot gevolg dat er geen erfbelasting verschuldigd is.⁹⁸

De jaarlijkse vrijstellingen voor de schenkbelasting zijn € 5515 voor kinderen (afgezien van eenmalig verhoogde vrijstellingen) en € 2.208 voor overige verkrijgers. Daarnaast bestaan er enkele eenmalige vrijstellingen schenkbelasting mits aan voorwaarden is voldaan. Bekend voorbeeld is de schenking voor de eigen woning.

Daarnaast zijn bijvoorbeeld ANBI's en SBBI's geheel vrijgesteld van schenk- en erfbelasting en bestaat een bijzondere regeling in de schenk- en erfbelasting voor verkrijgers van ondernemingsvermogen: de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR).

Tabel 6.2 De belangrijkste verschillende vrijstellingen in de schenk- en erfbelasting

Vrijstelling in euro's 2020	Erfbelasting	Schenkbelasting
Partner ⁹⁹	661.328	
Kind	20.946 ¹⁰⁰	5.515 ¹⁰¹
Overige verkrijgers	2.208	2.208
		103.643 voor de eigen woning ¹⁰²
	Pensioenen en lijfrenten	
	Bedrijfsopvolgingsregeling	Bedrijfsopvolgingsregeling
	ANBI's en SBBI's	ANBI's en SBBI's

Voor deze (gedeeltelijke) vrijstellingen kunnen voorwaarden gelden.

6.4 Economische context in Nederland

Hoewel een internationale vergelijking van vermogensongelijkheid gezien de verschillende definities en databronnen lastig is, lijkt de vermogensongelijkheid in Nederland relatief hoog. In hoofdstuk 1 van deze bouwsteen is hierop uitgebreider ingegaan. Erfenissen dragen voor een belangrijk deel bij aan de verdeling van vermogen. Paul de Beer (UvA) schat dat 40% van al het vermogen afkomstig is uit erfenissen.¹⁰³

Grondslag schenk- en erfbelasting stijgt door toenemend vermogen

De vermogens van ouderen, en daarmee de voornaamste economische basis van de grondslag van de schenk- en erfbelasting, kenmerken zich door een forse groei in de afgelopen jaren die naar alle waarschijnlijkheid in de toekomst doorzet. Deze groei doet zich op twee fronten voor.

Demografisch gezien is de groep ouderen steeds omvangrijker. Het aantal nalatenschappen – de Q – stijgt dus. Daarnaast hebben meer ouderen een eigen huis met vaak een forse overwaarde (de belangrijkste vermogenscomponent van nalatenschappen) en ook hebben zij vaker andere vormen van vermogen. Dus ook de waarde per nalatenschap – de P – stijgt.

⁹⁸ De partnervrijstelling wordt verlaagd met de helft van de waarde van de (pensioen)aanspraken, maar bedraagt nooit minder dan € 170.846.

⁹⁹ Het partnerbegrip is voor ongehuwden anders dan voor andere belastingen. Belangrijke voorwaarden zijn: notarieel samenlevingscontract of tenminste 5 jaar samenwonend.

¹⁰⁰ Ook voor kleinkinderen.

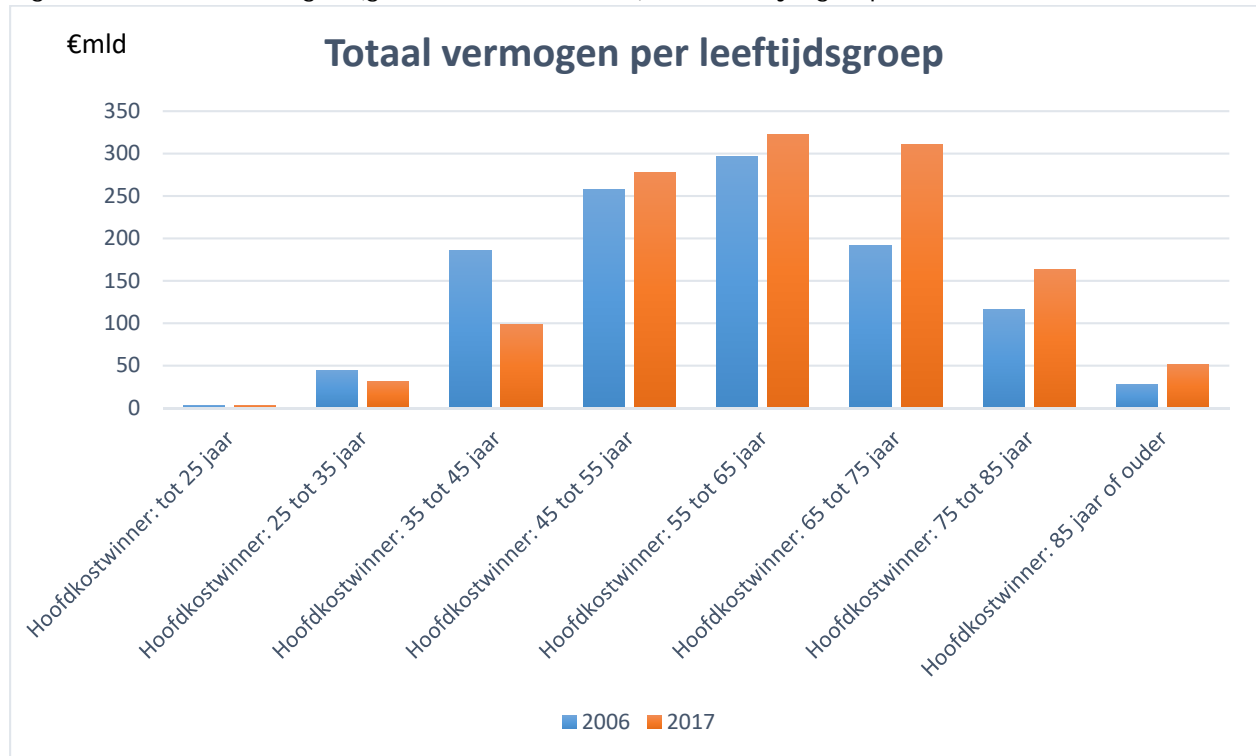
¹⁰¹ Een eenmalig verhoogde vrijstelling schenkbelasting geldt voor een kind tussen 18 en 40 jaar van € 26.457 of ten behoeve van een dure studie van dat kind van € 55.114 of ten behoeve van een eigen woning van € 103.643.

¹⁰² Iedereen tussen 18 en 40 jaar kan eenmalig per schenker genieten van deze vrijstelling bij een schenking ten behoeve van een eigen woning (verwerving van een eigen woning, aflossing van de eigenwoningschuld, verbetering of onderhoud van de eigen woning, eigen woning in aanbouw, aflossing restschuld), die over een periode van maximaal drie jaar kan worden benut.

¹⁰³ Paul de Beer en Jelle van der Meer (2018). Voor wie is de erfenis? Uitgeverij van Gennep Amsterdam

Het totale vermogen van alle 65-plussers was in 2017 meer dan 500 miljard euro, t.o.v. ongeveer €350 mld in 2006 (figuur 6.1). Dit betekent dat de potentiële grondslag voor de (schenk- en) erfbelasting met bijna 50% is toegenomen in die periode, en het des te belangrijker is om fundamenteel na te denken hoe de overheid deze toekomstige (schenkingen en) erfenissen wil belasten.

Figuur 6.1 Totaal vermogen (gesaldeerd met schuld) naar leeftijdsgroep



NB deze figuur is incl. woningvermogens, excl. pensioenvermogens, maar die zijn in de regel ook niet relevant voor de grondslag van vererfbare vermogens.

Cijfers van het CBS over nalatenschappen, die worden samengesteld op basis van aangiftes erfbelasting, laten echter nog geen beeld zien van een snel stijgende grondslag. Het totale nagelaten vermogen was in 2016 (het laatste jaar waarover het CBS data heeft) 17,5 mld, ten opzichte van 13,1 mld in 2007. Het vermogen waarover aangifte erfbelasting is gedaan – d.w.z. waarover tenminste één van de erfgenamen erfbelasting moest betalen – is sinds 2007 gedaald van 10,4 mld naar 9,1 mld in 2015. Tenslotte is de verschuldigde erfbelasting in die periode gedaald van 1,7 mld naar 1,5 mld. Waarschijnlijk hangt dit deels samen met de herziening van de erf/schenkbelasting in 2010 (met als gevolg een grotere grondslag, lagere tarieven en lagere vrijstellingen). De Auditdienst Rijk (ADR) verricht thans een onderzoek naar de ontwikkeling in raming en realisatie van Erfbelasting over de periode 2016 tot en met 2018.¹⁰⁴

Uit recent CPB onderzoek kwam in 2015 een totale waarde van erfenissen (waarover aangifte is gedaan) van 10,3 miljard euro en van schenkingen (boven de algemene vrijstelling) was dit 4,3 miljard euro.¹⁰⁵ De gemiddelde belastingdruk is hoger voor erfenissen (11,8% in 2015) dan voor schenkingen (6,4% in 2015). Schenkingen zijn gemiddeld wat groter dan erfenissen, maar erfenissen komen vaker voor. Schenkingen onder de BOR zijn relatief groot en kennen een lage belastingdruk (1,1%).

Het CPB concludeert daarnaast dat erfenissen en schenkingen tussen 2007 en 2015 weinig effect hadden op de vermogensongelijkheid. Enerzijds werd dit veroorzaakt doordat schenkingen van de oudere generatie naar jongeren de intergenerationele ongelijkheid verminderen. Vanuit

¹⁰⁴ Kamerstukken II 2019/20, 31066, 602

¹⁰⁵ CPB-notitie 6 december 2019 Effect van erfenissen en schenkingen op vermogensongelijkheid en de rol van belastingen

levensloopperspectief lijkt deze vorm van schenkingen wenselijk. Daarnaast ontvingen lagere vermogens weliswaar gemiddeld lagere erfenissen of schenkingen, maar zijn deze in verhouding tot hun initiële vermogen hoger.

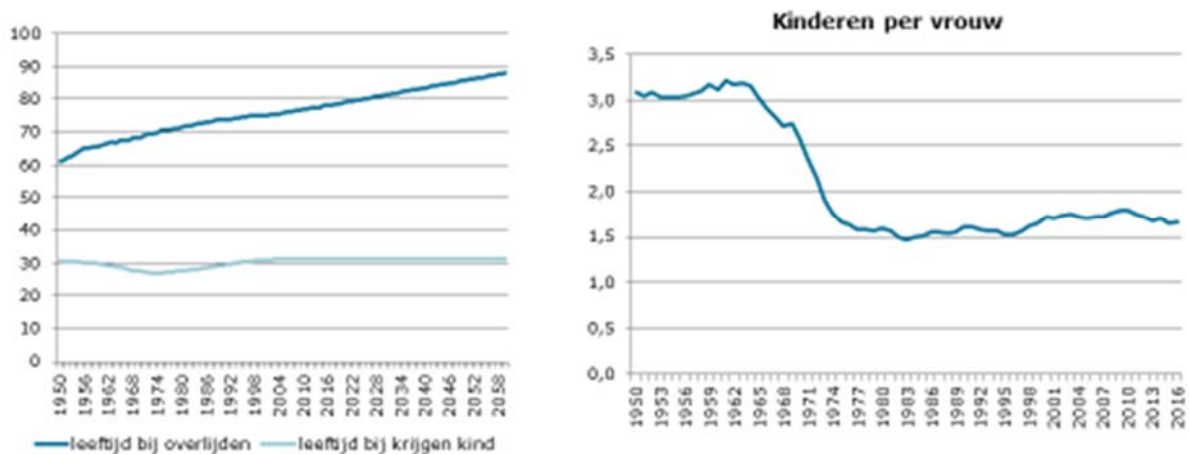
Deze laatste conclusie pleit ervoor, indien het wenselijk wordt geacht om de vermogensongelijkheid te verminderen, om kleinere erfenissen en schenkingen lager te belasten (of vrij te stellen) ten opzichte van hogere erfenissen en schenkingen.

Demografie en vermogens over de levensloop

Demografische ontwikkelingen hebben mogelijk ook gevolgen voor de optimale vormgeving van de erf/schenkbelasting. Gegeven een levensverwachting van ca. 80 jaar en een gemiddelde leeftijd om een kind te krijgen van ca. 30 jaar, zal in het traditionele model waarin kinderen erven van ouders de leeftijd waarop zij een erfenis ontvangen rond de 50 jaar liggen. Vanuit een levensloopperspectief is dit suboptimaal: de verwachting is dat het ontvangen van een geldbedrag op jongere leeftijd meer nut oplevert dan op latere leeftijd, aangezien dan de kosten hoog zijn (aanschaf huis, kosten kinderen, etc.) en het inkomen relatief laag. Dit zou ervoor pleiten om de fiscale prikkel om vooral aan kinderen te laten vererven, te heroverwegen.

Daarnaast is het aantal kinderen per gezin sterk is afgenomen sinds de jaren 60. Dit werkt een sterkere concentratie van (vererfde) vermogens in de hand, omdat erfenissen over minder kinderen worden verdeeld. Ook vanuit het perspectief van vermogensongelijkheid kan er dus aanleiding zijn om naar de huidige vormgeving van de schenk- en erfbelasting te kijken.

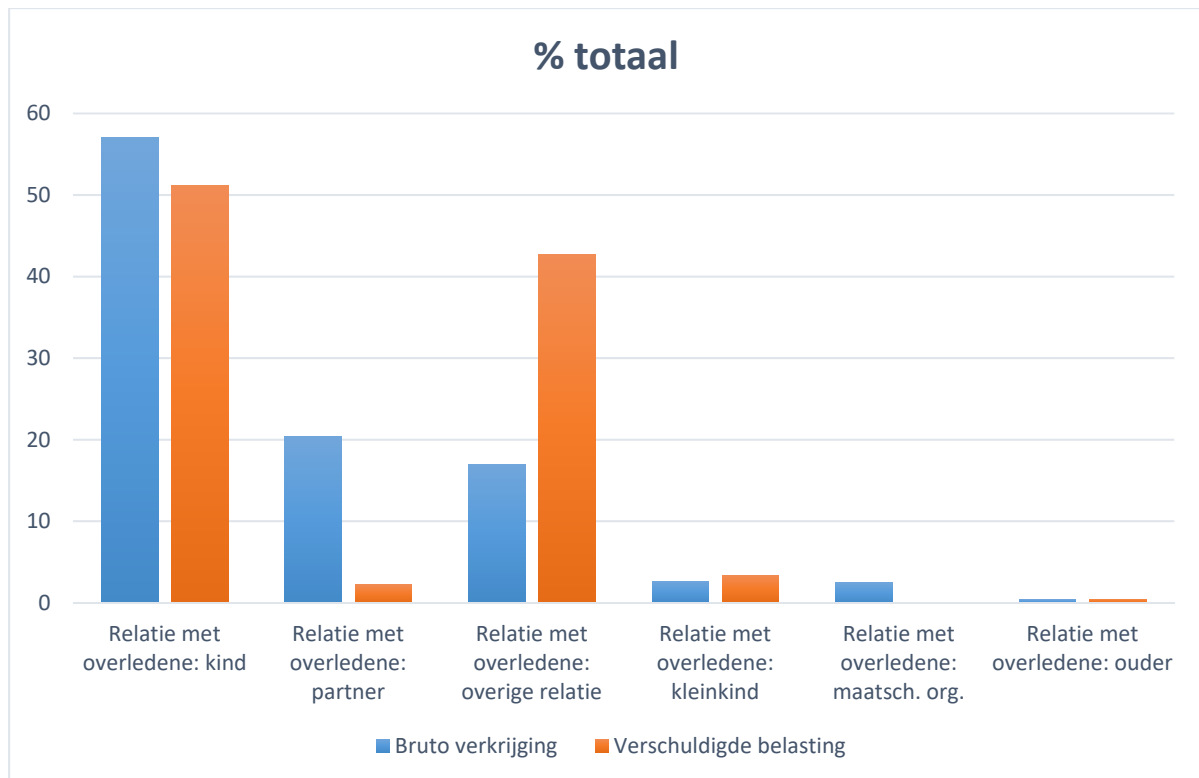
Figuur 6.2 hogere leeftijd overlijden en minder kinderen



Verdeling verkrijgingen en belastingopbrengst

In 2016 was de totale ontvangen schenk- en erfbelasting €1,8 mld. Er werd €1,5 mld erfbelasting betaald, en €0,3 mld schenkbelasting.

Figuur 6.3 verkrijgingen en erfbelasting naar relatie

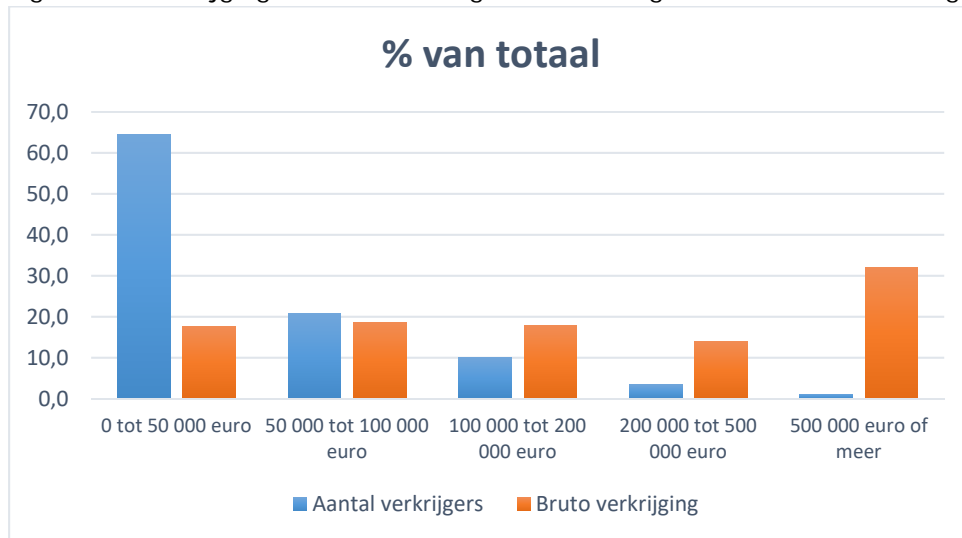


Figuur 6.3 geeft een beeld van de totale verkrijgingen in de erfbelasting, uitgesplitst naar type ontvanger in 2016.¹⁰⁶ Niet geheel verrassend ontvangen kinderen het grootste deel van de erfenis, meer dan de helft. De erfbelasting betaald door kinderen bedraagt bijna de helft van de totale belastingontvangsten. Weduwen en weduwnaars ontvangen samen bijna een kwart van de totale verkrijgingen¹⁰⁷, maar door de hoge vrijstelling voor partners is de betaalde erfbelasting minder dan 3 procent van het totaal. Andere verkrijgers (bijvoorbeeld ouders, broers, zussen, neven, nichten, vrienden) ontvangen bijna een vijfde van alle verkrijgingen. Deze betalen echter bijna de helft van de totale erfbelasting, omdat de vrijstelling voor deze groep laag is en de erfbelastingtarieven hoger (30% tot €123.248 en 40% daarboven).

¹⁰⁶ Dit betreft data uit 2016. Latere gegevens uitgesplitst naar type ontvanger is niet beschikbaar.

¹⁰⁷ Hierbij zij bedacht dat de hoogte van de erfenis voor de langstlevende partner afhankelijk is van het huwelijksgoederenregime. Indien men getrouwd was in algehele gemeenschap, behoorde de helft van het vermogen al aan de langstlevende en betreft de erfenis de andere helft die verdeeld wordt over de verkrijgende partner en eventuele kinderen.

Figuur 6.4 verkrijgingen en verschuldigde erfbelasting van kinderen naar hoogte

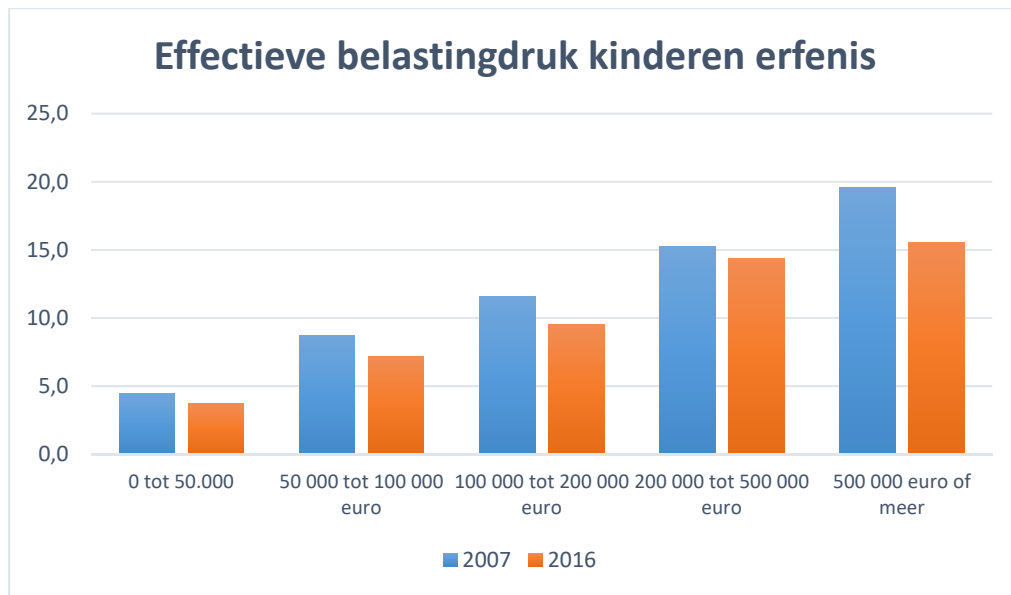


Van de kinderen die een erfenis ontvangen, erft tweederde een bedrag tot € 50.000 (zie figuur 6,4). Deze groep ontvangt gezamenlijk ca. 1/5^e van het totaal nagelaten vermogen. Slechts 1% van de kinderen erft meer dan € 500.000, maar dit betreft in totaal bijna 1/3^e van de totale erfenissen. Een groot deel van de verkrijgingen is dus geconcentreerd bij een kleine groep.

Figuur 6.5 laat de effectieve belastingdruk van verkrijgingen van kinderen zien naar omvang van het ontvangen bedrag van de erfenis. Ten opzichte van 2007 is de effectieve belastingdruk voor erfenissen voor alle vermogensgroepen omlaag gegaan. Dit geldt echter het meest voor erfenissen boven de €500.000. De verwachting zou - gegeven de tariefstructuur - zijn dat het effectieve belastingpercentage bij verkrijgingen boven de €500.000 tegen de 20% ligt. Het effectieve belastingpercentage ligt echter maar op 15,5% van de bruto verkrijging voor erfenissen boven 500.000 tegenover 10% bij verkrijgingen tussen de €100.000 en €200.000 en 14% bij verkrijgingen tussen de €200.000 en de €500.000. De verklaring moet worden gezocht in bijvoorbeeld het gebruik van de bedrijfsopvolgingsregeling (bor), waar met name grotere erfenissen van profiteren. In de bouwsteen 'Belasten van (inkomen uit) aanmerkelijk belang' wordt uitvoerig ingegaan op de huidige vormgeving en het gebrek aan doelmatigheid van de huidige bor.

Het voorgaande suggereert een beperkte mate van effectieve progressiviteit in de erfbelasting. Indien meer progressiviteit wenselijk wordt geacht, vanuit de gedachte dat vererfde vermogensongelijkheid niet efficiënt en niet in lijn met het draagkrachtbeginsel is, zou dat kunnen pleiten voor hogere tarieven bij hogere verkrijgingen in combinatie met een versobering van de bor.

Figuur 6.5 effectief belastingpercentage kinderen (betaalde belasting/verkrijging) naar hoogte erfenis



6.5 Beleidsopties voor een betere schenk- en erfbelasting

Gebruik schenk- en erfbelasting om vermogensongelijkheid te verminderen

Uit bovenstaande analyse blijkt dat het Nederlandse stelsel van de schenk- en erfbelasting een beperkte mate van progressiviteit kent naar hoogte van de erfenis/schenking. Deels wordt dit verklaard door de beperkte progressie in de tarieven naar omvang van de erfenis, deels kan dit worden verklaard door de ruime vrijstelling bij de bedrijfsopvolgingsregeling (bor), waardoor met name hogere vermogens grotendeels zijn vrijgesteld van schenk- en erfbelasting.

Beleidsoptie 1: beperken bedrijfsopvolgingsregeling binnen de schenk- en erfbelasting (bor)

Om de schenk- en erfbelasting effectiever te laten zijn in het belasten van hogere draagkracht ligt het voor de hand de BOR te beperken. De belastingderving van de BOR bedraagt ongeveer € 400 miljoen per jaar waarvan ongeveer 40% terecht komt bij de 2% grootste overdrachten (ongeveer 300 verkrijgers). De beleidsopties voor beperking bor worden nader toegelicht in de bouwsteen 'Belasten van (inkomen uit) aanmerkelijk belang'.

Beleidsoptie 2: Volledige vrijstelling erfbelasting tot €30.000 i.c.m. verhoging effectief tarief met 10% bij verkrijgingen boven €300.000

Een van de rechtvaardigingen van erfbelastingen is het belasten van een hogere draagkracht (en ook beperken vermogensongelijkheid). Dit pleit voor een progressief tarief waarbij grotere erfenissen zwaarder belast worden. Bijvoorbeeld door verlaging van het aangrijpingspunt van het verhoogde tarief naar €100.000 in combinatie met een derde schijf vanaf €300.000, met een belastingdruk van 10%-punt hoger dan nu (dus tarieven van 30% voor kinderen, 46% kleinkinderen en 50% overig).

Dit biedt ook ruimte om kleinere erfenissen te ontzien. Dit kan er ook aan bijdragen om de erfbelasting minder impopulair te maken, omdat aanzienlijk meer mensen onder het heffingsvrije bedrag zouden blijven. In deze optie krijgt elke verkrijger een vrijstelling van €30.000 (partnervrijstelling blijft gehandhaafd). Hiermee is deze beleidsoptie budgetneutraal.

De vrijstelling van €30.000 leidt ertoe dat circa 42% van alle personen die een erfenis ontvangen volledig vrijgesteld zijn van erfbelasting. Indien deze vrijstelling onafhankelijk wordt gemaakt van de relatie met de erflater draagt deze beleidsoptie ook bij aan het meer leefvormneutraal maken van de erfbelasting voor lagere verkrijgingen.

Gebruik schenk- en erfbelasting om spreiding bestedingsruimte over de levensloop te bevorderen

Uit bovenstaande analyse blijkt dat de vormgeving van de erf/schenkbelasting vanuit een levensloopperspectief suboptimaal is. Dit zou ervoor pleiten om de fiscale prikkel om vooral aan kinderen te vererven, te heroverwegen.

Beleids optie 3: stimuleren van een betere spreiding van bestedingsruimte over de levensloop door gelijktrekken tarief kinderen en kleinkinderen en lagere erf-en schenkbelasting.

Om te zorgen voor een betere spreiding van bestedingsruimte over de levensloop kan het tarief van de schenk- en erfbelasting tussen kinderen en kleinkinderen worden gelijkgetrokken door het gemiddelde van de huidige tarieven te nemen. Het is dan niet langer minder aantrekkelijk voor een erflater om een erfenis aan kleinkinderen na te laten dan aan kinderen. Het nieuwe tarief voor kinderen- en kleinkinderen zou dan uitkomen op 14% tot €123.249, en €28% daarboven. Deze optie levert circa €0,4 mld per jaar op.

7. Bijlage 1: Beleidsopties

1. Eigen woning naar box 3 met generieke vrijstelling gelijk aan de gemiddelde WOZ-waarde

Thema Belasten van vermogen

Doel Neutrale behandeling van het vermogen in de eigen woning

Omschrijving van de maatregel

- Volledige afbouw van HRA-EWF en daarna overhevelen naar box 3. Daarbij wordt een generieke vrijstelling gegeven voor zowel kopers als huurders van de gemiddelde woningprijs per huishouden van circa € 300.000 (of ongeveer € 14.500 heffingvrij vermogen in het nieuwe stelsel).
- Hierdoor ontstaat er vanuit nationaal beleid een vrijwel volledig eigendomsneutrale fiscale behandeling tussen koop en huur. Aanvullend is belangrijk dat een generieke aflossingseis van ten minste 50% geborgd blijft.

Transitiepad

- Om de overgang zo soepel mogelijk te laten verlopen, stellen we voor om eerst de eigen woning versneld te 'defiscaliseren'. Uit de evaluatie van Panteia (2019) blijkt dat onder meer de dertigjaarstermijn (die aangrijpt vanaf 2031) voor de Belastingdienst complex zal worden in de uitvoering.
- Dit probleem wordt voorkomen als de hypotheekrenteaftrek daarvoor is uitgefaseerd. Vandaar het voorstel om dit in 2030 te bereiken, zie onderstaand pad. Daarbij merken we wel op dat een optioneel pad – geleidelijk het EWF-tarief te verhogen boven bijvoorbeeld € 300.000 economisch gezien beter is (zie VK3).
- Tegelijkertijd heeft een dergelijk pad wel als nadeel dat het transitiepad complexer is (er moet een structuurwijziging worden gedaan in het EWF).

Jaar	HRA	t.o.v basispad	EWF voorstel (nieuw)	t.o.v. basispad
2020	46%	=	0,60%	=
2021	43%	=	0,50%	=
2022	38%	-2,00%	0,50%	0,00%
2023	33%	-4,10%	0,40%	-0,05%
2024	28%	-9,10%	0,40%	-0,05%
2025	23%	-14,10%	0,30%	-0,10%
2026	18%	-19,10%	0,25%	-0,05%
2027	13%	-24,10%	0,20%	-0,20%
2028	8%	-29,10%	0,10%	-0,30%
2029	3%	-34,10%	0,00%	-0,40%
2030	0%	-37,10%	0,00%	-0,40%
Struc	0%	-37,10%	0,00%	-0,40%

- Daarna wordt de eerste eigen woning overgeheveld naar box 3. Ten aanzien van box 3 wordt er momenteel wetgeving voorbereid om het nieuwe stelsel te implementeren.¹⁰⁸ Dit fiche gaat verder uit van het huidige stelsel, maar is ook inpasbaar in het nieuwe stelsel.

Bij de overheveling is het van belang om dit te laten verlopen met zo min mogelijk schokken op de woningmarkt. Daarom stellen we een stapsgewijze transitiefase voor van tien jaar voor de periode van 2031 tot en met 2040:

- In 2031 wordt het rendement op de eigen woning (geschat op circa 4,1% door het CPB) voor 1/10 belast in box 3 (0,41%). In jaar 2 voor 2/10, zodat het structureel is in 2040.

¹⁰⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/09/06/kamerbrief-aanpassing-box-3-brief>

- Het heffingvrij vermogen wordt per huishouden stapsgewijs verhoogd met eenzelfde gewicht van jaarlijks 1/10 tot 10/10 (volledig) in 2040. In 2031 bedraagt de verhoging van het heffingvrij vermogen circa € 30.000 per huishouden en € 300.000 in 2040.

Transitiepad en vormgeving aflossingseis (na afschaffen HRA)

- De afbouw van de renteaftrek eigen woning gaat, al voor volledig afbouw naar 0% is gerealiseerd, de fiscale prikkel beëindigen om een volledig aflossende hypotheek te nemen. Hierdoor zullen naar verwachting meer consumenten kiezen voor een (deels) aflossingsvrije hypotheek.
- De hoogte van het heffingvrij vermogen in box 3 (gelijk aan de gemiddelde woningprijs) heeft als voordeel dat er een beperkte prikkel is om de hypotheekschuld niet volledig af te lossen. Immers, indien ze extra aflossen tot dit bedrag hoeven ze nog geen belasting te betalen in box 3. Zie rekenvoorbeelden verderop in dit fiche voor concrete situaties.
- Bezien dient te worden of en op welk moment na afbouw van de HRA een niet-fiscale aflossingseis in regelgeving zal worden opgenomen. Nu is in de Gedragscode Hypothecaire Financieringen van de Nederlandse Vereniging van Banken opgenomen dat een aflossingsvrije hypotheek maximaal voor een bedrag van 50% van de marktwaarde van de woning mag worden afgesloten.
- Een aflossingseis lager dan 100% (bijvoorbeeld 50%) brengt als voordeel met zich mee dat consumenten meer ruimte hebben om over hun levensloop zelf een keuze te maken tussen consumptie of besparingen. Bij volledige aflossing zullen sommige groepen, in combinatie met hun pensioenopbouw, teveel sparen. Tevens worden de maandlasten voor huishoudens – met name starters - over de eerste dertig jaar van hun hypotheeklening lager, wat bijdraagt aan een betere betaalbaarheid van koopwoningen.
- Er kleven ook nadelen aan een aflossingseis die lager ligt dan 100%. Bij een gedeeltelijk aflossingsvrije hypotheek betalen consumenten lagere maandlasten, maar wordt over de gehele looptijd meer voor de hypotheek betaald. Ook zal de consument bij het huidige aflosschema over 30 jaar in een langzamer tempo dan nu de LTV-ratio afbouwen, waardoor het restschuldrisico toeneemt.
- Bij een lagere aflossingseis ontstaan daarnaast drie verschillende groepen hypotheekhouders met verschillende rechten en plichten jegens de aanbieder 1) de groep vóór 2013 met een hypotheek tot 100% aflossingsvrij 2) de groep na 2013 met een hypotheek waarvan 100% wordt afgelost, en 3) de nieuwe groep (in dit voorstel na 2030) met een lagere aflossingsverplichting.

Achtergrond/rationale

- De fiscale behandeling van de eigenwoning is niet ondoelmatig, complex en mist een eenduidig eindbeeld. Deze variant bevat een eindbeeld.

Effecten

Economie

Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt:

Toegankelijkheid van starters wordt verbeterd door structureel minder hoge woningprijzen en de generieke terugsluis door de opbrengst bij zeer vermogende huishoudens in box 3. Het effect is wel afhankelijk van de terugsluis. Door de lagere hypotheekrenteaftrek zal de maximale leencapaciteit per inkomen iets teruggaan, omdat in de bepaling van de leencapaciteit de renteaftrek wordt meegenomen. Betaalbaarheid voor starters en huurders (met name in de vrije sector) zal verbeteren, betaalbaarheid voor vermogende eigenwoningbezitters neemt af.

De huizenprijzen groeien als gevolg van de maatregel volgens doorrekeningen van het CPB minder sterk ten opzichte van het basispad tot 2025 (per saldo +5%, -10% ten opzichte van het basispad van +15%). Daarnaast wordt een doelmatigheidswinst behaald voor de hele Nederlandse economie van jaarlijks structureel € 3,2 miljard.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving: de fiscale stimulering van eigenwoningbezit neemt per saldo af. Daardoor zal de samenstelling van de woningvoorraad veranderen, met een lichte

	<p>verschuiving van koop- naar vrije-huurwoningen. Ook verbetert de doorstroming op de woningmarkt, doordat fiscale verstoringen die huishoudens stimuleren relatief groot te (blijven) wonen, worden weggenomen.</p> <p><i>Stabiliteit van de huizenmarkt en economie:</i> de fiscale stimulans om de eigen woning met schuld te financieren wordt per saldo kleiner. Een geringer aandeel schuldfinanciering draagt bij aan een stabielere huizenmarkt en economie. Anderzijds ontstaat er wel een prikkel voor het aangaan van aflossingsvrije schulden.</p>																																
Begroting	<p>Budgetneutraal. Een intensivering of ombuiging is ook een mogelijkheid.</p> <ul style="list-style-type: none">In de eerste plaats is er de opbrengst van het uitfasen van de HRA en het EWF in box 1. Dit levert in 2025 € 2,7 miljard op en structureel circa € 3,1 miljard (zie onderstaande tabel). <table><tr><th>Jaar</th><th>HRA (idem)</th><th>EFW</th><th>Saldo (terugsluis)</th></tr><tr><td>2020</td><td>0</td><td>0</td><td></td></tr><tr><td>2021</td><td>0</td><td>0</td><td></td></tr><tr><td>2022</td><td>148</td><td>0</td><td>148</td></tr><tr><td>2023</td><td>888</td><td>-271</td><td>617</td></tr><tr><td>2024</td><td>2046</td><td>-285</td><td>1761</td></tr><tr><td>2025</td><td>3259</td><td>-606</td><td>2653</td></tr><tr><td>(2042/2048)</td><td>5820*</td><td>-2951**</td><td>3090</td></tr></table> <p>* Uitgaande van een gemiddelde uitstaande hypotheekrente van structureel 3%</p> <p>** De zogenoemde 'villabelasting' blijft in stand</p> <ul style="list-style-type: none">Een aanvullende per saldo budgettaire opbrengst van ca jaarlijks structureel € 1,7 mrd in box 3.De totale budgettaire opbrengst structureel is daarmee 4,8 miljard.	Jaar	HRA (idem)	EFW	Saldo (terugsluis)	2020	0	0		2021	0	0		2022	148	0	148	2023	888	-271	617	2024	2046	-285	1761	2025	3259	-606	2653	(2042/2048)	5820*	-2951**	3090
Jaar	HRA (idem)	EFW	Saldo (terugsluis)																														
2020	0	0																															
2021	0	0																															
2022	148	0	148																														
2023	888	-271	617																														
2024	2046	-285	1761																														
2025	3259	-606	2653																														
(2042/2048)	5820*	-2951**	3090																														
Overig	<p><u>Rekenvoorbeelden:</u></p> <p><u>Rekenvoorbeeld 1:</u> Een huishouden met een eigen woning van € 300.000 zonder hypotheekschuld betaalt volgens de huidige ingezette regelgeving op termijn (zodra de regeling Hillen volledig is uitgefaseerd) € 45 per maand aan eigenwoningforfait (EFW).¹⁰⁹ In de nieuwe situatie wordt aanvullend de eerste € 300.000 vrijgesteld. Zijn nieuwe maandlasten gaan dan naar € 0.</p> <p><u>Voorbeeld 2:</u> Een huishouden in dezelfde situatie als voorbeeld 1, maar dan voor een volledig afgeloste woning van € 500.000 zal op termijn € 75 per maand¹¹⁰ betalen aan EWF. In de nieuwe situatie wordt de eerste € 300.000 vrijgesteld. Over de resterende € 200.000 is dan belasting in box 3 verschuldigd van circa € 250 per maand als gevolg van de box 3-heffing. Daar staat tegenover dat de lasten in box 1 afnemen door de terugsluis van de extra belastingopbrengsten. Of dit huishouden</p>																																

¹⁰⁹ € 300.000 * EWF-tarief (0,45%) * marginaal tarief (circa 40%)/12.

¹¹⁰ € 500.000 * EWF-tarief (0,45%) * marginaal tarief (circa 40%)/12.

	<p>per saldo meer of minder belasting gaat betalen, hangt af van de exacte vormgeving van de terugsluis.</p> <p><u>Voorbeeld 3:</u> Een huishouden met een volledig afgeloste woning van € 1.500.000 betaalt op termijn circa € 550 per maand¹¹¹ aan EWF. In de nieuwe situatie wordt de eerste € 300.000 vrijgesteld. Over de resterende € 1.200.000 is dan een bedrag verschuldigd van circa 1,35%. Zijn maandlasten gaan dan naar circa € 1350. Daar staat tegenover dat de lasten in box 1 afnemen door de terugsluis van de extra belastingopbrengsten. De groep met een zeer hoog opgebouwd vermogen zal vermoedelijk wel zwaarder worden belast dan in de huidige situatie.</p> <p>Er dient te worden bekeken hoe om te gaan met oude kapitaalverzekeringen eigen woning. Eventueel kan deze groep worden vrijgesteld.</p>
Uitvoeringsaspecten	<p><u>Inwerkingtreding transitiepad</u> Het transitiepad naar defiscalisering in 2030 betreft een structuurwijziging in box 1 en kan daarom pas worden ingevoerd per 2022 indien bekend in september 2020. Daarna kan vanaf 2031 box 3 worden aangepast conform voorstel. Positief voor de uitvoering is dat er geen administratie hoeft te worden opgebouwd ten aanzien van de dertigjaarstermijn die inwerking treedt op 2031.</p> <p><u>Structureel</u> Behoorlijke verlichting uitvoeringslasten, vooral vanwege vervallen tariefmaatregel (bijtelling) fiscale aflossingseis, dertigjaarstermijn en bijleenregeling.</p>

¹¹¹ (€ 1.000.000 * 0,45%*circa 40% marginaal tarief + 500.000 *2,35% *40%/12)

2. Versneld afbouwen HRA en EWF (naar een vorm van 'defiscaliseren'), borgen aflossingseis

Thema	Belasten van vermogen
Doel	Neutrale behandeling van het vermogen in de eigen woning

Omschrijving van de maatregel

- Verlaging van de maximale renteaftrek eigen woning gaat in versneld tempo met 5%-punt per jaar vanwege de zeer lage rente in het volgende afbouwpad. Tevens is er directe terugsluis in vorm van een lager EWF en terugsluis in IB, zodat in 2030 de renteaftrek eigen woning is afgeschaft. Hoe vervolgens om te gaan met de resterende EW-schuld en de villabelasting kan nader worden bepaald, hierin is er een aantal keuzes te maken (zie bullets onder de tabel). Aanvullend is belangrijk dat een generieke aflossingseis van ten minste (70%) geborgd blijft.
- Uit de evaluatie van Panteia ([2019](#)) blijkt dat onder meer de dertigjaarstermijn (die aangrijpt vanaf 2031) voor de Belastingdienst complex zal worden in de uitvoering. Dit probleem wordt voorkomen als de hypotheekrenteaftrek voor die tijd is uitgefaseerd. Vandaar het voorstel om dit in 2030 te bereiken, zie onderstaand pad:

Jaar	HRA	t.o.v. basispad	EWF	t.o.v. basispad
2020	46%	=	0,60%	=
2021	43%	=	0,50%	=
2022	38%	-2,00%	0,50%	0,00%
2023	33%	-4,10%	0,40%	-0,05%
2024	28%	-9,10%	0,40%	-0,05%
2025	23%	-14,10%	0,30%	-0,10%
2026	18%	-19,10%	0,25%	-0,05%
2027	13%	-24,10%	0,20%	-0,20%
2028	8%	-29,10%	0,10%	-0,30%
2029	3%	-34,10%	0,00%	-0,40%
2030	0%	-37,10%	0,00%	-0,40%
Struc	0%	-37,10%	0,00%	-0,40%

Aandachtspunt bij uitwerking richting een 'eindbeeld' (exacte vormgeving kan hierbij later worden bepaald):

- Het wel of niet instandhouden van de zogenoemde 'villabelasting'. Voor woningen boven de circa 1 miljoen euro geldt een hoger EWF-tarief (2,35%). In de doorrekening van het CPB bij de BMH is ervoor gekozen om deze belasting nog te laten bestaan. Hierbij is er een afruil tussen enerzijds een vereenvoudiging van het stelsel (volledig de eigen woning halen uit box 1) versus een eventuele wens tot herverdeling.
- Een alternatieve keuze zou kunnen zijn om de woningen die vallen onder de 'villabelasting' over te hevelen naar box 3, met een vergelijkbare belastingdruk.
- De keuze om de eigenwoningschuld volledig buiten de fiscaliteit houden ('zuivere defiscalisering'), of - vooral vanwege uitvoeringsaspecten - de schuld over te hevelen naar box 3 (waar deze net als andere schulden kan worden opgevoerd als een aftrek).

Transitiepad en vormgeving aflossingseis (na afschaffen HRA)

- Van belang is dat de fiscale behandeling in zichzelf geen prikkel bevat om de hypotheekschuld grotendeels niet af te lossen. Dat wordt geborgd in dit fiche. Vervolgens zal tijdens het afbouwtraject richting volledige uitfasering van de HRA, de fiscale prikkel verdwijnen om een volledig aflossende hypotheek te nemen.
- Bezien dient te worden of en op welk moment een aflossingseis in regelgeving dient te worden opgenomen. Nu is in de Gedragscode Hypothecaire Financieringen van de Nederlandse Vereniging van Banken opgenomen dat een aflossingsvrije hypotheek maximaal voor een bedrag van 50% van de marktwaarde van de woning mag worden afgesloten.

- Een aflossingsseis lager dan 100% (bijvoorbeeld 70%¹¹²) brengt als voordeel met zich mee dat consumenten meer ruimte hebben om over hun levensloop zelf een keuze te maken tussen consumptie of besparingen. Bij volledige aflossing zullen sommige groepen, in combinatie met hun pensioenopbouw, teveel sparen. Tevens worden de maandlasten voor huishoudens – met name starters – over de eerste dertig jaar van hun hypotheeklening lager, wat bijdraagt aan een betere betaalbaarheid van koopwoningen. De leencapaciteit blijft wel gelijk.
- Er kleven ook nadelen aan een aflossingsseis die lager ligt dan 100%. Bij een gedeeltelijk aflossingsvrije hypotheek betalen consumenten lagere maandlasten maar wordt over de gehele looptijd meer voor de hypotheek betaald. Ook zal de consument bij het huidige aflosschema over 30 jaar in een langzamer tempo dan nu de LTV-ratio afbouwen, waardoor het restschuld risico toeneemt.
- Bij een lagere aflossingsseis ontstaan daarnaast drie verschillende groepen hypotheekhouders met verschillende rechten en plichten jegens de aanbieder 1) de groep vóór 2013 met een hypotheek tot 100% aflossingsvrij 2) de groep na 2013 met een hypotheek waarvan 100% wordt afgelost en 3) de nieuwe groep (in dit voorstel na 2030) met een lagere aflossingsverplichting.

Achtergrond/rationale

- De fiscale behandeling van de eigenwoning is niet ondoelmatig, complex en mist een eenduidig eindbeeld. Deze variant bevat een eindbeeld.

Effecten

Economie

Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt: Toegankelijkheid voor starters wordt verbeterd door structureel minder hoge woningprijzen, maar anderzijds is er minder hypotheekrenteaf trek. Door de lagere hypotheekrenteaf trek zal de maximale leencapaciteit per inkomen iets teruggaan, omdat in de bepaling van de leencapaciteit de renteaf trek wordt meegenomen. De exacte vormgeving van deze terugsluis is een politieke keuze. Wanneer beoogd wordt met name koopstarters te ondersteunen, ligt een terugsluis in de richting van lage en/of middeninkomens voor de hand.

De huizenprijzen groeien als gevolg van de maatregel volgens doorrekeningen CPB minder sterk ten opzichte van het basispad tot 2025 (per saldo +8%, -7% ten opzichte van het basispad van +15%). Daarnaast wordt een doelmatigheidswinst behaald voor de hele Nederlandse economie van jaarlijks structureel € 2 miljard.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving: de fiscale stimulering van eigenwoningbezit neemt per saldo af. Daardoor zal de samenstelling van de woningvoorraad veranderen, met een lichte verschuiving van koop- naar vrije-huurwoningen.

Stabiliteit van de huizenmarkt en economie: de fiscale stimulans om de eigen woning met schuld te financieren wordt per saldo kleiner. Een geringer aandeel schuldfinanciering draagt bij aan een stabielere huizenmarkt en economie.

Begroting

Budgetneutraal. **De totale opbrengst van deze maatregelen wordt vervolgens teruggesluisd in de IB, conform onderstaande tabel.** De exacte vormgeving van deze terugsluis is een politieke keuze. Wanneer beoogd wordt met name koopstarters te ondersteunen, ligt een terugsluis in de richting van lage en/of middeninkomens voor de hand.

Jaar	HRA (idem)	EWf	Saldo (terugsluis)
2020	0	0	
2021	0	0	
2022	148	0	148
2023	888	-271	617

¹¹² Wel hoger dan de 50% bij de eigendomsneutrale behandeling in box 3, in dit fiche blijft er immers nog een impliciete fiscale stimulans op eigenwoningschulden.

	2024	2046	-285	1761
	2025	3259	-606	2653
	(2042/2048)	5820*	-2951**	3090***
	* Uitgaande van een gemiddelde uitstaande hypotheekrente van structureel 3% ** De zogenoemde 'villabelasting' blijft in stand *** Bij deze vormgeving is gerekend met een aftrek van de eigenwoningschuld in box 3. Indien de schuld volledig buiten de fiscale behandeling blijft, is de opbrengst € 4,4 miljard.			
Overig				
Uitvoeringsaspecten	<u>Op korte termijn</u> De maatregel is een structuurwijziging en kan vandaar pas worden ingevoerd per 2022 indien bekend in september 2020. Positief voor de uitvoering is dat er geen administratie hoeft te worden opgebouwd ten aanzien van de dertigjaarstermijn die inwerking treedt op 2031. <u>Structureel</u> Aanzienlijke verlichting uitvoeringslasten, vooral vanwege vervallen tariefmaatregel (bijtelling) fiscale aflossingseis, dertigjaarstermijn en bijleenregeling.			

3. Afbouw HRA en EWF in huidig pad (in 2036 uitgefaseerd), borgen aflossingseis (70%)**Thema** Belasten van vermogen**Doel** Neutrale behandeling van het vermogen in de eigen woning**Omschrijving van de maatregel**

- Verlaging van de maximale renteaftrek eigen woning gaat in huidig tempo met 3%-punt per jaar en eerste opbrengst volgt in vorm van directe terugsluis EWF en daarna terugsluis in IB.
- Nadeel van deze optie ten opzichte van VK2A is dat de dertigjaarstermijn vanaf 2031 nog moet worden gehandhaafd. Anderzijds kunnen de inkomenseffecten per jaar iets kleiner uitvallen.

Jaar	HRA	t.o.v basispad	EWF	t.o.v. basispad
2020	46%	=	0,60%	=
2021	43%	=	0,50%	=
2022	40%	=	0,50%	=
2023	37%	=	0,45%	=
2024	34%	-3%	0,45%	=
2025	31%	-6%	0,40%	0,00%
2026	28%	-9%	0,35%	0,05%
2027	25%	-12%	0,30%	0,10%
2028	22%	-15%	0,25%	0,15%
2029	19%	-18%	0,20%	0,20%
2030	16%	-21%	0,20%	0,20%
2031	13%	-24%	0,15%	0,25%
2032	10%	-27%	0,10%	0,30%
2033	7%	-30%	0,10%	0,30%
2034	4%	-33%	0,05%	0,35%
2035	1%	-36%	0,00%	0,40%
2036	0%	-37%	0,00%	0,40%
Struc	0%	-37%	0%	0,40%

Achtergrond/rationale

- De fiscale behandeling van de eigenwoning is niet ondoelmatig, complex en mist een eenduidig eindbeeld. Deze variant bevat een eindbeeld.

Effecten**Economie**

Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt: Toegankelijkheid voor starters wordt verbeterd door structureel minder hoge woningprijzen, maar anderzijds is er minder hypotheekrenteaftrek. Door de lagere hypotheekrenteaftrek zal de maximale leencapaciteit per inkomen iets teruggaan, omdat in de bepaling van de leencapaciteit de renteaftrek wordt meegenomen. De exacte vormgeving van deze terugsluis is een politieke keuze. Wanneer beoogd wordt met name koopstarters te ondersteunen, ligt een terugsluis in de richting van lage en/of middeninkomens voor de hand.

De huizenprijzen groeien als gevolg van de maatregel volgens doorrekeningen CPB minder sterk ten opzichte van het basispad tot 2025 (per saldo +8%, - 7% ten opzichte van het basispad van +15%). Daarnaast wordt een doelmatigheidswinst behaald voor de hele Nederlandse economie van jaarlijks structureel € 2 miljard.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving: de fiscale stimulering van eigenwoningbezit neemt per saldo af. Daardoor zal de samenstelling van de woningvoorraad veranderen, met een lichte verschuiving van koop- naar vrije-huurwoningen.

	<i>Stabiliteit van de huizenmarkt en economie:</i> de fiscale stimulans om de eigen woning met schuld te financieren wordt per saldo kleiner. Een geringer aandeel schuldfinanciering draagt bij aan een stabielere huizenmarkt en economie.																																
Begroting	<p>Budgetneutraal.</p> <table><tr><th>Jaar</th><th>HRA</th><th>EWf</th><th>Saldo (terugsluis)</th></tr><tr><td>2020</td><td>=</td><td>=</td><td>0</td></tr><tr><td>2021</td><td>=</td><td>=</td><td>0</td></tr><tr><td>2022</td><td>=</td><td>=</td><td>0</td></tr><tr><td>2023</td><td>=</td><td>=</td><td>0</td></tr><tr><td>2024</td><td>693</td><td>=</td><td>693</td></tr><tr><td>2025</td><td>1386</td><td>=</td><td>1386</td></tr><tr><td>Structureel (2042/2048)</td><td>5820*</td><td>-2951**</td><td>3090***</td></tr></table> <p>* Uitgaande van een gemiddelde uitstaande hypotheekrente van structureel 3% ** De zogenoemde ‘villabelasting’ blijft in stand *** Bij deze vormgeving is gerekend met een aftrek van de eigenwoningschuld in box 3. Indien de schuld volledig buiten de fiscale behandeling blijft, is de opbrengst € 4,4 miljard.</p>	Jaar	HRA	EWf	Saldo (terugsluis)	2020	=	=	0	2021	=	=	0	2022	=	=	0	2023	=	=	0	2024	693	=	693	2025	1386	=	1386	Structureel (2042/2048)	5820*	-2951**	3090***
Jaar	HRA	EWf	Saldo (terugsluis)																														
2020	=	=	0																														
2021	=	=	0																														
2022	=	=	0																														
2023	=	=	0																														
2024	693	=	693																														
2025	1386	=	1386																														
Structureel (2042/2048)	5820*	-2951**	3090***																														
Overig																																	
Uitvoeringsaspecten	<p><u>Op korte termijn</u></p> <p>De maatregel is een structuurwijziging en kan vandaar pas worden ingevoerd per 2022 indien bekend in september 2020.</p> <p>Nadeel ten opzichte van pakket 2A is dat er nog wel een administratie moet worden opgebouwd ten aanzien van de dertigjaarstermijn die inwerking treedt op 2031.</p> <p><u>Structureel</u></p> <p>Zeer aanzienlijke verlichting uitvoeringslasten, vooral vanwege vervallen tariefmaatregel (bijtelling) fiscale aflossingseis en bijleenregeling.</p>																																

4. Bevriezing EWF op 0,6% en verhoging EWF voor woningen boven € 300.000**Thema** Belasten van vermogen**Doel** Neutrale behandeling van het vermogen in de eigen woning**Omschrijving van de maatregel**

- Volgens het woningmarktmodel van het CPB is de voornaamste subsidie dat de vermogenscomponent van de woning via het EWF veel minder zwaar wordt belast dan vermogen in box 3. Grosso modo is de vermogensbelasting in box 3 ruim 1,2%, terwijl het EWF-tarief met circa 0,40% maal 40% marginaal tarief met gemiddeld circa 0,16% aan belastingdruk relatief laag is.
- Om dit verschil te verkleinen, wordt het EWF-tarief bevroren op het niveau van 2020 en daarnaast worden de woningen tot € 300.000 en boven 1 miljoen wat meer in lijn gebracht met het (huidige en toekomstige) tarief in box 3. Het niveau van de hypotheekrenteaftrek blijft ongewijzigd. Bij een lagere renteaftrek kan, gegeven de huidige lage actuele rente, de prikkel ontstaan om vaker een aflossingsvrije hypotheeklening aan te gaan zonder renteaftrek, die wel kwalificeert in box 3 (en daar mogelijk voor een vermogende groep fungeert als aftrek).
- Voorts baant dit fitch ook een weg om na een volgende kabinetsperiode eventueel de eigen woning op termijn over te brengen naar box 3. De opbrengst wordt vervolgens budgetneutraal teruggesluisd in de inkomstenbelasting.

De uitfasering van de regeling in Hillen in 30 jaar blijft overigens ongewijzigd.

Jaar	EWF-basispad	Woningen tot € 300.000	T.o.v. basispad	EWF-tarief voor woningen boven € 300.000*	T.o.v. basispad
2020	0,60%	0,60%	=	0,60%	=
2021	0,50%	0,60%	+0,1%	0,60%	+0,10%
2022	0,50%	0,60%	+0,10%	0,70%	+0,20%
2023	0,45%	0,60%	+0,15%	0,80%	+0,35%
2024	0,45%	0,60%	+0,15%	0,90%	+0,45%
2025	0,40%	0,60%	+0,20%	1%	+0,60%

* Optioneel kan ook de zogenoemde 'villabelasting' worden verhoogd. Met 2,35% maal toptarief (49,5%) is deze echter al grosso modo vergelijkbaar met de belastingdruk in box 3.

Achtergrond/rationale

- De fiscale behandeling van de eigenwoning is niet ondoelmatig, complex en mist een eenduidig eindbeeld. Deze variant bevat een eindbeeld.

Effecten**Economie**

Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt: De fiscale stimulans op het eigenwoningbezit neemt af. Dit leidt tot een lagere stijging van de huizenprijzen. De exacte vormgeving van deze terugsluis is een politieke keuze. Wanneer beoogd wordt met name koopstarters te ondersteunen, ligt een terugsluis in de richting van lage en/of middeninkomens voor de hand.

De huizenprijzen groeien als gevolg van de maatregel volgens doorrekeningen CPB minder sterk ten opzichte van het basispad tot 2025 (per saldo +14,2%, -0,8% ten opzichte van het basispad van +15%). Daarnaast wordt een doelmatigheidswinst behaald voor de hele Nederlandse economie van jaarlijks structureel € 0,3 miljard.

Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving: geen effect verwacht.

Stabiliteit van de huizenmarkt en economie: Beperking huizenprijseffecten bevordert de stabiliteit gegeven de huidige krappe markt

Begroting

Budgetneutraal.

	<p>In 2025 is de budgettaire opbrengst € 2,7 miljard en structureel € 3,6 miljard. De opbrengst wordt teruggesluisd in box 1.</p> <p>De huizenprijzen groeien als gevolg van de maatregel volgens doorrekeningen CPB minder sterk ten opzichte van het basispad (per saldo +14,2%, -0,8% ten opzichte van het basispad van +15%). Daarnaast wordt een doelmatigheidswinst behaald voor de hele Nederlandse economie van jaarlijks structureel € 0,3 miljard.</p>
Overig	
Uitvoeringsaspecten	<p><u>Op korte termijn</u></p> <p>De maatregel is een structuurwijziging en complexiteitsverhogend voor de Belastingdienst. Kan worden ingevoerd per 2022 indien bekend in september 2020.</p>

5. Beperken HRA tot € 300.000, vervallen bijleenregeling, vervallen dertig-jaarstermijn en vervallen fiscale toets aflossingsverplichting

Thema	Belasten van vermogen
Doel	Neutrale behandeling van het vermogen in de eigen woning

Omschrijving van de maatregel

In het kader van enerzijds de noodzaak van complexiteitsreductie van de fiscale eigenwoningregeling en anderzijds de noodzaak tot schuldreductie:

- wordt de hypotheekrenteaftrek stapsgewijs beperkt tot een maximale eigenwoningschuld van € 300.000*;
- wordt de zogenoemde bijleenregeling afgeschaft;
- vervalt voor overgangsrechtsschulden (schulden van voor 2013) de maximale termijn van 30 jaar waarbinnen de hypotheekrente kan worden afgetrokken, en
- wordt de fiscale eis enkel dat een hypothecaire lening binnen 30 jaar tenminste annuïtair moet worden afgelost aangepast in die zin dat hypotheekrenteaftrek alleen mogelijk is voor hypotheeken waarvoor contractueel is vastgelegd dat deze binnen 30 jaar tenminste annuïtair moet worden afgelost (deel bestaande eis); de hypotheekrenteaftrek wordt dan niet langer afhankelijk gesteld van de vraag of ook inderdaad elke maand exact volgens schema wordt afgelost (vervallen bestaande fiscale toets). Het is voldoende dat banken hun klanten aan de contractuele verplichtingen houden.

* Het ligt voor de hand om een vergelijkbare beperking van de aftrek ook te introduceren voor de aftrek van erfpachtcanons.

In de huidige wetgeving is reeds voorzien in een stapsgewijze afbouw van het tarief waartegen de hypotheekrente kan worden afgetrokken. Tevens is voorzien in stapsgewijze afbouw van de zogenoemde Hillen-regeling. Voorts is voorzien in een stapsgewijze verlaging van het EWF. De verschillende afbouwtrajecten zijn weergegeven in de onderstaande tabel. In deze maatregelen worden geen wijzigingen aangebracht.

Jaar	2019	2020	2021	2022	2023	Struc
Maximaal aftrektarief aftekbare kosten eigen woning	49,0%	46,0%	43,0%	40,0%	37,05%	37,05%
Verloop afbouw Hillen- regeling	96,67%	93,33%	90,00%	86,67%	83,34%	0%
Verloop ewf*	0,65%	0,60%	0,50%	0,50%	0,45%	

* Voor woningen met een WOZ-waarde van € 75.000 tot en met € 1.090.000 (stand 2020)

Achtergrond/rationale

- De fiscale behandeling van de eigenwoning is niet ondoelmatig, complex en mist een eenduidig eindbeeld. Deze variant bevat een eindbeeld.

Effecten

Economie	De recent uitgevoerde evaluaties hebben uitgewezen dat de huidige fiscale eigenwoningregeling met zijn verschillende deelregelingen te complex is geworden, vooral in situaties dat zich life-events zoals verhuizen, trouwen, scheiden en dergelijke voordoen of zich hebben voorgedaan. Met name de bijleenregeling en de fiscale aflossingseis - die weliswaar effectief hebben bijgedragen aan schuldreductie- hebben de fiscale eigenwoningregeling fors complexer gemaakt. Daarnaast is in de evaluatie (terecht) gewezen op het feit dat er geen of onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om de maximale termijn van 30 jaar waarbinnen de hypotheekrente kan worden afgetrokken, te kunnen handhaven. Het vervallen van deze deelregelingen dan wel het anders vormgeven daarvan - zoals het geval is voor de aflossingseis - leidt tot een forse complexiteitsreductie voor zowel de burger, de adviseur als de Belastingdienst. De afschaffing van de bijleenregeling en de maximale periode van 30 jaar waarbinnen hypotheekrenteaftrek mogelijk is kan in beperkte mate afbreuk doen aan schuldreductie. Het anders vormgeven van de aflossingseis blijft onverminderd bijdragen aan schuldreductie. Om schuldreductie te waarborgen en te versterken
-----------------	---

wordt een maximale eigenwoningschuld waarvoor hypotheekrenteaftrek mogelijk is geïntroduceerd en gesteld op € 300.000, zijnde de gemiddelde WOZ-waarde van de Nederlandse koopwoning. De invoering van dat maximum zou stapsgewijs in een aantal jaren moeten plaatsvinden om de effecten te mitigeren. In de nadere uitwerking moet worden gezien hoe de eigenwoningschuld boven de € 300.000 fiscaal wordt behandeld.

In onderstaande tabel is op basis van gegevens van het WoON2018 een overzicht gegeven van het aantal huishoudens met een eigenwoningschuld van respectievelijk meer dan € 100.000, € 200.000, € 300.000, € 400.000 en € 500.000. Dit betreft de resterende openstaande eigenwoningschuld na aflossingen (voor zover van toepassing) en is dus niet de schuld die bij het sluiten van de hypotheek is aangegaan.

Eigenwoningschuld* (van - tot)	Aantal huishoudens met renteaftrek	Gemiddelde schuld
€ 0 – € 100.000	823.950 (23%)	€ 59.545
€ 100.000 – € 200.000	1.441.161 (40%)	€ 151.436
€ 200.000 – € 300.000	832.926 (23%)	€ 242.380
€ 300.000 – € 400.000	268.466 (7,6%)	€ 342.274
€ 400.000 – € 500.000	103.446 (2,9%)	€ 444.208
< € 500.000	114.096 (3%)	€ 731.776
Totaal	3.584.081	€ 192.667

* Voor hypotheekrenteaftrek waaraan een KEW/SEW/BEW is gekoppeld gaat het om het openstaande deel van de schuld zonder rekening te houden met het in de KEW/SEW/BEW opgebouwde bedrag.

De beperking van de hypotheekrenteaftrek tot een schuld van maximaal € 300.000 raakt derhalve ongeveer 13,5% van de huishoudens met een eigenwoningschuld. De groep huishoudens die het hardst wordt geraakt is vanzelfsprekend de groep met een eigenwoningschuld van meer dan € 500.000. Met een gemiddelde schuld van € 731.776 verliest deze groep gemiddeld genomen het recht op hypotheekrenteaftrek voor een schuld van ruim € 431.000. De groep met een hypotheek van meer dan € 400.000 verliest gemiddeld genomen het recht op aftrek voor een schuld van ruim € 144.000. Voor de groep met een hypotheek van meer dan € 300.000 gaat het gemiddeld om een schuld van ruim € 42.000. In dat verband past het dan ook om de beperking van de hypotheekrenteaftrek in stappen in te voeren. Bijvoorbeeld in jaar 1 een beperking van de eigenwoningschuld tot € 700.000, in jaar 2 tot € 600.000 enzovoorts totdat in jaar 5 de hypotheekrenteaftrek is gemaximeerd op € 300.000.

Voor hypotheekrenteaftrek waaraan een KEW/SEW/BEW is gekoppeld (denk aan de zogenoemde spaarhypotheek) blijft de eigenwoningschuld normaliter – behoudens tussentijdse aflossing – gedurende de gehele looptijd van de hypotheek gelijk aan de aangegane schuld.

Voor de afschaffing van de bijleenregeling is geen stapsgewijze invoering noodzakelijk, deze kan in het eerste jaar waarin ook de eerste stap van de beperking van de maximale schuld waarover hypotheekrenteaftrek wordt verkregen plaatsvindt worden ingevoerd. Dat geldt eveneens voor het vervallen van de eis dat gedurende een periode van 30 jaar renteaftrek mogelijk is. Het vervallen van deze

	<p>regelingen is immers in het voordeel van belastingplichtige. De andere vormgeving van de (fiscale) aflossingseis kan naar zijn aard al niet stapsgewijs worden ingevoerd.</p> <p><i>Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt:</i> De maatregel draagt bij aan de beperking van de stijging van woningprijzen. Dit draagt daarmee bij aan het betaalbaar maken van een koopwoning voor starters. Aangezien de gemiddelde koopwoning van een starter een prijs heeft van ongeveer € 250.000 wordt de gemiddelde starter niet geraakt door de beperking van de maximale schuld.</p> <p>De huizenprijzen groeien als gevolg van de maatregel volgens doorrekeningen CPB minder sterk ten opzichte van het basispad 2025 (per saldo +13,6%, -1,4% ten opzichte van het basispad van +15%). Daarnaast wordt een doelmatigheidswinst behaald voor de hele Nederlandse economie van jaarlijks structureel € 0,3 miljard.</p>												
Begroting	<p>Budgetneutraal, de opbrengst kan worden teruggesluisd binnen box 1.</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Maatregel</th><th>Budgettair effect</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Aftoppen hypotheekrenteaftrek</td><td>+ (ca 1 miljard)</td></tr> <tr> <td>Afschaffen bijleenregeling</td><td>- ca 0,2 miljard</td></tr> <tr> <td>Afschaffen 30-jaarstermijn</td><td>Nihil</td></tr> <tr> <td>Andere vormgeving aflossingseis</td><td>Nihil</td></tr> <tr> <td>Totaal</td><td>Ca 0,8 miljard</td></tr> </tbody> </table>	Maatregel	Budgettair effect	Aftoppen hypotheekrenteaftrek	+ (ca 1 miljard)	Afschaffen bijleenregeling	- ca 0,2 miljard	Afschaffen 30-jaarstermijn	Nihil	Andere vormgeving aflossingseis	Nihil	Totaal	Ca 0,8 miljard
Maatregel	Budgettair effect												
Aftoppen hypotheekrenteaftrek	+ (ca 1 miljard)												
Afschaffen bijleenregeling	- ca 0,2 miljard												
Afschaffen 30-jaarstermijn	Nihil												
Andere vormgeving aflossingseis	Nihil												
Totaal	Ca 0,8 miljard												
Overig													
Uitvoeringsaspecten	<p><u>Op korte termijn</u> De maatregel leidt tot een aanzienlijke complexiteitsreductie voor de Belastingdienst. Het gaat echter om een structuuraanpassing die ook doorwerkt in de voorlopige aangifte/aanslag. De benodigde lead time voor de inwerkingtreding van deze maatregel bedraagt tenminste 15,5 maanden nadat de maatregel is aanvaard in de Tweede Kamer, een langere lead time kan echter niet worden uitgesloten.</p>												

6. Afschaffen overdrachtsbelasting woningen	
Thema	Belasten van vermogen
Doel	Neutrale behandeling van het vermogen in de eigen woning
Omschrijving van de maatregel	
<ul style="list-style-type: none"> De overdrachtsbelasting voor woningen (2%) wordt afgeschaft. 	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> De fiscale behandeling van de eigenwoning is niet ondoelmatig, complex en mist een eenduidig eindbeeld. Deze variant bevat een eindbeeld. 	
Effecten	
Economie	<p><i>Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt:</i> Deze maatregel bevordert doorstroming op de woningmarkt. De overdrachtsbelasting heeft het karakter van een verhuisbelasting en belemmert daarmee de mogelijkheid om te verhuizen vanwege bijvoorbeeld andere woonwensen of een andere baan. Studies van het CPB laten zien dat een afname van de overdrachtsbelasting met 1%-punt leidt tot een verhoging van het aantal baanwisselingen met circa 1,5% en tot 3 à 10% extra verhuizingen (CPB, 2012).</p> <p>Het afschaffen van de overdrachtsbelasting leidt tot een verlaging van de netto woonlasten van de gemiddelde eigenaar-bewoner. Dat stimuleert de vraag naar koopwoningen. Op korte termijn stijgt de prijs van een gemiddelde koopwoning met naar schatting 2,4% en structureel met 1,3%.</p> <p><i>Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving:</i> Het aandeel van koopwoningen neemt beperkt toe, bijna volledig ten koste van de commerciële huursector.</p> <p><i>Stabiliteit van de huizenmarkt en economie:</i> Op korte termijn nemen vermogensrisico's af door stijgende huizenprijzen. Op lange termijn nemen deze mogelijk toe doordat eigenwoningbezit toeneemt.</p>
Begroting	De budgettaire kosten van de maatregel bedragen jaarlijks structureel € 1,4 miljard.
Overig	<p>De maatregel bevordert doorstroming op de woningmarkt. Daar staat tegenover dat de (ondoelmatige) netto-stimulering van eigenwoningbezit toeneemt. Het ligt daarom voor de hand deze maatregel op te nemen als onderdeel van een pakket dat de netto-stimulering per saldo afbouwt.</p> <p>Een afschaffing van de overdrachtsbelasting kan mogelijk een aanzuigende werking hebben voor beleggers op de koopmarkt.</p>
Uitvoeringsaspecten	<p><u>Op korte termijn</u></p> <p>De maatregel zorgt voor een reductie in de complexiteit aangezien er nu nog slechts één tarief zal zijn in de overdrachtsbelasting, namelijk de overdrachtsbelasting van niet-woningen (7% in 2021).</p>

7. Schenkingsvrijstelling eigen woning afschaffen	
Thema	Belasten van vermogen
Doel	Neutrale behandeling van het vermogen in de eigen woning
Omschrijving van de maatregel	
<ul style="list-style-type: none"> Iedereen tussen 18 en 40 jaar die een schenking ontvangt, heeft een vrijstelling schenkbelasting van maximaal € 102.010 (bedrag 2019) bij een schenking ten behoeve van een eigen woning. Deze vrijstelling is per schenker eenmalig. Onder schenking voor een eigen woning valt schenking voor verwerving van een eigen woning, de verbetering of het onderhoud van een eigen woning, de afkoop van rechten van erfpacht, opstal of beklemming met betrekking tot een eigen woning dan wel de aflossing van een eigenwoningschuld. Zonder deze vrijstelling zou over de schenking voor zover boven de reguliere vrijstelling¹¹³ 10% schenkbelasting door een kind, 18% door een kleinkind respectievelijk 30% door overige verkrijgers zijn verschuldigd. De per 2017 ingevoerde structurele vrijstelling beoogt een bijdrage te leveren aan de reductie van de eigenwoningschuld. Gezien de fiscale aflossingseis en de lage restschuldproblematiek neemt de relevantie van de maatregel echter af. Er is gekozen voor een leeftijdsgrens van 40 jaar omdat jongere huishoudens over kleine financiële buffers beschikken en moeilijk eigen geld kunnen inzetten voor de aflossing van hun schuld en omdat deze leeftijdsgrens goed aansluit bij de werkzame jaren waarin de belastingdruk en kosten voor huishoudens het hoogst zijn. Zonder leeftijdsgrens zou het budgettaire beslag veel groter zijn en ook meer estate planning voorkomen. 	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> De fiscale behandeling van de eigenwoning is niet ondoelmatig, complex en mist een eenduidig eindbeeld. Deze variant bevat een eindbeeld. 	
Effecten	
Economie	<p><i>Toegankelijkheid/betaalbaarheid van de woningmarkt:</i> naar verwachting niet of nauwelijks significant.</p> <p><i>Kwaliteit van de woningvoorraad en leefomgeving:</i> mogelijk minder segregatie in stedelijk gebied.</p> <p><i>Stabiliteit van de huizenmarkt en economie:</i> naar verwachting niet of nauwelijks significant.</p>
Begroting	<p>€ 0,2 miljard opbrengst.</p> <p>Als gevolg van afschaffing van de vrijstelling zal er minder worden geschonken waardoor er op korte termijn beperkt een uitverdieneffect op de hypotheekrenteaftrek is.</p>
Overig	
Uitvoeringsaspecten	<p><u>Op korte termijn</u></p> <p>De maatregel betreft een beperkte structuuraanpassing voor de Belastingdienst. Voor het toezicht leidt dit tot een vereenvoudiging.</p>

¹¹³ Circa € 5.000 voor een kind en ruim € 2.000 voor anderen.

8. Invoering progressief tarief in box 3	
Thema	Belasten van vermogen
Doel	Zwaarder belasten van vermogens groter dan € 1.000.000
Omschrijving van de maatregel	
<ul style="list-style-type: none"> Belastingplichtigen met een vermogen van groter dan € 1.000.000 zullen worden belast met een hoger box 3-tarief. 	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> Uit onderzoek van de OESO blijkt dat Nederland een hoge vermogensongelijkheid heeft. In dit onderzoek zijn de eigen woning en pensioenvermogens niet meegenomen, waardoor de vermogensongelijkheid feitelijk lager is dan in het onderzoek is weergegeven. Vanuit de politiek en de maatschappij klinkt niettemin een roep om de allerrijksten meer belasting te laten betalen. Daarnaast wordt in de economische wetenschap ook gepleit voor een zwaardere heffing over hogere vermogens. Op dit moment wordt inkomen uit het vermogen in de heffing betrokken (vermogensrendementsheffing). Voor (netto) vermogens vanaf ca. € 1.000.000 geldt een forfaitair rendement van 5,33% (2020), dit rendement wordt belast tegen een tarief van 30%. Door gebruikmaking van een forfait is het voor de belastingheffing niet relevant of het rendement daadwerkelijk wordt gehaald. De voorgestelde maatregel introduceert een hoger belastingtarief dan 30% over het saldo van de bezittingen minus de schulden groter dan € 1.000.000 miljoen. Door een verhoging van het belastingtarief voor (netto) vermogens groter dan € 1.000.000 wordt de effectieve belastingdruk verhoogd. Hiermee komt er additionele druk op vermogende om meer rendement te halen (het effectieve belastingtarief over het vermogen stijgt immers), hetgeen mogelijk leidt tot een fiscaal geïnitieerde trek naar risicovolle vermogensbestanddelen. Om heffing te ontlopen zouden belastingplichtigen met grote vermogens het vermogen kunnen onderbrengen in een vennootschap en zodoende onder de (additionele) box 3-heffing uitkomen. 	
Effecten	
Economie	De maatregel leidt tot een economische verstoring voor huishoudens die onder het hoge tarief vallen, doordat mensen een kleinere prikkel ervaren om vermogen op te bouwen in box 3.
Begroting	Een tarief van 40% (ipv 30%) boven € 1mln levert circa € 0,3 mld op.
Overig	De maatschappelijke acceptatie van het box 3-stelsel ligt reeds enige tijd onder vuur. Door een verhoging van het tarief voor een bepaalde groep vermogenden zal deze acceptatie naar waarschijnlijkheid niet toenemen.
Uitvoeringsaspecten	Het box 3-systeem blijft grotendeels hetzelfde. De forfaitaire rendementen maken het systeem eenvoudig en goed uitvoerbaar.

9. Invoering vermogensbelasting	
Thema	Belasten van vermogen
Doel	Zwaardere belasting van vermogens groter dan € 1.000.000
Omschrijving van de maatregel	
<ul style="list-style-type: none"> Het invoeren van een vermogensbelasting voor vermogens groter dan € 1.000.000. 	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> Uit onderzoek van de OESO blijkt dat Nederland een hoge vermogensongelijkheid heeft. In dit onderzoek zijn de eigen woning en pensioenvermogens niet meegenomen, waardoor de vermogensongelijkheid feitelijk lager is dan in het onderzoek is weergegeven. Vanuit de politiek en de maatschappij klinkt niettemin een roep om de allerrijksten meer belasting te laten betalen. Daarnaast wordt in de economische wetenschap ook gepleit voor een zwaardere heffing over hogere vermogens (bijv. Piketty). Deze maatregel voert een nieuwe heffingswet in. Aangezien in de inkomensbelasting alleen inkomsten kunnen worden belast, zal een afzonderlijke vermogensbelasting worden geïntroduceerd. De vermogensbelasting geldt voor de belastingplichtigen met een vermogen van groter dan € 1.000.000. De grondslag zal in ieder geval dienen te bestaan uit het vermogen in box 2 en box 3, omdat het anders gemakkelijk te ontwijken is. Omdat de eigen woning en het pensioenvermogen ook te zien is als het vermogen van een belastingplichtige kan overwogen worden deze vermogensbestanddelen eveneens mee te nemen in de heffing. De vaststelling van de waarde in het economische verkeer van verschillende vermogensbestanddelen is lastig, omdat geen natuurlijk moment van waardering voorhanden is. Zo is het onduidelijk wat de waarde in het economisch verkeer is van aandelen die aangehouden worden in box 2, is de waarde van veel roerende goederen ingewikkeld om te bepalen. Daarnaast is een vermogensbelasting in internationaal verband lastig te heffen omdat de belastingverdragen veelal niet voorzien in een toedeling van de heffingsbevoegdheid aan Nederland over het vermogen (in tegenstelling tot het inkomen). Een vermogensbelasting naast een inkomstenbelasting zal dubbelop voelen. Alhoewel de bron een andere is (vermogens vs inkomen uit vermogen) is een vermogensbelasting naast een inkomstenbelasting dubbelop (economisch dubbele heffing). Het belastingtarief over de waarde van het vermogen groter dan € 1.000.000 bedraagt bijvoorbeeld 1%. 	
Effecten	
Economie	De maatregel leidt tot een economische verstoring voor huishoudens die onder het hoge tarief vallen, doordat mensen een kleinere prikkel ervaren om vermogen op te bouwen.
Begroting	€ 0,7 mld (gebaseerd op het vermogen in box 3).
Overig	<p>In combinatie met box 3 leidt een vermogensbelasting tot economisch dubbele heffing.</p> <p>De waardebepaling is lastig te bepalen voor een groot aantal vermogensbestanddelen. Dit komt enerzijds omdat er geen handel in deze goederen plaatsvindt of omdat dit vermogen wordt aangehouden voor privédoeleinden.</p> <p>De verhouding tot voorstel voor het nieuwe stelsel box 3 is daarnaast complex. Daar wordt een voorstel gedaan voor een stelsel dat spaarders tegemoetkomt (groot en klein). Door een vermogensbelasting te heffen worden spaarders met een vermogen groter dan € 1.000.000 wederom in de heffing betrokken.</p>
Uitvoeringsaspecten	Een vermogensbelasting is qua heffingssystematiek relatief eenvoudig. Aan de andere kant is de grondslag voor de vermogensbelasting breder. Die vermogensbestanddelen moeten door de belastingplichtige worden gewaardeerd en door de belastingdienst worden gecontroleerd.

	De neiging om constructies op te zetten of vermogensbestanddelen naar landen te verplaatsen waarmee gunstige verdragen zijn gesloten, zal groter zijn.
--	--

10. Aanpassen regeling tijdelijke verhuur eigen woning	
Thema	Belasten van vermogen
Doel	Deels vereenvoudiging en deels opheffen overcompensatie
Omschrijving van de maatregel	
<ul style="list-style-type: none"> Aftrek van kosten die direct samenhangen met de tijdelijke verhuur van (een deel van) de eigen woning forfaitair maken door deze kosten te versleutelen in het percentage van de huurinkomsten dat niet wordt belast. Dit betekent dat voornoemd percentage voortaan zal worden toegepast op de brutohuurinkomsten (i.p.v. op de nettohuurinkomsten). Daarnaast het percentage van de in aanmerking te nemen huurinkomsten verhogen van 70% naar 80%. 	
Achtergrond/rationale	
<p><i>Omzetten aftrek werkelijke directe kosten verhuur in forfait</i></p> <ul style="list-style-type: none"> De aftrek van de werkelijke direct met de tijdelijke verhuur van (een deel van) de eigen woning samenhangende kosten blijkt lastig in de praktijk. Men kan de in aftrek gebrachte kosten niet verantwoorden of men trekt kosten af die niet aftrekbaar zijn zoals de kosten voor het tijdens de verhuur elders verblijven van de verhuurders. Om de aangifte voor burgers te vergemakkelijken en de uitvoering voor de Belastingdienst te vereenvoudigen wordt voorgesteld in plaats van de werkelijk gemaakte kosten een forfait in aanmerking te nemen voor de directe kosten van verhuur. Een percentage van 15% van de brutohuuropbrengst wordt hiervoor toereikend geacht. <p><i>Wijziging huidige vaste percentage voor kosten woning</i></p> <ul style="list-style-type: none"> Naast het in mindering brengen van de werkelijke direct met de tijdelijke verhuur samenhangende kosten op de opbrengsten uit tijdelijke verhuur, wordt op dit moment een vast percentage van de betreffende inkomsten niet belast. Dit huidige percentage van het in aanmerking nemen van 70% van de nettohuurinkomsten i.p.v. 100% is voortgekomen uit twee onderdelen: <ul style="list-style-type: none"> - tot 2010 een afbouwpercentage van 25% als compensatie voor het tijdens de verhuur <i>niet</i> in aanmerking kunnen nemen van kosten, lasten en afschrijvingen. - vanaf 2010 aanvullend een afbouwpercentage van 5% als compensatie voor het tijdens de verhuur <i>wel</i> in aanmerking nemen van het eigenwoningforfait (ewf). Het vanaf 2010 wel in aanmerking nemen van het ewf waar dat voorheen niet het geval was, is ingevoerd als vereenvoudiging. Op deze manier kan het ewf worden voorgevuld in de aangifte, omdat het al dan niet tijdelijk verhuren van de woning niet meer bepalend is voor het al dan niet het hele jaar van toepassing zijn van het ewf. Aangezien het ewf een nettoforfait betreft waarin de kosten, lasten en afschrijvingen voor de woning al zijn meegenomen – en dit forfait voor het hele jaar inclusief de periode van verhuur in aanmerking wordt genomen – is er sinds 2010 sprake van dubbele compensatie voor de genoemde kosten, lasten en afschrijvingen tijdens de periode van verhuur. Dit is aanleiding om het percentage van 25% te laten vervallen. Hiermee wordt de overcompensatie opgeheven. Daarmee resteert een percentage van 5% vanwege het in aanmerking nemen van het ewf tijdens de periode van verhuur. <p><i>Nieuw forfaitair aftrekpercentage</i></p> <ul style="list-style-type: none"> In samenhang met de forfaitering van de aftrek van de directe kosten van de tijdelijke verhuur en het opnemen van deze forfaitaire aftrek in het percentage van de inkomsten uit de verhuur dat niet wordt belast, wordt het nieuwe forfaitaire aftrekpercentage op 20% gesteld. Omdat de aftrek van de directe kosten van de tijdelijke verhuur al is opgenomen in dit percentage, wordt dit percentage voortaan toegepast op de brutohuurinkomsten. 	
Effecten	
Economie	
Begroting	De maatregel levert naar schatting € 2 mln per jaar op.
Overig	
Uitvoeringsaspecten	<p>Het vervangen van het afzonderlijk in aftrek kunnen brengen van de werkelijke directe kosten van verhuur door een forfait vereenvoudigt de aangifte voor de burger en de controle door de Belastingdienst.</p> <p>Deze wijziging betekent een vereenvoudiging voor het toezicht, er hoeft één post minder gecontroleerd te worden. Over het algemeen maken</p>

	burgers veel fouten bij deze post, een forfait draagt bij aan het verminderen daarvan.
--	--

11. Afschrijvingsbeperking gebouwen in Vpb doortrekken naar IB-onderneming	
Thema	Belasten van vermogen
Doel	Komen tot een (meer) gelijke fiscale behandeling van de afschrijving op gebouwen tussen de Vpb- en de IB-sfeer.
Omschrijving van de maatregel	
<ul style="list-style-type: none"> • Net zoals sinds 1 januari 2019 geldt voor belastingplichtigen in de vennootschapsbelasting, beperkt deze maatregel ook voor de winstsfeer in de inkomstenbelasting de afschrijving op gebouwen in eigen gebruik tot de WOZ-waarde als bodemwaarde (en dus niet meer 50% van de WOZ-waarde). • Overgangsrecht voor belastingplichtigen die met betrekking tot een gebouw in eigen gebruik nog geen drie jaar hebben afgeschreven. Zij kunnen gedurende het restant van de driejaarsperiode nog volgens de oude regels (tot 50% van de WOZ-waarde) afschrijven. 	
Achtergrond/ratio	
<ul style="list-style-type: none"> • Afschrijving op een gebouw is alleen mogelijk indien de boekwaarde hoger is dan de bodemwaarde van het gebouw. Voor ondernemers (en resultaatgenieters) in de inkomstenbelasting is de bodemwaarde voor gebouwen die ter beschikking worden gesteld aan derden gelijk aan de WOZ-waarde en voor gebouwen in eigen gebruik thans nog 50% van de WOZ-waarde. Sinds 1 januari 2019 is voor belastingplichtigen in de vennootschapsbelasting ook de afschrijving op gebouwen in eigen gebruik beperkt tot de WOZ-waarde. Door de afschrijvingsbeperking zijn eventuele stille reserves in de onroerende zaak kleiner en dus ook het bedrag dat bij verkoop eventueel gedoteerd kan worden aan de herinvesteringsreserve (HIR). • Nu de aanscherping van de afschrijvingsbeperking op gebouwen in eigen gebruik in de vennootschapsbelasting is ingevoerd, is het logisch om een vergelijkbare afschrijvingsbeperking ook in de winstsfeer van de inkomstenbelasting in te voeren. Daarmee zou voor alle gebouwen die als bedrijfsmiddel worden gebruikt een afschrijving gelden tot maximaal de WOZ-waarde, ongeacht of het een gebouw in eigen gebruik of ter belegging is en ongeacht of het in een IB-onderneming (c.q. in de resultaatsfeer) of een Vpb-plichtig lichaam wordt gebruikt. Deze maatregel zorgt er in het algemeen ook voor dat het verschil tussen de boekwaarde en de toekomstige verkoopwaarde kleiner is, met als gevolg dat de belastbare winst bij verkoop van het gebouw lager is. Daarmee wordt de mogelijkheid voor langdurig uitstel van belastingheffing door gebruikmaking van de herinvesteringsreserve beperkt. • Ook worden door deze maatregel constructies tegengegaan waarbij men ruimere afschrijvingsmogelijkheden in de IB-sfeer (in vergelijking tot de Vpb-sfeer) beoogt te benutten. 	
Effecten	
Economie	<p>Het investeren in een gebouw in eigen gebruik in de winstsfeer in de inkomstenbelasting wordt minder aantrekkelijk doordat minder belastinguitstel mogelijk is. In principe blijft de totale belastingheffing gelijk, maar vindt er wel een verschuiving in de tijd plaats (liquiditeitsnadeel).</p> <p>De mogelijkheid om af te schrijven op gebouwen in eigen gebruik kan een rol spelen bij uitbreidings- of investeringsbeslissingen, aangezien het op jaarbasis impact heeft op fiscale afschrijvingslasten die in aanmerking kunnen worden genomen.</p>
Begroting	De maatregel betreft met name het naar voren halen van belastinginkomsten. In kastermen bedraagt de opbrengst € 104 miljoen in het jaar van invoering oplopend tot € 130 miljoen na afloop van het overgangsrecht. Op langere termijn wordt de opbrengst van de maatregel beperkt door een lagere opbrengst bij afwikkeling of vervreemding. De lastenrelevante opbrengst is daarom lager en bedraagt € 82 miljoen per jaar. De maatregel raakt circa 73 duizend belastingplichtigen.
Overig	
Uitvoeringsaspecten	De maatregel mindert de complexiteit voor de Belastingdienst.

	<p>Met deze maatregel worden constructies tegengegaan waarbij men ruimere afschrijvingsmogelijkheden in de IB-sfeer (in vergelijking tot de Vpb-sfeer) beoogt te benutten.</p> <p>Deze wijziging is al bekend in de Vpb en kan worden doorgetrokken naar de IB. Bezien zal moeten worden per wanneer de maatregel in werking kan treden (vanaf boekjaren die aanvangen op of na 1 januari van een bepaald jaar).</p>
--	--

12. Fbi mag niet meer direct in vastgoed beleggen	
Thema	Belasten van vermogen
Doel	Waarborgen heffingsrecht ter zake van vastgoed in situaties met buitenlandse beleggers
Omschrijving van de maatregel	
<ul style="list-style-type: none"> Een fiscale beleggingsinstelling (fbi) mag niet meer direct beleggen in Nederlands vastgoed. Een fbi mag nog wel indirect in Nederlands vastgoed beleggen, dwz zij mag nog wel aandelen houden in een regulier belaste dochtervennootschap die belegt in Nederlands vastgoed. Daarnaast blijft direct beleggen in buitenlands vastgoed toegestaan. 	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> Ten eerste kan in bepaalde situaties met buitenlandse beleggers het heffingsrecht over Nederlands vastgoed van fbi's niet of niet volledig worden geeffectueerd. Dit kan zich voordoen als een buitenlandse belegger een belang van 10% of meer heeft in de fbi en de dividendbelasting onder het van toepassing zijnde belastingverdrag wordt teruggebracht, in voorkomende gevallen tot nihil. Ten tweede kan NL geen vennootschapsbelasting (noch dividendbelasting) heffen over de winst uit Nederlands vastgoed indien een buitenlands beleggingsfonds direct vastgoed in NL houdt en voldoet aan de voorwaarden voor fbi-status. 	
Effecten	
Economie	De totale omvang van het directe NL vastgoed van zowel beursgenoteerde als niet-beursgenoteerde fbi's bedraagt naar schatting € 20 miljard. Naar schatting is hiervan 75% in handen van niet-beursgenoteerde fbi's (veelal in handen van institutionele beleggers zoals pensioenfondsen). Deze beleggers kunnen veelal Vpb-heffing op niveau van het beleggingsfonds voorkomen door herstructurering naar transparante fondsen. Beursgenoteerde vastgoed-fbi's kunnen niet herstructureren en zullen in beginsel belastingplichtig worden voor de Vpb.
Begroting	De opbrengst is 54 mln.
Overig	Bezien moet worden of flankerende maatregelen noodzakelijk zijn. Daarnaast is van belang dat de fbi als gevolg van recente ontwikkelingen in de jurisprudentie mogelijk ten principale moet worden gezien. Het gaat o.a. om de beantwoording van prejudiciële vragen van de HR door het HvJ EU van 30-1-2020 in de zaak Koln-Aktiefonds Deka (C-156/17). Om die reden lijkt het nu niet het meest geschikte moment om de maatregel te nemen, tevens in het licht van de komende evaluatie van de fbi/vbi in 2021.
Uitvoeringsaspecten	Deze maatregel leidt op termijn tot een vereenvoudiging. Er zal tijdelijk meer toezichtcapaciteit nodig zijn om deze wijziging te kunnen controleren. Waarschijnlijk zal alleen de toelichting van de aangifte moeten worden aangepast.

13. Schenk- en erfbelasting; hoger tarief grote vermogens	
Thema	Belasten van vermogen
Doel	Schenk- en erfbelasting doelmatiger maken
Omschrijving van de maatregel	
<ul style="list-style-type: none"> Vrijstelling erfbelasting van € 30.000 voor alle verkrijgers. Vrijstelling van partners wordt verhoogd naar € 900.000. Invoering extra tariefgroep voor zowel schenk- als erfbelasting met 10%-punt hoger tarief bij belaste verkrijgingen boven € 300.000 (dus tarief van 30% voor kinderen, 46% voor kleinkinderen en 50% voor overige erfgenamen.) 	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> Een erfenis kan gezien worden als een 'windfall gain': een financieel gewin waar geen tegenprestatie (arbeid, ondernemerschap of het anderszins nemen van risico) tegenover staat. Dit extra vermogen leidt immers tot een hogere <i>draagkracht</i>. Heffen van schenk- en erfbelasting is in economische zin minder verstorend dan bijvoorbeeld inkomstenbelasting. De schenk- en erfbelasting is daarnaast een van de meest directe manieren om aan te grijpen bij de overdracht van vermogen. Dit raakt aan de vermogensongelijkheid in Nederland die in internationaal perspectief relatief hoog is. De maatregel houdt een combinatie in van een extra tariefschijf voor schenkingen en erfenissen boven de € 300.000 (belaste verkrijging dus na vrijstellingen) en een voor alle verkrijgers geldende vrijstelling van erfbelasting van €30.000 (waarbij de partnervrijstelling intact blijft). Deze combinatie lijkt doelmatig. Immers, de ongelijkheidseffecten van erfenissen wordt met name bepaald door (zeer) hoge erfenissen, niet door relatief bescheiden erfenissen. Tegelijkertijd zorgt deze variant ervoor dat het belasten van lagere verkrijgingen meer leefvormneutraal wordt. Elke verkrijgers krijgt immers de vrijstelling van €30.000, ongeacht de relatie met de overledene. Een vrijstelling van € 30.000 kan er ook aan bijdragen om de erfbelasting minder impopulair te maken, omdat aanzienlijk meer mensen onder het heffingsvrije bedrag zouden blijven. Een vrijstelling van € 30.000 leidt ertoe dat circa 42% van alle personen die erfbelasting zullen betalen volledig vrijgesteld worden van erfbelasting.¹¹⁴ De hoge partnervrijstelling kan tegelijkertijd worden verhoogd naar € 900.000. Bovenstaand pakket (vrijstelling voor alle verkrijgers van € 30.000, extra schijf vanaf € 300.000 en een vrijstelling partners van € 900.000) is budgetneutraal. Zeer vermogenden hebben meer mogelijkheden om het betalen van schenk- en erfbelasting te voorkomen door taxplanning. Een extra tariefgroep zal het relatieve belastingvoordeel van de vrijstelling van de BOR groter maken. Dit kan de aanzuigende werking op de BOR vergroten en zal ook de ongelijkheid tussen mensen die wel en geen gebruik kunnen maken van de BOR vergroten. De effectiviteit van deze maatregel zal dan ook zeer beperkt zijn zonder versobering van de BOR. 	
Effecten	
Economie	
Begroting	Deze variant is naar verwachting budgettair neutraal.
Overig	
Uitvoeringsaspecten	<p>Invoering van een nieuwe extra tariefschijf bevordert de eenvoud niet. Een vrijstelling erfbelasting van € 30.000 voor alle verkrijgers (met behoud van hoge partnervrijstelling) leidt tot 42% minder belastingplichtigen voor de erfbelasting.</p> <p>De wijziging is een eenvoudige structuurwijziging in combinatie met een parameterwijziging. Doorlooptijd vermoedelijk conform parameterbrief.</p>

¹¹⁴ Hier is uitgegaan van een vrijstelling voor alle verkrijgers van een erfenis. Desgewenst kan gevarieerd worden in hoogte van de vrijstelling per type verkrijgen (kinderen, kleinkinderen, etc.)

14. Schenk- en erfbelasting; gelijktrekken tarieven kinderen en kleinkinderen	
Thema	Belasten van vermogen
Doel	Schenk- en erfbelasting doelmatiger maken
Omschrijving van de 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. 	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> • Een erfenis kan gezien worden als een 'windfall gain': een financieel gewin waar geen tegenprestatie (arbeid, ondernemerschap of het anderszins nemen van risico) tegenover staat. Dit extra vermogen leidt immers tot een hogere <i>draagkracht</i>. • Heffen van schenk- en erfbelasting is in economische zin minder verstorend dan bijvoorbeeld inkomstenbelasting. • De schenk- en erfbelasting is daarnaast een van de meest directe manieren om aan te grijpen bij de overdracht van vermogen. • Dit pleit voor het hoger belasten van (grotere) schenkingen en erfenissen. • Vanuit levensloopperspectief lijkt het suboptimaal dat kinderen pas op hogere leeftijd (met het ouder worden van ouders) erven, het ontvangen van een geldbedrag op jongere leeftijd levert naar verwachting meer nut op. Aangezien de levensverwachting toeneemt en erfenissen daarom op latere leeftijd worden ontvangen, wordt dit argument relevanter. • De maatregel haakt daarop aan door de tarieven van de schenk- en erfbelasting voor kinderen en kleinkinderen meer gelijk te trekken. Het is dan niet langer minder aantrekkelijk voor een erflater om een erfenis aan kleinkinderen na te laten dan aan kinderen. • Er bestaan verschillende mogelijkheden op de tarieven tussen kinderen en kleinkinderen gelijk te trekken. • 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 96a 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%). 	
Effecten	
Economie	Een hogere schenk- en erfbelasting heeft volgens de economische literatuur weinig negatieve effecten voor de economie. Het gelijktrekkend van tarieven voor kinderen en kleinkinderen kan leiden tot een gelijkmatigere spreiding van vermogen over de levensloop, wat welvaart verhogend kan werken.
Begroting	Optie a houdt in dat de tarieven van de schenk- en erfbelasting voor kinderen en kleinkinderen worden gelijkgetrokken tot 14% over de eerste € 126.723 en 28% daarboven. Dit leidt tot een budgettaire opbrengst van circa € 0,4 miljard. Optie b: Het tarief van 20% van de schenk- en erfbelasting voor kinderen wordt 36%, net als voor kleinkinderen. Dit levert circa € 0,45 miljard structureel op.
Overig	
Uitvoeringsaspecten	De wijziging is primair een parameterwijziging. Doorlooptijd vermoedelijk conform parameterbrief. Leidt mogelijk wel tot meer taxplanning.

15. Schenk- en erfbelasting; beperking estateplanning in huwelijk	
Thema	Belasten van vermogen
Doel	Duidelijkheid en zekerheid en het beperken van estateplanning
Omschrijving van de maatregel	
<ul style="list-style-type: none"> Voor de schenk- en erfbelasting duidelijkheid bieden in welke gevallen bij het aangaan of wijzigen van een huwelijksgemeenschap sprake is van een schenking en in welke gevallen niet. Hiermee kan de praktijk de nodige zekerheid worden geboden en paal en perk worden gesteld aan te vergaande planningsmogelijkheden. De maatregel was reeds voorgesteld in het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2018 maar is vervallen als gevolg van een amendement. De praktijk vraagt echter wel om deze duidelijkheid. 	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> Indien (aanstaande) echtgenoten voor of tijdens het huwelijk een ander huwelijksgoederenregime dan het standaardregime wensen, kunnen zij dat regelen door het aangaan van huwelijkse voorwaarden bij een notaris. Zo staat het hun vrij om bij huwelijkse voorwaarden toch bijvoorbeeld te kiezen voor een algehele goederengemeenschap of juist uitsluiting van elke gemeenschap van goederen of om enkele voorhuwelijkse privégoederen tot die beperkte gemeenschap te rekenen (zogenaamde insluiting). De gevolgen voor de schenk- en erfbelasting van de keuze voor een bepaald huwelijksgoederenregime zijn niet altijd geheel duidelijk. Daarnaast constateert de Belastingdienst in toenemende mate dat er sprake is van taxplanning/estateplanning in relatie tot het huwelijksvermogensrecht. Dit heeft als gevolg dat er geen schenkbelasting verschuldigd is en tevens een zeer forse besparing van erfbelasting plaatsvindt. Een voorbeeld kan deze vorm van taxplanning illustreren: Een echtpaar A en B is getrouwd in beperkte gemeenschap. A heeft een privévermogen van € 10 miljoen, het privévermogen van B is praktisch nihil en het gemeenschapsvermogen bedraagt nihil. Stel dat het echtpaar huwelijkse voorwaarden aangaat waarin wordt overgegaan op een algehele huwelijksgemeenschap met daarin een aandeel van 10% voor A en 90% voor B. Er treedt een grote (potentiële) vermogensverschuiving op, A heeft een gerechtigdheid van € 1 miljoen en B van € 9 miljoen. Daarover is B geen schenkbelasting verschuldigd. Na het overlijden van A is zijn nalatenschap beperkt tot 10% van de gemeenschap (€ 1 miljoen) in plaats van € 10 miljoen. De besparing op de erfbelasting is op dat moment € 1,8 miljoen (20% x € 9 miljoen). Met de in het wetsvoorstel Overige fiscale maatregelen 2018 voorgestelde wijzigingen in de schenk- en erfbelasting in relatie tot het huwelijksvermogensrecht was beoogd om in de wetgeving eenduidig aan te geven in welke gevallen bij het aangaan van een beperkte en een algehele gemeenschap sprake is van een schenking en in welke gevallen niet alsmede hierdoor paal en perk te stellen aan te vergaande planningsmogelijkheden. Als gevolg van het aangenomen amendement van Omtzigt zijn deze voorgestelde wijzigingen uit het wetsvoorstel gehaald.¹¹⁵ Weliswaar is voor veelvoorkomende situaties in het Beleidsbesluit van 29 maart 2018 met betrekking tot huwelijk en schenkbelasting¹¹⁶ duidelijkheid gegeven, echter er zijn nog veel situaties waarbij onzekerheid blijft bestaan omdat de regelgeving en jurisprudentie die duidelijkheid niet bieden. 	
Effecten	
Economie	Naar verwachting zijn er geen/nauwelijks effecten op de economie.
Begroting	Het budgettaire effect van de maatregel is afhankelijk van de nadere vormgeving. Voor het voorstel in het OFM2018 was uitgegaan van een budgettair effect van nihil.
Overig	
Uitvoeringsaspecten	Draagt bij aan duidelijkheid. Maatregel voorkomt vergaande estateplanning. Impact op uitvoering is beperkt.

¹¹⁵ Kamerstukken II 2017/2018, 34 786, nr. 18.

¹¹⁶ Staatscourant, nr. 18050, 30 maart 2018, Wijziging van het besluit van 5 juli 2010, nr. DGB2010/872M, Stcrt. 2010, nr. 10783.

16. Schenk- en erfbelasting; rekening houden met verschillen in leefvormen	
Thema	Belasten van vermogen
Doel	Rekening houden met verschil in leefvormen
Omschrijving van de maatregel	
Meer rekening houden bij de tariefstelling en vrijstellingen met het verschil in leefvormen	
Achtergrond/rationale	
<ul style="list-style-type: none"> De schenk- en erfbelasting worden geheven bij de verkrijger over de waarde van zijn verkrijging. De tariefopbouw heeft een eerste en tweede progressie. Er zijn twee tariefgroepen en twee tariefschijven. De eerste progressie heeft als achtergrond de <u>verwachtingswaarde</u> ('het is al van ons'), op grond waarvan partner en kinderen in tariefgroep 1 vallen (10-20% met een opslag voor kleinkinderen 18-36%) en overige verkrijgers in tariefgroep 2 (30%-40%). De tweede progressie is uitgewerkt in het tweeschijventarief per tariefgroep. De <u>verzorgingsgedachte</u> is uitgewerkt in een hoge vrijstelling erfbelasting voor de partner (€ 661.328) en relatief grote vrijstellingen voor (klein)kinderen (€ 20.946). De Nederlandse samenleving wordt steeds diverser maar veel wetgeving (bijvoorbeeld burgerlijk wetboek en het erfrecht) gaat nog steeds uit van traditionele gezinnen. Mensen worden ouder, er zijn meer alleenstaanden, meer samenwonenden, meer LAT-relaties. Mensen willen meer als individu worden behandeld (denk aan wijziging huwelijksvermogensrecht per 1 januari 2019) In de notariële praktijk komt het vaker dan vroeger voor dat niet-familieleden en niet-officiële partners als erfgenamen in een testament worden aangewezen. De vraag komt op om de schenk- en erfbelasting leefvormneutraal te maken. Dat impliceert dat alle verkrijgers – onafhankelijk van de familierelatie – gelijk worden behandeld. Het verband met het civiele erfrecht wordt alsdan losgelaten. Dat is mogelijk maar sluit minder dan de huidige schenk- en erfbelasting aan bij het idee van de verwachtingswaarde en de verzorgingsgedachte. Daarbij is ook wel geopperd dat alleenstaanden, dat wil zeggen mensen zonder partner en kind(eren), één of twee personen kunnen aanwijzen die voor de schenk- en erfbelasting worden behandeld als een eerstegraadverwant. Toegezegd is op deze gedachte in te gaan.¹¹⁷ Belangrijke vragen zijn of een alleenstaande één persoon of bijvoorbeeld twee personen kan aanwijzen, wanneer en op welke wijze de aanwijzing van deze twee personen plaatsvindt (via een register van welke organisatie), is de aanwijzing voor het leven, vervalt de aanwijzing automatisch indien de alleenstaande een partner of kind krijgt enz. De kans op misbruik neemt aanzienlijk toe bij zo'n systeem. Ook is een belangrijke vraag of dit uitvoerbaar voor de Belastingdienst is. Alles overziende, lijkt uitwerking van deze optie geen wenselijk pad. In een andere fiche wordt een budgetneutrale manier voorgesteld om verkrijgingen ongeacht de relatie tussen de erfgenaam en de overledene tot € 30.000 vrij te stellen, om zo een grotere leefvormneutraliteit bij lagere verkrijgingen te bewerkstelligen. Het is daarnaast ook mogelijk om de tariefstelling aan te passen waardoor verkrijgers minder verschillend worden behandeld. Bij verdergaande gelijke behandeling van alle verkrijgers (uniform tarief en gelijke vrijstelling) is wel een sterke vereenvoudiging mogelijk. 	
Effecten	
Economie	Naar verwachting zijn er geen/nauwelijks effecten op de economie.
Begroting	Het budgettaire effect van de maatregel is afhankelijk van de nadere vormgeving.
Overig	
Uitvoeringsaspecten	<p>Dit is afhankelijk van de vormgeving van de maatregel. Als het gaat om eenzelfde vrijstelling voor de erfbelasting voor alle verkrijgers ongeacht familierelatie is dat eenvoudiger. Indien een alleenstaande een andere persoon kan aanwijzen als partner voor de erfbelasting maakt dat het veel ingewikkelder.</p> <p>Laatstgenoemde maatregel is een complexe wijziging waarvan de uiteindelijke gevolgen sterk afhankelijk zijn van de uitwerking in de wet.</p>

¹¹⁷ AO fiscale beleidsagenda 27-06-2019