

Wet tegenbewijsregeling box 3

Kern van de maatregel

De Hoge Raad heeft in arresten van 6 en 14 juni 2024 geoordeeld dat de wetgeving voor box 3 nog steeds het discriminatieverbod en het eigendomsrecht schendt als het forfaitaire rendement hoger is dan het werkelijke rendement over het gehele box 3-vermogen. Dit betekent dat belastingplichtigen de mogelijkheid moeten krijgen om tegenbewijs in te dienen, zowel voor toekomstige jaren als voor een aantal jaren in het verleden. Het wetsvoorstel Wet tegenbewijsregeling box 3 codificeert deze uitspraken en biedt duidelijkheid over de wijze waarop het werkelijke rendement zal worden vastgesteld. Voor belastingplichtigen geldt dat als het werkelijke rendement over het gehele box 3-vermogen lager is dan het forfaitaire rendement en zij dit aannemelijk maken, de belasting verminderd wordt, zodat alleen belasting wordt geheven over het werkelijke rendement over het gehele box 3-vermogen.

Kern van de raming

Het wetsvoorstel heeft in principe zelf geen additionele budgettaire effecten, omdat de effecten al het gevolg zijn van de uitspraken van de Hoge Raad. Deze toelichting ziet daarom op de budgettaire effecten van de tegenbewijsregeling als gevolg van deze uitspraken, vormgegeven zoals in dit wetsvoorstel.

Tabel 1 Budgettaire gevolgen tegenbewijsregeling in miljoenen euro's tot en met 2025 in lopende prijzen, vanaf 2026 in prijspeil 2025 en geschatte aantal ingediende tegenbewijzen.

Jaar	Budgettair	Aantal tegenbewijzen
2017	-3	700
2018	-21	2.500
2019	-112	33.800
2020	-735	229.400
2021	-489	195.000
2022	-1.485	400.800
2023	-1.483	317.200
2024	-2.136	377.900
2025	-1.570	361.200
2026	-1.999	427.900
2027	-2.382*	429.100

* Inclusief derving van €363 miljoen vanwege het uitstel overbruggingsstelsel.

Toelichting bij de raming

Het budgettaire effect is het verschil tussen de belasting die betaald is (of voor toekomstige jaren verwacht wordt in het basispad zonder tegenbewijs) en het geraamde bedrag dat overblijft na indiening van tegenbewijs. Het huidige overbruggingsstelsel is tijdelijk ingeboekt tot 2026, vandaar dat voor 2027 de derving wordt vermeerderd met de derving vanwege het langer van kracht zijn van dit overbruggingsstelsel (€ 363 miljoen) als gevolg van het uitstel van de Wet werkelijk rendement box 3 naar 2028.

De budgettaire derving ligt voor de jaren 2023 t/m 2027 tussen de 27% en 36% van de geraamde opbrengst van box 3 volgens het overbruggingsstelsel zonder tegenbewijs. De derving wordt veroorzaakt door verschillende mechanismen. Ten eerste zijn de box 3-inkomsten in het basispad over deze periode flink gestegen; deze nemen toe tot € 8,2 miljard in 2027. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door een toename van het vermogen en een stijging van het tarief en van de forfaits.

Ten tweede is er veel spreiding in de rendementen zowel over de jaren als over belastingplichtigen. In sommige jaren is duidelijk dat gemiddelde rendementen aanzienlijk lager waren dan het forfaitaire rendement. Zo was het gemiddelde rendement op aandelen en obligaties in 2022 negatief en lag de gemiddelde waardeontwikkeling van woningen in 2022 en 2023 ruim onder het forfaitaire rendement (dit werkt overigens

door in het werkelijke rendement van 2023 en 2024, omdat peildata van de WOZ-waarde een jaar achter lopen). Daarnaast kunnen de verschillen in rendement tussen belastingplichtigen groot zijn, ook in jaren waarin de meeste beurskoersen stegen. Zo stegen aandelen Facebook in 2023 met 194%, maar zagen beleggers in farmaciebedrijf Pfizer hun aandelen met ruim 40% in waarde dalen. Ook behoudende beleggers die met name obligaties bezaten zagen de waarde ervan afnemen, omdat de rente in 2023 steeg. Daarbij kan de waardestijging van woningen sterk verschillen tussen type woning en regio. Zo stegen de woningprijzen in 2020 volgens het CBS met 10,4% in Groningen, maar slechts met 4,7% in Amsterdam. Deze grote spreiding in rendement tussen verschillende belastingplichtigen heeft tot gevolg dat er jaarlijks naar verwachting ook veel belastingplichtigen zijn met een rendement dat lager is dan het forfaitaire rendement. Hierdoor valt de budgettaire derving hoog uit. Voor de toekomstige jaren zijn de rendementen natuurlijk nog niet bekend. Bij een goed beursjaar en een sterke waardeontwikkeling van vastgoed kan de derving lager uitvallen en bij een slecht beursjaar en dalende huizenprijzen juist hoger.

Bronnen

De raming is gebaseerd op aangiftegegevens van de Belastingdienst uit de belastingjaren 2017-2021, aangevuld met onder andere WOZ-gegevens van onroerende zaken. Daarnaast zijn macrocijfers over rendementen van onder andere de Commissie Parameters en het CPB gebruikt. Ook hebben enkele banken op vertrouwelijke basis gegevens over het gemiddelde rendement van effectenportefeuilles en de spreiding daarin gedeeld.

Ramingsmethode

Voor alle belastingplichtigen is per jaar een rendement gesimuleerd op basis van een geraamd gemiddelde voor dat jaar en verwachte spreiding. Vervolgens wordt per belastingplichtige berekend of het gesimuleerde rendement lager is dan het forfaitaire rendement. In dat geval kan de belastingplichtige in het model profijt hebben van het indienen van tegenbewijs. Ten slotte is de vraag: welke belastingplichtigen dienen daadwerkelijk tegenbewijs in? Om dit te ramen is het noodzakelijk om enkele aannames te maken. Verondersteld wordt dat belastingplichtigen met een belastingconsulent en belastingplichtigen met een effectenportefeuille groter dan € 500.000 altijd tegenbewijs indienen indien dit gunstig is. De belastingconsulent heeft een verplichting jegens de cliënt om dit te doen. Voor effectenportefeuilles groter dan € 500.000 geldt dat deze vaak belegd worden door een beleggingsadviseur en daarmee is de administratie vaak beter op orde. Vanwege de administratieve lasten die komen kijken bij het indienen van tegenbewijs, is de verwachting dat de overige belastingplichtigen niet allemaal tegenbewijs zullen indienen. In de raming is aangenomen dat 50% van hen tegenbewijs indient.¹ Voor 2017 en 2018 is daarnaast aangenomen dat iedereen die in aanmerking komt voor herstel tegenbewijs indient, omdat zij expliciet bezwaar hebben moeten maken tegen het eerder geboden herstel naar aanleiding van het kerstarrest.

Simulatie

De vermogens in box 3 zijn scheef verdeeld. Er is een kleine groep beleggers die een groot deel van het vermogen bezit. Een simulatiemodel is gevoelig voor dit soort uitschieters. Dit wordt opgelost door belastingplichtigen met meer dan een miljoen aan bezittingen een aantal keer te “klonen”/kopiëren, afhankelijk van het vermogen. Vervolgens wordt aan deze personen voor alle macrosommen een gewicht meegegeven gelijk aan 1 gedeeld door het aantal kopieën. Dit levert een robuuste macroschatting op, die amper afhankelijk is van willekeur.

Rendementen

De werkelijke vermogensverdeling van belastingplichtigen is bekend in de aangiftegegevens. Vervolgens wordt voor alle belastingplichtigen per vermogenscategorie een rendement gesimuleerd. De parameters die hiervoor gebruikt worden zijn gebaseerd op macrocijfers over rendementen van de Commissie Parameters, het CPB en banken.

¹ Met het CPB is afgesproken om bij significante gedragseffecten te kiezen tussen de vuistregels 20%, 50% en 80% wanneer empirisch onderzoek naar het effect ontbreekt. Hier is gekozen voor 50%: een aanzienlijk gedragseffect.

Op basis van gegevens van DNB is geschat dat van bank- en spaartegoeden gemiddeld genomen de eerste € 9.000 op een bankrekening staat en dat daar geen rendement over behaald wordt. Voor het resterende bedrag wordt 18,8% toegerekend aan een depositorekening, met bijbehorende gemiddelde rendement. Over het bedrag dat dan nog overblijft wordt aangenomen dat het rendement gelijk is aan het gemiddelde rendement op een spaarrekening.

Bij effecten wordt gedifferentieerd naar vier risicoprofielen met bijbehorende rendementen. Deze risicoprofielen zijn defensief, neutraal, offensief en zeer offensief. Ook wordt er door middel van willekeurige toewijzing een onderscheid gemaakt tussen zelfbeleggers en beleggen middels beheer of advies. De rendementen en spreiding per categorie zijn vervolgens bepaald aan de hand van gegevens van banken en cijfers van de Commissie Parameters. Volgens de Autoriteit Financiële Markten (AFM) behalen particuliere beleggers (in het bijzonder zelfbeleggers) gemiddeld lagere rendementen dan institutionele beleggers vanwege slechte timing en te veel transacties. Om deze reden is het gemiddelde rendement van zelfbeleggers in de raming verlaagd met een zogenaamde *behaviour gap* van 1,5%-punt.

Onroerend goed wordt opgesplitst naar verhuurde/niet-verhuurde onroerende zaken en naar woningen/niet-woningen, op basis van data uit belastingaangiften (WOZ, leegwaarderatio). Voor woningen geldt dat de Hoge Raad heeft geoordeeld dat voor de waardeontwikkeling uitgegaan mag worden van de WOZ-waarde met peildatum 1 januari van het voorgaande jaar. Deze waardeontwikkeling wordt gesimuleerd met de jaarlijkse gemiddelde prijsverandering van bestaande koopwoningen volgens het CBS. Voor 2026 en 2027 wordt gebruik gemaakt van openbare ramingen van de Rabobank. De waardeontwikkeling van niet-woningen is afgeleid uit historische aangifte gegevens gekoppeld met WOZ-gegevens. Voor de huuropbrengsten en (vanaf 2026) het voordeel uit eigen gebruik van woningen wordt aangesloten bij het SEO onderzoek naar de bruto economische huurwaarde. Voor niet-woningen wordt aangesloten bij een marktrapport van Stichting Vastgoeddata gecorrigeerd voor mutatieleegstand.

Bij schulden en vorderingen wordt aangenomen dat het resultaat aansluit bij de gemiddelde rente op uitstaande hypotheekschulden van huishoudens. Omdat het risico op wanbetalingen hoger is betalen particuliere beleggers een ongeveer 1,5%-punt hogere rente dan huishoudens met een eigen woning. Deze opslag wordt bij schulden meegenomen. Vorderingen worden vaak aangegaan bij gelieerde partijen. Daarom wordt daar geen risico-opslag van 1,5%-punt meegenomen.

De overige vermogensbestanddelen zijn slechts een klein deel van box 3. Bij niet-vrijgestelde kapitaalverzekeringen wordt aangenomen dat het rendement overeenkomt met dat van defensieve beleggers in beheer. De overige bezittingen worden opgesplitst in hoog renderende overige bezittingen met een rendement gelijk aan dat van aandelen en laag renderende overige bezittingen met een rendement gelijk aan de gemiddelde spaarrente.

Onzekerheid

Er zijn een aantal factoren die bijdragen aan de onzekerheid van de raming. Ten eerste is het voor toekomstige jaren onmogelijk om te voorspellen hoe de markten zich in de toekomst (gemiddeld) gaan ontwikkelen. Dat hangt onder andere af van (geo)politieke ontwikkelingen. Rendementen op vermogen vormen bovendien een van nature volatielere grondslag dan het vermogen zelf. Ten tweede zijn er geen microdata beschikbaar met gegevens van het werkelijke rendement van belastingplichtigen, omdat in het oude box 3-stelsel die gegevens niet relevant waren. Het simuleren van deze gegevens zorgt ook voor onzekerheid. Hoewel cijfers over gemiddeldes en spreiding meestal wel beschikbaar zijn (zeker voor jaren uit het verleden), is niet voor alle vermogensbestanddelen aan de hand van echte cijfers te verifiëren in hoeverre de gesimuleerde microdata ook de juiste verdeling opleveren van de werkelijke rendementen. Ten slotte is het onzeker hoeveel mensen daadwerkelijk tegenbewijs zullen indienen.