Naar een **activerender** belastingstelsel

Eindrapport

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen

Naar een activerender belastingstelsel
Eindrapport

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen

Juni 2013

Inhoud

1 **Voorwoord – 5**

2 **Inleiding en samenvatting – 9**

3 **Box 2: Meer evenwicht in de behandeling van aanmerkelijkbelanghouder, ondernemer, belegger en werknemer – 21**
3.1 Inleiding – 21
3.2 Achtergrond van het AB-regime en vergelijking van AB-houders met andere belastingplichtigen – 22
3.2.1 Inleiding – 22
3.2.2 Achtergrond van het AB-regime – 22
3.2.3 AB-houders vergeleken met andere belastingplichtigen – 24
3.3 AB-houders en DGA's: een inventarisatie – 28
3.4 Het evenwichtiger belasten van kapitaal- en arbeidsinkomen – 39
3.5 Voorstellen voor een meer evenwichtige fiscale behandeling van AB-houders – 52

4 **Box 3: Naar een meer realistisch forfaitair rendement – 57**
4.1 Achtergrond box 3 – 57
4.2 Forfaitair rendement vergeleken met feitelijk rendement – 61
4.3 Voorstel om forfaitair rendement te koppelen aan gemiddelde voortschrijdende nominale spaarrente – 68
4.4 De eigen woning – 70
4.5 Grondslagversmallers in box 3 – 72
4.6 Een pakket van maatregelen en de budgettaire effecten daarvan – 73

5 **Toeslagen: Introductie van een huishoudentoeslag en het tegengaan van fraude – 77**
5.1 Inleiding – 77
5.2 Fraudebestendigheid toeslagen en inkomstenbelasting – 79
5.3 Huishoudentoeslag – 84
5.4 Effecten van de huishoudentoeslag – 89
5.5 Uitbetaling toeslagen aan miljoenen burgers beperken – 93
5.6 Verzilveringsproblematiek – 95
5.7 Scheiding inkomstenbelasting en toeslagen – 96
5.8 Verdere integratie processen inkomstenbelasting en toeslagen – 97

6 Capita selecta – 100
6.1 Inleiding – 100
6.2 Instrumentalisme – 100
6.3 De winstbox – 101
6.4 Loonsomheffing en werkkostenregeling – 102
6.5 De BTW in Europees perspectief – 103
6.6 Antwoord op door de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer gestelde vragen – 104
6.6.1 Leefvormneutraliteit: wat is het belang van kinderopvang en de verdeling van het inkomen over partners? – 104
6.6.2 Giftenaftrek – 107
6.6.3 Mirrlees Review: verlaagd BTW-tarief voor arbeidsintensieve diensten? – 108

7 Bijlage 1: taakopdracht – 111

8 Bijlage 2: geraadpleegde personen – 114

9 Bijlage 3: samenstelling Commissie inkomstenbelasting en toeslagen – 115

10 Bijlage 4: de samenvatting van het interimrapport – 117

11 Bijlage 5: de voorstellen over belastingfaciliteiten in een schema – 125

12 Bijlage 6: lijst van afkortingen – 127

1 Voorwoord

De staatssecretaris van Financiën heeft op 17 februari 2012 de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen ingesteld. De opdracht luidde scenario's te verkennen om te komen tot een eenvoudig, solide en fraudebestendig belastingstelsel dat bijdraagt aan de verbetering van de concurrentiekracht van Nederland. Onderdeel hiervan zou in ieder geval moeten zijn een wezenlijke verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting. Ook een vereenvoudiging van de toeslagen diende te worden onderzocht. De gevolgen van een vlakkere tariefstructuur met minder aftrekposten als ook een verschuiving van de LB/IB naar indirecte belastingen dienden geanalyseerd te worden. De commissie diende verder uit te gaan van een lastenneutrale financiering.

Als gevolg van de val van het kabinet Rutte 1 heeft de commissie tussentijds, op verzoek, op 16 oktober 2012 een interimrapport uitgebracht. In het interimrapport heeft de commissie zich geconcentreerd op box 1 van de loon- en inkomstenbelasting en een verschuiving van de LB/IB naar de indirecte belastingen. In het nu voorliggende eindrapport, dat uiteraard in samenhang met het interimrapport moet worden bezien, worden daar analyses omtrent box 2, box 3 en de toeslagen aan toegevoegd.

In het interimrapport heeft de commissie een tariefstructuur met twee schijven geadviseerd: één van 37 procent en één van 49 procent. Door de huidige eerste schijf van 37 procent te verlengen van circa 20.000 euro naar ruim 60.000 euro vallen bijna 12 miljoen van de 13 miljoen belastingplichtigen onder deze schijf. Thans zijn dat er 6 miljoen. Krap 1 miljoen belastingplichtigen valt dan onder de 49 procentschijf. Recentelijk heeft ook het CPB een maximaal toptarief van 49 procent aanbevolen. Op termijn kunnen deze beide tarieven als gevolg van de oplopende opbrengst van de dekkingsmaatregelen verder dalen naar 34 respectievelijk 46 procent.

De commissie heeft de maatregelen uit het interimrapport indertijd door het CPB laten doorrekenen en dat leverde op termijn ruim 140.000 arbeidsjaren werkgelegenheid op, waarbij de koopkrachteffecten binnen alleszins verantwoorde bandbreedtes bleven.

Alvorens op de nieuwe aanbevelingen in te gaan wil de commissie aandacht vragen voor misschien wel de belangrijkste waarde van een belastingstelsel, namelijk dat het door de overgrote meerderheid van de belastingplichtigen gezien wordt als een fair stelsel gebaseerd op het vertrouwen dat er zorg voor wordt gedragen dat iedereen die belasting moet betalen dat ook doet en dat toeslagen niet ten onrechte worden verstrekt. Een eenvoudiger stelsel met lagere tarieven, minder soms moeilijk te controleren aftrekposten en toeslagen en een effectief controleapparaat kunnen daaraan een belangrijke bijdrage leveren. Als de belastingmoraal in een land vermindert, is dit kostbaar en erg moeilijk te herstellen.

Box 1 levert ongeveer 95 procent van de loon- en inkomstenbelasting op, box 2 en 3 tezamen de rest. Box 2 richt zich op aandeelhouders die ten minste 5 procent van het aandelenkapitaal bezitten, de zogenaamde aanmerkelijkbelanghouder. Als zij tevens werkzaam zijn in de betreffende vennootschap worden zij aangeduid als directeur-groot-

aandeelhouder (DGA). De commissie streeft ernaar over de diverse boxen heen in de kern vergelijkbare situaties zoveel mogelijk vergelijkbaar te behandelen. Daarbij is vooral gekeken naar de verschillende rollen, dan wel posities die men in het economisch leven heeft, zoals werknemer (box 1 leidend), ondernemer (de IB-ondernemer zit in box 1 en de DGA in box 2) en belegger/bezitter (box 3 leidend). Het doel van box 2 is om de winst van een DGA zoveel mogelijk gelijkwaardig te belasten als die van een IB-ondernemer in box 1. Er zijn evenwel twee belangrijke verschillen. In de eerste plaats mag de DGA zichzelf een (gebruikelijk) loon toekennen dat boven een zekere grens 30 procent lager mag liggen dan dat van een vergelijkbare werknemer. In de tweede plaats heeft de DGA de mogelijkheid tot uitstel van een deel van de belasting. Over de winst in een vennootschap wordt vennootschapsbelasting ingehouden maar de box 2-heffing, die bedoeld is om de totale belasting via vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting globaal gelijk te maken aan die van de IB-ondernemer, kan worden uitgesteld door de winst niet uit te keren. Via bedrijfsopvolgingsregelingen kan dit uitstel lang duren en bij emigratie kan het zelfs ertoe leiden dat er nooit betaald hoeft te worden indien men langer dan 10 jaar ons land verlaat. Dit uitstel is ook een belangrijk verschil met de particuliere belegger.

Om de onevenwichtigheden tussen de belasting op kapitaalinkomen enerzijds en de belasting op arbeidsinkomen anderzijds te verminderen heeft de commissie onderzocht of een zogenaamde duale inkomstenbelasting naar Scandinavisch model een oplossing zou kunnen bieden. In zo'n model wordt eerst de kapitaalbeloning vastgesteld aan de hand van het ondernemingsvermogen. Deze wordt alleen belast tegen het tarief van de vennootschapsbelasting. De winst na aftrek van de kapitaalbeloning wordt net zo zwaar belast als arbeidsinkomen. De commissie heeft dit uitgewerkt aan de hand van een groot aantal posities maar is tot de conclusie gekomen dat het te complex wordt. Om de geconstateerde verschillen toch te verkleinen is de commissie uiteindelijk tot de aanbeveling gekomen om bij het gebruikelijk loon van de DGA niet uit te gaan van een marge van 30 procent beneden dat van een vergelijkbare werknemer maar van 10 procent. Verder adviseert de commissie in box 2 een vergelijkbaar jaarlijks forfaitair rendement te gaan hanteren als in box 3. Wel vindt er in box 2 uiteindelijk een eindafrekening plaats op basis van het werkelijke rendement dat over de levensduur van de onderneming gemaakt is.

Wat box 3 betreft heeft de commissie vastgesteld dat het daar gehanteerde forfaitaire rendement van 4 procent sinds de introductie van deze box in 2001 veel hoger is geweest dan het werkelijk gerealiseerde rendement, zeker als bedacht wordt dat het oorspronkelijk de bedoeling was dat het forfaitaire rendement reëel zou zijn, dat wil zeggen gecorrigeerd voor inflatie. De commissie adviseert in de toekomst aansluiting te zoeken bij een rendementspercentage dat beter aansluit bij de beleving van de burger. Concreet stelt zij voor het forfaitaire rendement te berekenen door het gemiddelde te nemen van de in de vijf voorafgaande jaren gerealiseerde spaarrente. Dit zou voor 2014 neerkomen op 2,4 procent in plaats van 4 procent.

Verder heeft de commissie naar de eigen woning gekeken in relatie tot box 3. In nagenoeg alle adviezen die de laatste jaren hierover zijn uitgebracht wordt ervoor gepleit om de eigen woning in box 3 onder te brengen met een nader te bepalen vrije voet. De commissie heeft hier lang over gesproken ook met het oog op de huidige situatie op de woningmarkt. Al met al adviseert zij op termijn, als de woningmarkt weer duidelijk structureel zijn weg naar boven gevonden heeft, de eigen woning geleidelijk naar box 3 over te hevelen en de opbrengsten daarvan terug te sluizen via lastenverlichting.

Wat de toeslagen betreft heeft de commissie vastgesteld dat die een zeer verschillende reikwijdte en zeer verschillende afbouwpercentages kennen, in samenhang ondoorzichtig zijn en tot zeer hoge marginale drukeffecten kunnen leiden wat slecht is voor de arbeidsmarktparticipatie. Verder heeft het snel en ongecontroleerd uitkeren van toeslagen tot een grote fraudegevoeligheid geleid. Dit snelle uitkeren was overigens tijdens de introductie een breed gedeelde politieke wens.

De commissie adviseert een helder en consequent onderscheid tussen toeslagen en de inkomstenbelasting. Belastingheffing vindt zoveel mogelijk plaats op individueel niveau, waarbij de structuur van de inkomstenbelasting en de instrumenten voor werkenden zo worden ingezet dat dit de arbeidsparticipatie stimuleert. Inkomensondersteuning kan het meest gericht worden vormgegeven door uit te gaan van de draagkracht op huishoudniveau.

De commissie is van oordeel dat een stroomlijning van diverse toeslagen mogelijk is (zorgtoeslag, huurtoeslag en kindgebonden budget) in de vorm van een zogenoemde huishoudentoeslag met een uniform afbouwpercentage. Dit zou budgettair neutraal en met verantwoorde inkomenseffecten kunnen worden vormgegeven en leiden tot bijna één miljoen minder toeslagen (3,7 miljoen in plaats van 4,6 miljoen). Navraag bij het CPB heeft opgeleverd dat het ook licht gunstige effecten heeft voor de werkgelegenheid. Het in één keer volledig afschaffen van de toeslagen en daarmee de belastingen verlagen leidt tot zeer grote inkomenseffecten. Uiteraard kunnen beperktere verlagingen van de toeslagen onder teruggave via lagere belastingen wel binnen aanvaardbare inkomensmarges worden doorgevoerd.

De commissie adviseert verder om een deel van de toeslag niet meer aan de burger uit te betalen, maar via de zorgverzekeraar te laten lopen. Daarmee wordt het systeem fraudebestendiger en zou het aantal huishoudens dat toeslagen ontvangt verder afnemen van 3,7 miljoen naar 1,4 miljoen. Al met al zou zo bijna aan 70 procent minder huishoudens een toeslag uitbetaald hoeven te worden. Verder zou onderzocht moeten worden in hoeverre dit ook denkbaar is bij woningbouwcorporaties (overgrote meerderheid huurtoeslag) en kinderopvanginstellingen (kinderopvangtoeslag), uiteraard pas indien verzekerd kan worden dat deze kanalen minder fraudegevoelig zijn dan de huidige situatie.

De commissie is zich terdege bewust van de huidige moeilijke economische en budgettaire situatie. Conform haar opdracht heeft de commissie budgetneutraal gewerkt. Met de opbrengst van de box 2-maatregelen kan een eerste stap gezet worden om het forfaitaire rendement van box 3 te verlagen van vier naar drie procent en kan tevens het tarief van box 2 van 25 naar 22 procent worden verlaagd. De commissie adviseert de opbrengst van andere door haar voorgestelde maatregelen ook aan te wenden voor lastenverlichting.

De commissie spreekt de hoop uit dat als gevolg van de budgettaire druk niet de lastenverzwaringen wel uit dit advies worden overgenomen en de daarbij passende belastingverlichtingen niet.

De commissie bedankt degenen die zij in het kader van dit advies heeft gesproken als ook de secretarissen voor hun uitmuntende ondersteuning.

Den Haag, 17 juni 2013

De voorzitter van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen
(w.g.) C. van Dijkhuizen

2 Inleiding en samenvatting

Voor u ligt het eindrapport van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen. De commissie is op 17 februari 2012 ingesteld door staatssecretaris Weekers van Financiën met de opdracht om een beperkt aantal scenario's uit te werken voor een eenvoudig, solide en fraudebestendig belastingstelsel dat bijdraagt aan de verbetering van de concurrentiekracht van Nederland. Van deze scenario's moeten in elk geval deel uitmaken een wezenlijke verlaging van de tarieven van loon- en inkomstenbelasting; een vereenvoudiging van de inkomstenbelasting en de toeslagen en een meer samenhangend, transparant en effectief stelsel van fiscale kortingen en toeslagen. De voorstellen dienden in beginsel lastenneutraal te worden vormgegeven. Dit houdt in dat lastenverzwaringen worden gecompenseerd door lastenverlichtingen. De commissie wil de in het algemeen goede belastingmoraal in Nederland behouden en zo mogelijk verbeteren.

De werkzaamheden van de commissie werden doorkruist door de val van het eerste kabinet Rutte en de vervroegde verkiezingen van 2012. Deze ontwikkelingen noopten de staatssecretaris om de commissie te vragen versneld een interimrapportage uit te brengen. In de voorliggende samenvatting is zowel de inhoud van het interimrapport als die van het eindrapport samengevat.

Het interimrapport: een activerender stelsel door grondslagverbreding en tariefverlaging in box 1

In het interimrapport heeft de commissie zich geconcentreerd op het budgettair belangrijkste deel van de loon- en inkomstenbelasting, de belasting op het inkomen uit werk en woning (box 1), die 95 procent van de bruto inkomensheffing omvat.

De commissie formuleerde drie speerpunten:
- het bevorderen van de arbeidsparticipatie door het lonender maken van werk
- het in beweging brengen van de woningmarkt
- het minder rondpompen van geld en vereenvoudiging van het stelsel.

Deze speerpunten zijn vormgegeven in een stelsel met slechts twee tariefschijven in de inkomstenbelasting. Meer dan negentig procent van de belastingplichtigen valt in dit stelsel met hun totale inkomen in de laagste schijf van 37 procent. Het tarief in de hoogste schijf wordt verlaagd tot 49 procent. De algemene heffingskorting wordt verhoogd met 300 euro en de arbeidskorting met ongeveer 400 euro. In latere jaren kunnen de tarieven verder dalen tot 34 respectievelijk 46 procent. De arbeidsparticipatie wordt verder bevorderd door onder meer het verhogen van de arbeidskorting en aanpassing van het kindgebonden budget. Uitgangspunt van deze voorstellen was de situatie in 2013, zoals deze in oktober 2012 in de verschillende belastingwetten was vastgelegd. Hieronder is het schijvenstelsel schematisch weergegeven.

Figuur 2.1 Huidige en voorgestelde tarieven inkomstenbelasting, personen jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd

Deze nieuwe tariefstructuur wordt in het voorstel gefinancierd door het schrappen van diverse aftrekposten, maatregelen om de (fiscale) subsidiëring van het wonen te beperken en door verhoging van de BTW.

Onevenwichtigheden op de woningmarkt worden aangepakt door zowel voor bestaande als nieuwe gevallen de aftrekbaarheid van de hypotheekrente te verminderen. Het tarief waartegen de hypotheekrente kan worden afgetrokken, wordt daarbij in één keer verlaagd naar 37 procent, het percentage van de eerste schijf. Dit is mogelijk door de tariefverlaging die tegelijkertijd plaatsvindt. De aftrek wordt daarnaast geleidelijk verminderd voor zowel bestaande als nieuwe gevallen met gebruikmaking van een forfaitair annuïtair schema. Hierdoor worden eigenaren geprikkeld – maar niet gedwongen – om hun eigenwoningschuld af te lossen. De commissie heeft daarbij aangegeven dat aflossen van de schuld ter hoogte van de helft van de waarde van de woning voldoende is om de huidige financiële risico's – zowel micro als macro – weg te nemen. Tegelijkertijd schaft de commissie de overdrachtsbelasting op woningen geheel af.
De commissie treft daarnaast een voorziening voor de zogenoemde restschuldproblematiek als de waarde van de woning lager is geworden dan de schuld die erop rust. De rente op de restschuld blijft gedurende twaalf jaar aftrekbaar als eigen woningrente. Verder stelt de commissie een tijdelijk (borgstellings)fonds voor, gefinancierd uit een beperkte opslag op hypotheken, dat eventuele schulden opvangt. Als deze restschuldproblematiek niet wordt opgelost, ontstaat een zichzelf versterkend mechanisme waarbij de huizenprijzen onder druk blijven staan.

Parallel daaraan worden de huren in de gereguleerde sector geleidelijk verhoogd.
De opbrengst van die huurverhoging wordt afgeroomd door een verhuurderheffing.
De budgettaire opbrengst van deze en andere maatregelen wordt gebruikt om de geschetste tariefstructuur te financieren.

De commissie wil minder geld rondpompen en het systeem vereenvoudigen. Het stelsel van inkomstenbelasting en toeslagen kent tientallen regelingen die de belastinginkomsten verminderen. Dit betekent niet alleen dat er onnodig geld wordt rondgepompt, maar ook dat de faciliteiten ervoor zorgen dat extra werken minder loont dan zou kunnen. Dat is voor de commissie reden om een aantal voorstellen te doen. Daarbij streeft zij naar een toename van het aantal volledig vooringevulde aangiften. Deze voorstellen zijn te vinden in bijlage 4.

Uiteindelijk is in het commissievoorstel 12,6 miljard euro op middellange termijn verschoven, oplopend tot 24,2 miljard euro op de lange termijn. Uit de doorrekening in oktober 2012 van de voorstellen in het interimrapport door het CPB blijkt dat de werkgelegenheid stijgt met 2,1 procent. Dat komt overeen met 142.000 arbeidsjaren. Voor de koopkracht geven de voorstellen over het algemeen een bescheiden positief beeld. Werknemers gaan er gemiddeld licht op vooruit, uitkeringsgerechtigden niet op voor- of achteruit en gepensioneerden kunnen er iets op achteruit gaan, waarbij de onderkant is ontzien.

De commissie heeft op verzoek van de Tweede Kamer ook aandacht besteed aan de leefvormneutraliteit van het stelsel. De analyse biedt aanknopingspunten om regelingen die gericht zijn op arbeidsparticipatie op het individuele inkomen te baseren en regelingen die inkomensondersteuning als doel hebben op het huishoudinkomen. De commissie stelt vast dat er geen eenduidige definitie bestaat van leefvormneutraliteit.

Het eindrapport: wijzigingen in box 2 en 3, stroomlijning van de toeslagen en fraudebestrijding

In dit eindrapport wordt aandacht besteed aan de belasting van inkomsten uit kapitaal in box 2 voor de houders van een aanmerkelijk belang en in box 3 voor spaarders en beleggers. De opbrengst van deze boxen is ongeveer 5½ miljard euro, ongeveer vijf procent van de bruto opbrengst van de inkomensheffing. Tevens wordt aandacht besteed aan de onderlinge samenhang van de toeslagen en de samenhang van de toeslagen met het belastingstelsel.

Box 2: meer evenwicht in de behandeling van aanmerkelijkbelanghouder, ondernemer, belegger en werknemer

In box 2 worden de voordelen belast die een aandeelhouder geniet uit een aanmerkelijk belang. Een aandeelhouder heeft een aanmerkelijk belang als hij beschikt over ten minste 5 procent van het aandelenkapitaal. Als de aanmerkelijkbelanghouder tevens werkzaam is in de desbetreffende vennootschap, wordt deze aangeduid als directeur-grootaandeelhouder (DGA). De DGA is een aparte figuur die tegelijkertijd raakt aan vier soorten belastingplichtigen. Hij is:

- een werknemer, belast in box 1 (de DGA wordt in de loon- en inkomstenbelasting beschouwd als werknemer)
- feitelijk vergelijkbaar met een IB-ondernemer, belast in box 1
- een aanmerkelijkbelanghouder, belast in box 2
- vergelijkbaar met een particuliere belegger, belast in box 3.

Verschillen met de IB-ondernemer en de belegger

De aanmerkelijkbelangregeling is gericht op het zoveel mogelijk gelijkwaardig belasten van IB-ondernemers en DGA's. Toch blijven er verschillen. Voor zijn werkzaamheden in de vennootschap wordt de DGA belast als een gewone werknemer. De vennootschap moet hem een loon toekennen dat gebruikelijk is voor dezelfde werkzaamheden buiten een aanmerkelijkbelangverhouding. Dit loon moet minimaal 43.000 euro bedragen,

tenzij de DGA aannemelijk kan maken dat een lager loon gebruikelijk is. Bij een hoger gebruikelijk loon geldt een doelmatigheidsmarge van 30 procent. Het loon wordt daardoor in feite veel lager vastgesteld dan gebruikelijk. De winst na aftrek van het loon van de DGA wordt lager belast dan het loon van de werknemer. Uit onderzoek van de commissie blijkt dat het loon van de DGA bij toenemende winst een steeds kleinere fractie van die winst gaat uitmaken.

Dit is anders bij de IB-ondernemer. Bij hem wordt de totale winst inclusief zijn arbeidsbeloning in box 1 belast. Door de ondernemersfaciliteiten is deze belasting lager dan die op het loon van de werknemer.

Het tweede verschil tussen IB-ondernemer en DGA is de mogelijkheid tot uitstel van een deel van de belasting. Bij inhouding van de winst wordt er alleen vennootschapsbelasting betaald en wordt de box 2-heffing, die de totale belasting via vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting globaal gelijk moet maken aan de belasting van de IB-ondernemer, uitgesteld. Zeker als gebruik wordt gemaakt van bedrijfsopvolgingsregelingen kan dit uitstel lang duren. Bij emigratie kan de box 2-heffing zelfs volledig worden vermeden.

Dit uitstel is ook een belangrijk verschil met de particuliere belegger. Deze moet over zijn vermogen een forfaitair rendement berekenen en daar jaarlijks belasting over betalen. De particuliere belegger kan belastingbetaling niet uitstellen.

De commissie heeft onderzocht in hoeverre AB-houders daadwerkelijk van de uitstelmogelijkheid gebruik maken. Het blijkt dat aanmerkelijkbelanghouders niet ieder jaar dividend uitkeren. Ook de totale aangegeven hoeveelheid dividend is beduidend kleiner dan het totale bedrag dat door alle aanmerkelijkbelanghouders uitgedeeld zou kunnen worden. Dit laat zien dat de box 2-heffing inderdaad wordt uitgesteld.

Een duale inkomstenbelasting naar Scandinavisch model biedt voor Nederland geen oplossing voor deze verschillen

In verschillende Scandinavische landen wordt anders met de splitsing tussen kapitaalinkomen en arbeidsinkomen bij ondernemers omgegaan. Daar wordt eerst de kapitaalbeloning vastgesteld aan de hand van het 'normaal' rendement op het ondernemingsvermogen. Deze wordt alleen belast tegen het tarief van de vennootschapsbelasting. De winst na aftrek van de kapitaalbeloning wordt net zo zwaar belast als arbeidsinkomen.

De commissie heeft een combinatie onderzocht van het Nederlandse systeem van gebruikelijk loon en het Scandinavische systeem om winst van AB-houders te splitsen in een beloningsdeel voor kapitaal en één voor arbeid. Daarbij worden winsten die een normaal rendement te boven gaan belast in de loonbelasting. Deze overheveling van een deel van de winst naar de loonbelasting leidt tot complexiteit in het systeem, met name in situaties dat het feitelijk rendement kleiner is dan het rendement dat wordt verondersteld voor de kapitaalbeloning. De commissie is van oordeel dat deze toename van de complexiteit ongewenst is. Vormgeving via een vrijstelling in box 2 leidt niet tot dergelijke problemen, maar zal leiden tot een verder uitstel van belaste winstuitkering. Het belaste reguliere voordeel uit AB zal naar verwachting vrijwel geheel wegvallen en de vervreemdingsvoordelen zullen nog meer dan nu het geval is worden uitgesteld. Aangezien de commissie belastinguitstel van de AB-houder als één van de belangrijkste verschillen met de IB-ondernemer, de belegger en de werknemer heeft geïdentificeerd, acht zij dit niet wenselijk.

Om deze redenen is de commissie tot de conclusie gekomen dat een duale inkomstenbelasting naar Scandinavisch model geen oplossing biedt voor de geconstateerde onevenwichtigheden.

Verkleinen van de verschillen: een forfaitair rendement in box 2 en een reductie van de doelmatigheidsmarge in de gebruikelijkloonregeling tot 10 procent

Om de aanmerkelijkbelanghouder meer regelmatig in de inkomstenbelastingheffing te betrekken, stelt de commissie voor om hem voortaan voor een jaarlijks forfaitair rendement in box 2 te betrekken. De hoogte daarvan kan gekoppeld worden aan dat van box 3. Dit forfaitaire rendement wordt dan de minimale grondslag voor box 2. De jaarlijkse belasting voor de aanmerkelijk belanghouder is ten minste gelijk aan het box 2-tarief toegepast op het forfaitair rendement. Als het feitelijk dividend kleiner is dan het forfaitair rendement, wordt het verschil bijgeboekt bij de verkrijgingsprijs van het aanmerkelijk belang. Daardoor wordt voorkomen dat bij vervreemding van de aandelen nogmaals belasting zou moeten worden betaald over dat verschil.

De commissie is van mening dat de doelmatigheidsmarge van 30 procent in de gebruikelijkloonregeling moeilijk te rechtvaardigen is. Zij ziet geen reden om de arbeidsbeloning van een DGA lichter te belasten dan die van een werknemer. Aan de andere kant ziet de commissie in dat de hoogte van het gebruikelijk loon niet op de laatste euro nauwkeurig is vast te stellen. Zij stelt daarom voor om de doelmatigheidsmarge terug te brengen tot tien procent. De DGA mag nog steeds zijn loon tien procent lager vaststellen dan gebruikelijk. Daarmee wordt de belasting van de arbeidsbeloning van de DGA meer gelijk aan die van de IB-ondernemer.

Box 3: naar een meer realistisch forfaitair rendement

Bij de herziening van de inkomstenbelasting in 2001 is de belasting van inkomen uit vermogen voor particulieren gewijzigd. Tot dat jaar werden rente, dividenden en huren even zwaar belast als inkomen uit arbeid en waren vermogenswinsten vrijgesteld. Tevens bestond er een vermogensbelasting van 0,7 procent van het vermogen. Met ingang van 2001 werd niet langer het feitelijk rendement op het vermogen belast, maar een forfaitair rendement van vier procent. Dit forfaitaire rendement wordt belast met een tarief van dertig procent. Er geldt een heffingvrij vermogen van ruim 21.000 euro per persoon. Bij de hoogte van het forfaitair rendement wordt geen onderscheid gemaakt naar type vermogen. De vermogensbelasting werd afgeschaft. De commissie constateert dat de forfaitaire benadering van de inkomsten uit vermogen als voordeel heeft dat de hoogte van de heffing stabiel en goed voorspelbaar is voor zowel de belastingbetaler als de schatkist en dat deze gemakkelijk is te innen. De commissie stelt voor de forfaitaire benadering van box 3 zonder onderscheid naar type vermogen te handhaven.

Sinds de introductie van box 3 is het feitelijk rendement lager geweest dan het forfaitair rendement

Bij de invoering van de Wet IB 2001 was vier procent een inschatting van een risicovrij reëel rendement dat men geacht werd gemiddeld over een langere periode eenvoudig te kunnen behalen. Het percentage beoogde aan de lage kant te zijn omdat een incidentele onderschrijding van het gemiddelde rendement zwaarder weegt dan een incidentele overschrijding. Als uitgangspunt werd de lange rente, het rendement op tienjarige staatsobligaties, genomen. Het gemiddelde reële rendement op langlopende risicovrije staatsobligaties lag in de twintig jaar voor de invoering van box 3, dat wil zeggen in de periode 1980-2000, boven de vier procent (op 4,6 procent). Het reële rendement op spaarrekeningen was toen gemiddeld 1,8 procent. Het gemiddelde jaarlijkse reële rendement op aandelen bedroeg in die periode ruim zestien procent.

Vanaf 2001 tot en met 2012 lag de lange rente in de buurt van vier procent, maar het gemiddeld reële rendement lag met 1,6 procent aanzienlijk lager. De grootste post binnen het box 3-vermogen wordt gevormd door spaarrekeningen. Het rendement hiervan was 2,6 procent en na correctie voor inflatie 0,5 procent. Het rendement op aandelen is sinds de invoering van box 3 negatief.

De commissie constateert dat het feitelijke rendement sinds de invoering van box 3 in aanzienlijke mate is achtergebleven bij het forfaitaire rendement. Een automatisch mechanisme, zoals een voortschrijdend gemiddelde waaraan het forfaitaire rendement wordt gekoppeld, doet meer recht aan de relatie met het feitelijke rendement. De commissie is een voorstander van een dergelijk mechanisme. Zij stelt voor het forfaitaire rendement te koppelen aan de nominale rente op spaarrekeningen. Deze nominale rente sluit beter aan bij de beleving van spaarders dan de lange rente op staatsleningen. Meer dan veertig procent van de huishoudens in box 3 heeft uitsluitend vermogen in box 3 in de vorm van betaal- en spaarrekeningen. Bank- en spaartegoeden vertegenwoordigen ongeveer de helft van het totale positieve vermogen in box 3. De commissie kiest voor koppeling aan de nominale rente omdat dit meer gebruikelijk is in de belastingheffing dan een reëel rendement.

De commissie stelt voor om het forfaitaire rendementspercentage voortaan jaarlijks automatisch voor het komende jaar vast te stellen op het vijfjaarsgemiddelde van de gemiddelde rentevergoeding op spaarrekeningen in de vijf voorafgaande jaren. Voor 2014 zou dan het forfaitaire rendement automatisch worden vastgesteld op 2,4 procent.

Figuur 2.2 Vijfjaarsgemiddelde nominale spaarrente, twee jaar vertraagd, 1985 tot en met 2014

De eigen woning op termijn naar box 3

Voor veel huishoudens is de eigen woning de belangrijkste vermogenscomponent. In nagenoeg alle adviezen die de laatste jaren over de woningmarkt zijn uitgebracht, wordt ervoor gepleit om de eigen woning in box 3 onder te brengen. De commissie schaart zich achter deze adviezen. Dit jaar heeft het kabinet een aantal maatregelen genomen met het doel de fiscale subsidiëring van de eigen woning te verminderen en daarmee de woningmarkt voldoende zekerheid te bieden om tot herstel te komen. Tot nu toe is dat uitgebleven. Pas als dat herstel optreedt en duurzaam blijkt, is de tijd gekomen om de

eigen woning geleidelijk over te brengen naar box 3 onder toepassing van een nader te bepalen vrije voet.

Grondslagversmallers in box 3

De commissie heeft ook de belangrijkste grondslagversmallers in box 3 bekeken vanuit het streven naar grondslagverbreding en tariefverlaging. De belangrijkste grondslagversmaller is het heffingvrije vermogen van ongeveer 21.000 euro per persoon. De commissie is het eens met de gedachte dat niet het rendement van elke euro spaargeld moet worden belast. Ook het idee van enige progressie in de heffing van belasting over inkomen uit sparen en beleggen spreekt de commissie aan: in het algemeen zullen kleine vermogens een lager rendement behalen dan grote vermogens. Om deze redenen is de commissie voorstander van het continueren van het heffingvrije vermogen in box 3.

De ouderentoeslag op het heffingvrije vermogen kan in de ogen van de commissie op den duur vervallen. Deze toeslag voor pensioengerechtigden vindt zijn oorsprong in de tariefverschillen tussen pensioengerechtigden en niet-pensioengerechtigden. In het interimrapport heeft de commissie voorgesteld om het gecombineerde box 1-tarief voor pensioengerechtigden geleidelijk in achttien jaar op te trekken tot het voor jongeren geldende niveau. Daarmee komt ook de bestaansreden voor deze faciliteit in box 3 te vervallen. De commissie adviseert om het afschaffen van de faciliteit gelijke tred te laten houden met het verhogen van het box 1-tarief voor pensioengerechtigden. Dat betekent dat dit eveneens in achttien gelijke jaarlijkse stappen dient te gebeuren.

Budgettaire effecten van de maatregelen in box 2 en box 3

De verlaging van de doelmatigheidsmarge in de gebruikelijkloonregeling leidt structureel tot een opbrengst van 1,0 miljard euro. De commissie stelt voor dit bedrag grotendeels aan te wenden voor een verlaging van het forfaitaire rendement in box 3 van vier naar drie procent, bij wijze van eerste stap richting de 2,4 procent die volgt uit de koppeling van het forfaitaire rendement in box 3 aan het vijfjaarsgemiddelde van de spaarrente. De kosten van de verlaging naar drie procent bedragen 0,9 miljard euro. In box 2 stelt de commissie voor een forfaitair rendement van 2,4 procent te introduceren. Dit levert 0,2 miljard euro op. Deze opbrengst neemt geleidelijk af. Uiteindelijk resteert als opbrengst de box 2-heffing die nu definitief ontgaan wordt. De opbrengst van dit forfaitaire rendement in box 2 kan, tezamen met de nog resterende 0,1 miljard euro van de verlaging van de doelmatigheidsmarge, worden aangewend voor een verlaging van het box 2-tarief van 25 naar 22 procent in lijn met de door de commissie in box 1 voorgestelde toptarieferlaging van 52 naar 49 procent. Hierdoor blijft het globale evenwicht tussen de IB-ondernemer in box 1 en de AB-houder in box 2 intact.

De budgettaire effecten van het geleidelijk overbrengen van de eigen woning naar box 3 zijn afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving. De opbrengst van het geleidelijk in achttien jaar verminderen van de ouderentoeslag op het heffingsvrij vermogen zal de eerste jaren gering zijn en pas op termijn hoger worden. Ook de opbrengst van deze maatregelen moet worden teruggegeven door middel van een nader te bepalen vorm van lastenverlichting.

Toeslagen: introductie van een huishoudentoeslag en het tegengaan van fraude

In de betrekkelijk korte periode tussen 2001 en 2005 hebben er twee stelselherzieningen plaatsgevonden die erop gericht waren het financiële instrumentarium van de overheid beter te richten op lage inkomens. In 2001 werden de belastingvrije sommen en het arbeidskostenforfait in de inkomstenbelasting omgezet in heffingskortingen en in 2005

werd het toeslagenstelsel ingevoerd. Hierdoor is enerzijds de doelgroep steeds beter bereikt, maar is anderzijds een lappendeken ontstaan van regelingen gericht op inkomensbeleid. In de taakopdracht is aan de commissie gevraagd aandacht te besteden aan vereenvoudiging van de toeslagen en aan een meer samenhangend, transparant en effectief stelsel van fiscale kortingen en toeslagen.

De toeslagen en sommige belastingfaciliteiten zijn de afgelopen jaren sterk gegroeid. Bijna iedere specifieke doelgroep ontvangt inmiddels een eigen belastingvoordeel of toeslag. Tegelijkertijd zijn de belastingtarieven in de eerste twee schijven sinds 2001 met bijna vijf procent gestegen. Het financiële belang van de toeslagen is groot. Zij vergoeden voor betrokkenen een groot deel van de kosten. De inkomensondersteuning op de gebieden zorg, wonen en kinderen is niet ineens ingevoerd bij de introductie van de toeslagen, maar kent zij vaak een langere geschiedenis (bijvoorbeeld: lage premie in ziekenfonds, huursubsidie, etcetera). Het in één keer geheel afschaffen van toeslagen heeft daarom grote inkomenseffecten en sterke repercussies op andere beleidsterreinen, zoals de woningmarkt.

De uitbetaling van toeslagen en belastingteruggaven is gebaseerd op een groot vertrouwen in de juistheid van de gegevens die burgers aanleveren. Pas achteraf wordt gecontroleerd of de burger ook recht had op een voorschot. Recentelijk is gebleken dat deze systematiek fraude in de hand heeft gewerkt. De commissie acht het verstandig om de controle aan de poort te versterken. De in het algemeen goede belastingmoraal van burgers wordt aangetast door fraude, omdat burgers het vertrouwen in het systeem kwijtraken. Het merendeel betaalt netjes belasting en vraagt een juiste toeslag aan omdat zij erop vertrouwen dat de regels voor iedereen gelden. Als het beeld ontstaat dat fraude mogelijk onbestraft blijft, dan verdwijnt dit vertrouwen.

De commissie ziet mogelijkheden om de toeslagen te stroomlijnen en te vereenvoudigen door invoering van een huishoudentoeslag. Hiermee wordt met name het aantal rechthebbenden op een toeslag teruggebracht, zodat het stelsel (en het toezichtapparaat) zich kan richten op minder huishoudens. Ook ziet de commissie mogelijkheden om een deel van de toeslag uit te betalen op rekening van de zorgverzekeraar. Hiermee wordt het rondpompen van geld tussen Belastingdienst, burger en verzekeraar beperkt.

Helder onderscheid stimuleren arbeidsparticipatie en inkomensondersteuning

In het interimrapport heeft de commissie uiteen gezet hoe zij het onderscheid ziet tussen toeslagen en inkomstenbelasting. Hierbij maakt de commissie helder en consequent onderscheid tussen belastingheffing op individuele basis en inkomensondersteuning op het niveau van het huishouden. Belastingheffing vindt zoveel mogelijk plaats op individueel niveau, waarbij de structuur van de inkomstenbelasting en de instrumenten voor werkenden zo worden ingezet dat dit de arbeidsparticipatie stimuleert, dan wel zo min mogelijk belemmert. Inkomensondersteuning kan het meest gericht worden vormgegeven door uit te gaan van de draagkracht op huishoudniveau. Het belang van inkomensondersteuning prevaleert hier boven het nadeel van de inkomensafhankelijke afbouw voor de individuele participatiebeslissing.

Figuur 2.3 Schematische weergave stelsel van inkomstenbelasting en toeslagen

Introductie van een huishoudentoeslag

De commissie adviseert om de toeslagen gericht op inkomensondersteuning te stroomlijnen en te vereenvoudigen door invoering van een huishoudentoeslag. Het gaat dan om huurtoeslag, kindgebonden budget en zorgtoeslag. Op dit moment kent iedere toeslag een eigen afbouwpercentage. Voor huishoudens met meer toeslagen ligt het afbouwpercentage hoger dan voor huishoudens die recht hebben op één toeslag. Hierdoor neemt het netto inkomen van huishoudens met meer toeslagen bij een stijging van het inkomen minder snel toe dan bij huishoudens met één toeslag. Omdat het doel van toeslagen is om inkomensondersteuning naar draagkracht te bieden, hebben huishoudens met minder draagkracht vaak recht op meer toeslagen. Zij hebben hierdoor te maken met een hoger, gestapeld afbouwpercentage. Het stelsel van toeslagen werkt daarmee tegengesteld aan de inkomstenbelasting; daar wordt het inkomen van minder draagkrachtige huishoudens juist met een lager marginaal tarief belast. Als gevolg van deze systematiek kan de marginale druk in het afbouwtraject van verschillende toeslagen stapelen tot een zeer hoge marginale druk, waardoor het voor huishoudens met meer toeslagen weinig aantrekkelijk kan zijn om (meer uren) te gaan werken.

De commissie is van mening dat het draagkrachtprincipe van toeslagen beter tot zijn recht komt wanneer de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de huurtoeslag gecombineerd worden tot één huishoudentoeslag, met een uniform afbouwpercentage dat onafhankelijk is van het aantal ontvangen toeslagen of het inkomen (zie figuur 2.4). Omdat de doelstelling van de kinderbijslag overlapt met het kindgebonden budget, ligt het voor de hand de kinderbijslag ook in de huishoudentoeslag mee te nemen. Om recht te doen aan de verschillen tussen leefvormen adviseert de commissie om het afbouwpercentage te laten verschillen tussen alleenstaanden en partners. Bij alleenstaanden ligt het afbouwpercentage hoger, omdat hetzelfde bruto huishoudinkomen bij een alleenstaande een hoger welvaartsniveau representeert dan bij partners. De commissie adviseert om bestaande verschillen in het inkomensbegrip en de vermogenstoets weg te nemen door deze te harmoniseren.

Figuur 2.4 Stroomlijning toeslagen door invoering huishoudentoeslag

Van deze huishoudentoeslag heeft de commissie twee varianten ontwikkeld. In de eerste variant die budgetneutraal is, wordt de toeslag afgebouwd vanaf het wettelijk minimumloon. Dat niveau is gelijk voor alleenstaanden en partners. In dat geval loopt de toeslag terug met 15 procent van het meerinkomen bij partners en met 21½ procent voor alleenstaanden. Uit de doorrekening blijkt dat de inkomenseffecten relatief beperkt zijn, 90 procent van de huishoudens heeft een inkomenseffect tussen -2 procent en +2 procent. Ook neemt het aantal huishoudens dat recht heeft op toeslag met bijna één miljoen af, van 4,6 naar 3,7 miljoen. Hierbij gaat het vaak om huishoudens die nu alleen een kleine zorgtoeslag ontvangen en deze verliezen omdat hun inkomen redelijk ver in het afbouwtraject ligt. De commissie heeft de effecten van de huishoudentoeslag doorgerekend en de uitkomsten voorgelegd aan het Centraal Planbureau (CPB). Het CPB concludeert dat het voorstel een licht positief effect heeft op de werkgelegenheid in arbeidsjaren.
De commissie heeft ook een variant uitgewerkt waarin de toeslagen met 1,3 miljard euro worden verminderd (15 procent van het budget), en waarbij de opbrengst wordt gebruikt om de tarieven in de eerste en tweede schijf met een half procentpunt te verlagen. De inkomenseffecten van deze variant zijn groter.

De commissie adviseert om het verzilveringsprobleem bij de ouderenkortingen en de alleenstaande ouderkorting op te lossen door deze te integreren in de huishoudentoeslag. Deze heffingskortingen zijn gericht op inkomensondersteuning van lage inkomens en dit doel kan effectiever worden bereikt in de huishoudentoeslag.

Het recht op toeslagen hangt mede af van het gebruik van fiscale aftrekposten. Aftrekposten worden in mindering gebracht op het verzamelinkomen van het huishouden, waardoor het recht op toeslagen toeneemt. Deze doorwerking is ondoorzichtig. De commissie adviseert, voor zover aftrekposten worden gehandhaafd, deze aftrekposten zoveel mogelijk de vorm van heffingskortingen te geven, waarbij de kosten worden verrekend tegen een vast tarief. Hierdoor wordt de doorwerking op toeslagen afgeschaft. Dit draagt bij aan een verdere vereenvoudiging van het toeslagenstelsel.

Verplichte uitbetaling aan zorgverzekeraars

De commissie ziet mogelijkheden om het aantal huishoudens dat een toeslag krijgt uitbetaald verder te verminderen door een deel van de toeslag verplicht uit te betalen via de zorgverzekeraar. Door een deel van de toeslag verplicht uit te betalen aan de zorgverzekeraar, kan dit worden verrekend met de te betalen zorgpremie. Burgers blijven verant-

woordelijk voor het opgeven van de juiste inkomensgegevens aan de Belastingdienst/Toeslagen. Eventuele terugvorderingen worden verrekend met de burger zelf en niet met de zorgverzekeraar. Dit voorstel beperkt het rondpompen van geld. Burgers met een toeslag betalen hierdoor een lagere nominale premie. Doordat de betaling verplicht via de zorgverzekeraar loopt, wordt het onmogelijk een toeslag te verstrekken aan mensen die niet verzekerd zijn, waardoor het frauderisico van de toeslag wordt beperkt. Met geld dat niet wordt uitbetaald aan de burger, kunnen burgers ook niet frauderen. Ook beperkt het de wanbetalerproblematiek bij zorgverzekeraars, het is immers niet meer mogelijk de toeslag aan andere zaken te besteden dan aan de nominale premie. Hoewel lage inkomens maandelijks een lager bedrag aan zorgpremie gaan betalen, blijven de effecten van een hoge nominale premie op de marktwerking tussen verzekeraars in stand. Verzekeraars blijven concurreren op basis van een hoge nominale premie. Het voorstel heeft geen inkomenseffecten.

In het voorstel wordt van de huishoudentoeslag maximaal de eerste 1.100 euro per persoon uitbetaald aan de verzekeraar. De rest van de huishoudentoeslag wordt uitbetaald op rekening van de toeslaggerechtigde. Als gevolg van het gedeeltelijk uitbetalen aan de zorgverzekeraar, kan het aantal huishoudens dat een toeslag krijgt uitbetaald verder worden beperkt van 3,7 miljoen naar 1,4 miljoen. Voor 2,3 miljoen huishoudens geldt dat na verrekening met de zorgverzekeraar geen toeslag meer wordt uitbetaald. Het aantal huishoudens dat een toeslag krijgt uitbetaald, kan hierdoor met 70 procent afnemen.

3 Box 2: Meer evenwicht in de behandeling van aanmerkelijkbelanghouder, ondernemer, belegger en werknemer – 21
3.1 Inleiding – 21
3.2 Achtergrond van het AB-regime en vergelijking van AB-houders met andere belastingplichtigen – 22
3.2.1 Inleiding – 22
3.2.2 Achtergrond van het AB-regime – 22
3.2.3 AB-houders vergeleken met andere belastingplichtigen – 24
3.3 AB-houders en DGA's: een inventarisatie – 28
3.4 Het evenwichtiger belasten van kapitaal- en arbeidsinkomen – 39
3.5 Voorstellen voor een meer evenwichtige fiscale behandeling van AB-houders – 52

3 Box 2

Meer evenwicht in de behandeling van aanmerkelijkbelanghouder, ondernemer, belegger en werknemer

3.1 Inleiding

De heffing ingevolge box 2 heeft betrekking op de voordelen die een aandeelhouder geniet uit een zogenoemd aanmerkelijk belang (hierna AB). Kort gezegd is daarvan sprake indien een aandeelhouder beschikt over ten minste vijf procent van het aandelenkapitaal. De AB-houder wordt dan belast voor alle voordelen, zowel dividend als vermogenswinst, die hij aan die aandelen ontleent en welke worden belast tegen een vast tarief van 25 procent. De commissie stelt vast dat de AB-houder enerzijds feitelijk ondernemer kan zijn en daarmee vergelijkbaar is met een ondernemer die wordt belast in box 1 en anderzijds vergelijkbaar kan zijn met een belegger die wordt belast in box 3. Bij het ontwikkelen van voorstellen heeft de commissie derhalve ook acht geslagen op de fiscale positie van deze vergelijkbare personen, enerzijds om te bezien of er momenteel sprake is van een evenwichtige fiscale behandeling tussen deze groepen en anderzijds om te kunnen beoordelen of eventuele aanpassingen in het AB-regime niet tot verstoringen ten opzichte van de andere boxen leiden.

In de economische theorie wordt wel bepleit kapitaalinkomen lichter te belasten dan arbeidsinkomen. Deze problematiek is ook aan de orde bij de AB-houder indien hij in zijn eigen vennootschap werkzaam is, wat in de regel het geval is (de zogenoemde directeur-grootaandeelhouder; hierna DGA). Om die reden besteedt de commissie in het onderhavige hoofdstuk ook aandacht aan de vraag op welke wijze arbeid en kapitaal het beste zouden kunnen worden belast; dit vraagstuk overstijgt box 2 omdat het met name ook betekenis heeft voor de zelfstandig ondernemer die wordt belast in box 1.

In paragraaf 3.2 wordt voor een goed begrip van de problematiek eerst in algemene zin uiteengezet wat de achtergrond van het AB-regime is en wordt een vergelijking gemaakt met andere relevante inkomensgenieters, te weten zelfstandige ondernemers die worden belast in box 1, werknemers die worden belast in box 1 en aandeelhouders/niet-AB-houders die worden belast in box 3. De commissie gaat in hoofdstuk 4 in op andere aspecten van de box 3-heffing. Vervolgens worden in paragraaf 3.3 aantallen en inkomsten van de groep AB-houders geïnventariseerd zodat een beeld wordt verkregen van de kwantitatieve relevantie van deze box. In paragraaf 3.4 wordt ingegaan op de hiervoor opgeworpen principiële vraag of kapitaalinkomen anders zou moeten worden belast dan arbeidsinkomen. Tot slot wordt in paragraaf 3.5 bezien of en zo ja, op welke wijze aanpassingen zouden kunnen worden aangebracht in het regime voor de AB-houder en de DGA.

3.2 Achtergrond van het AB-regime en vergelijking van AB-houders met andere belastingplichtigen

3.2.1 *Inleiding*

Box 2 betreft de heffing van inkomstenbelasting ter zake van een aanmerkelijk belang. Van een aanmerkelijk belang is sprake indien een belastingplichtige –al dan niet tezamen met zijn echtgenoot – ten minste vijf procent van het aandelenkapitaal in een kapitaalvennootschap bezit. De heffing ter zake van het aanmerkelijk belang bestaat al lang en is ingevoerd ruimschoots voor de belastingherziening van 2001. De motivering voor de AB-heffing is in de loop van de tijd gewijzigd. In paragraaf 3.2.2 gaat de commissie in op de achtergrond van de AB-regeling.

De AB-houder is veelal tevens werkzaam in de desbetreffende vennootschap en in die hoedanigheid werknemer. Een dergelijke AB-houder die tevens werknemer in zijn vennootschap is wordt in de regel aangeduid als DGA.[1] De beloning die hij als werknemer geniet wordt niet belast in box 2 maar net als bij reguliere werknemers in box 1 en is onderworpen aan de loonbelasting. De DGA heeft derhalve te maken met twee verschillende beloningsvormen die elk ook fiscaal verschillend worden belast. Tot slot is voor de beoordeling van de heffing in box 2 de vergelijking met de zelfstandige ondernemer relevant omdat degene die ondernemingsactiviteiten verricht dat enerzijds kan doen als zelfstandige en anderzijds als DGA. De zelfstandige ondernemer wordt voor zijn winst jaarlijks belast in box 1; daarbij maakt het geen verschil of hij personeel in dienst heeft of niet (ZZP-er). Voor de beoordeling van de heffing in box 2 is tevens relevant hoe de ondernemer in box 1 wordt belast. Immers, tussen beide heffingen moet een zeker evenwicht bestaan omdat belastingplichtigen die ondernemingsactiviteiten willen gaan opzetten anders altijd voor de laagst belaste variant zullen kiezen hetgeen niet wenselijk behoeft te zijn.

3.2.2 *Achtergrond van het AB-regime*

Historisch is het AB-regime in feite een anti-ontgaansmaatregel. De heffing voorzag onder de Wet op de Inkomstenbelasting 1964[2] aanvankelijk alleen in een belasting op gerealiseerde vermogenswinsten op aandelen indien men over ten minste één derde van het aandelenkapitaal beschikte. De heffing bedroeg 20 procent. Het anti-ontgaanskarakter school er in dat vermogens*winsten* op privé-vermogensbestanddelen onder het toenmalige stelsel onbelast waren, terwijl *inkomsten* uit vermogen progressief belast werden. Het hoogste tarief ter zake van inkomsten dat Nederland ooit kende bedroeg 72 procent en gold ook voor vermogensinkomsten. Voor aandeelhouders met betrekkelijk weinig aandelen vond de wetgever dit aanvaardbaar omdat die geen invloed hebben op het al dan niet uitkeren van winst: winstuitdeling leidt tot dividend, winstinhouding tot waardestijging die bij realisatie onbelast bleef. Ten aanzien van grootaandeelhouders achtte de wetgever dit echter niet aanvaardbaar omdat die zelf kunnen bepalen om de winst al dan niet uit te keren. Zij zullen er – gegeven bovengeschetste systematiek – voor kiezen winst zoveel mogelijk in te houden en in feite op lange termijn te realiseren in de vorm van vervreemdingswinst op de aandelen. Teneinde in die gevallen toch enige belasting te kunnen heffen is de AB-heffing ter grootte van 20 procent ingevoerd ter zake van de vervreemdingswinsten op AB-aandelen. Naast het anti-ontgaanskarakter achtte de wetgever in zekere zin ook de vergelijking met de ondernemer die zonder kapitaalvennootschap

1 Het is overigens niet noodzakelijk dat hij directeur is indien hij in zijn vennootschap werkzaam is, maar in de regel is dat wel het geval.
2 De AB-regeling is overigens voor het eerst tot stand gekomen onder het Besluit IB 1941 waarbij het AB-regime van toepassing was bij een belang van minimaal 25% en het tarief 20%-40% bedroeg. De achtergrond van die regeling was vooral om vervreemdingswinsten bij AB-houders op een vergelijkbare wijze te belasten als vervreemdingsvoordelen bij ondernemers.

opereert van belang, maar dit argument speelde in de oorspronkelijke AB-regeling een bescheiden rol. Later is die rol veel belangrijker geworden.

De bovengeschetste structuur van het fiscale stelsel leidde er op zeker moment toe dat AB-houders constructies opzetten om enerzijds de winst uit hun vennootschap te kunnen halen in de vorm van dividend en anderzijds daarover geen progressief tarief te betalen maar slechts 20 procent AB-heffing. Deze constructies – de bekendste zijn te vinden in de zogenoemde holding- en kasgeldarresten – zijn door de rechter in vrijwel alle gevallen verworpen. Niettemin vond de wetgever eigenlijk dat de AB-houder wat betreft vermogenswinsten en vermogensinkomsten onevenwichtig werd belast. Hij heeft daarom gezocht naar een regeling waarbij vermogenswinsten ter zake van AB-aandelen even zwaar worden belast als dividend uitgekeerd op AB-aandelen. Een dergelijk systeem is in 1997 in werking getreden waardoor ten aanzien van AB-houders zowel dividend als vermogenswinsten belast werden tegen een tarief van 25 procent. Daarnaast werd toen het criterium voor een AB verlaagd van één derde van het aandelenkapitaal tot vijf procent. Sindsdien kan de AB-houder door de winst niet uit te keren maar bij verkoop van de aandelen het voordeel te realiseren alleen nog een tijdvoordeel behalen. Voor niet-AB-houders bleef het systeem ongewijzigd: inkomsten uit aandelen bleven progressief belast; vermogenswinsten bleven onbelast. Daarin is in 2001 verandering gekomen ten gevolge van de invoering van box 3, de vermogensrendementsheffing. Onder dit systeem wordt het rendement op vermogen en dus ook op aandelen voor zover niet behorend tot een aanmerkelijk belang of een onderneming, belast naar een rendement van vier procent ongeacht het werkelijke rendement. Op het forfaitaire rendement wordt een tarief toegepast van 30 procent. Het rendement van vier procent wordt geacht zowel betrekking te hebben op inkomsten als op vermogensmutaties.

Met de geschetste wijzigingen in het AB-regime is ook de achtergrond van de AB-regeling in essentie veranderd; dit geldt temeer na de invoering van box 3. De AB-regeling is niet zozeer meer gericht op het belasten van vermogenswinst waar dat zonder een AB-regeling onbelast zou kunnen worden gerealiseerd, maar veeleer op het zoveel mogelijk gelijkwaardig belasten van ondernemerschap ongeacht of dit geschiedt in een zelfstandige onderneming of door gebruik te maken van een kapitaalvennootschap waarin men een aanmerkelijk belang heeft en waarin de ondernemer werkzaam is (de DGA). Sinds de wijziging van het AB-regime in 1997 streeft de wetgever er naar dat de belastingdruk in beide situaties ongeveer gelijk is. Voor DGA's is dat de gecumuleerde druk van vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting, voor ondernemers is dat het tarief in box 1 na toepassing van de ondernemersfaciliteiten. In 2001 was het hoge tarief van de vennootschapsbelasting 35 procent, waardoor de gecumuleerde druk van vennootschapsbelasting en box 2 uitkwam op maximaal 51¼ procent.[3] Op dat moment was er dus vrijwel een globaal evenwicht tussen de DGA, de ondernemer en de werknemer. Voor de laatste groepen was het hoogste tarief immers 52 procent. In latere jaren is het tarief van de vennootschapsbelasting verlaagd tot de huidige 25 procent en 20 procent voor winsten tot 200.000 euro. Om het evenwicht tussen DGA en ondernemer te handhaven is in 2007 de MKB-winstvrijstelling (momenteel 14 procent van de winst uit onderneming) geïntroduceerd, die het effectieve tarief in box 1 voor ondernemers zodanig aanpast dat de druk op ondernemingswinst ongeveer even hoog is als de druk bij de AB-houder (zie verder paragraaf 3.2.3). Het evenwicht met de werknemer is daarbij verloren gegaan. Het voorgaande brengt met zich dat wanneer de wetgever in een van beide regimes – het AB-regime of het winstregime voor ondernemers in box 1 – een wijziging wil doorvoeren

3 Na de toepassing van 35% vennootschapsbelasting wordt het restant van 65% onderworpen aan het AB-tarief van 25% zodat de totale belasting gelijk wordt aan 35% + 25% x 65% = 35% + 16,25% = 51,25%.

die de belastingdruk beïnvloedt, hij steeds acht moet slaan op het fiscale evenwicht ten opzichte van het andere regime en op de belastingdruk van de werknemer. Hetzelfde geldt als hij het tarief van de vennootschapsbelasting wil aanpassen.

3.2.3 AB-houders vergeleken met andere belastingplichtigen

a AB-houder

Zoals hierboven uiteengezet zijn de meeste AB-houders tevens in de vennootschap werkzaam als werknemer, doorgaans als bestuurder, en genieten zij in die hoedanigheid salaris. Deze DGA heeft derhalve te maken met twee fiscale regimes:

- Aandeelhouderschap: het voordeel uit de AB-aandelen wordt belast in box 2 en bestaat uit reguliere voordelen, in de regel dividend, en gerealiseerde vervreemdingswinst bij vervreemding van de aandelen, beide belast tegen 25 procent. De winst die door de vennootschap wordt behaald wordt belast in de vennootschapsbelasting tegen een tarief van 20 procent (winst tot 200.000 euro) of 25 procent (surpluswinst). Het dividend is voor de vennootschapsbelasting niet aftrekbaar. De belastingdruk op het voordeel uit aandelen bestaat de facto dus uit de vennootschapsbelasting en de AB-heffing. Bij winsten tot 200.000 euro is dat 40 procent[4] en bij winsten daarboven 43,75 procent.[5] Vervreemding van de aandelen leidt niet altijd tot heffing omdat van een zogenoemde doorschuiffaciliteit[6] gebruik kan worden gemaakt. De fiscale claim op de meerwaarden schuift dan door naar de verkrijger. Op deze wijze kan langdurig uitstel van heffing worden bewerkstelligd. Verder is van belang dat indien de AB-houder emigreert de claim op de meerwaarden verloren kan gaan. Grosso modo kan Nederland in de regel tot tien jaar na emigratie daarover nog heffen. Daarna vervalt die mogelijkheid.
- Werknemerschap: het salaris wordt belast in box 1 tegen een tarief van maximaal 52 procent. Het salaris is voor de vennootschapsbelasting aftrekbaar, zodat ook hier de effectieve druk maximaal 52 procent bedraagt.

Uit het voorgaande volgt dat het in principe gunstiger is dividend uit te keren dan salaris op te nemen. Om te voorkomen dat de AB-houder te weinig salaris uitkeert is de gebruikelijkloonregeling ingevoerd. Deze bepaalt dat een werknemer die een aanmerkelijk belang heeft een loon moet genieten dat gebruikelijk is voor dezelfde werkzaamheden buiten een AB-verhouding. Dit loon moet minimaal 43.000 euro bedragen. Bij hoger loon geldt een doelmatigheidsmarge, waardoor het loon 30 procent lager mag worden vastgesteld dan gebruikelijk. Verder is nog van belang dat wanneer de vennootschap passief is – met name een beleggingsvennootschap of een pensioenvennootschap – het jaarsalaris in de regel op circa 2.000 euro wordt gesteld omdat de werkzaamheden dan doorgaans zeer beperkt zijn. Dergelijke beleggingsvennootschappen ontstaan vaak als de ondernemingsactiviteiten zijn gestaakt of zijn overgedragen aan derden. Indien een AB-houder niet werkzaam is in 'zijn' BV kan hij uiteraard ook niet worden belast voor de looncomponent.

4 Na toepassing van 20% vennootschapsbelasting wordt het restant van 80% onderworpen aan het AB-tarief van 25% zodat de totale belasting uitkomt op 20% + 25% x 80% = 20% + 20% = 40%.

5 Na toepassing van 25% vennootschapsbelasting wordt het restant van 75% onderworpen aan het ab-tarief van 25% zodat de totale belasting uitkomt op 25% + 25% x 75% = 25% + 18,75% = 43,75%.

6 Bij vererving of schenking van aandelen kan de AB-claim die rust op een materiële onderneming onder bepaalde voorwaarden worden doorgeschoven (art. 4.17a en 4.17c Wet IB 2001).

De AB-houder kan naast de AB-heffing en de box 1-heffing over het loon uit zijn vennootschap nog te maken krijgen met een derde regime. Indien de AB-houder vermogensbestanddelen ter beschikking stelt aan zijn vennootschap, worden de daaraan ontleende voordelen niet belast in box 3 maar in box 1. Hierbij kan worden gedacht aan het verhuren van in privé gehouden onroerende zaken (bedrijfspand) en aan het lenen van geld aan de vennootschap waarin hij een aanmerkelijk belang heeft. De wetgever heeft deze zogenoemde terbeschikkingstellingsregeling ingevoerd omdat hij beducht was dat de AB-houder te laag zou worden belast als deze vermogensbestanddelen in box 3 zouden worden betrokken. Het gevolg is dat alle voordelen uit dergelijke aan de vennootschap ter beschikking gestelde vermogensbestanddelen in box 1 worden belast en wel volgens het regime van resultaat uit overige werkzaamheden, rekening houdend met een terbeschikkingsvrijstelling van 12 procent van het voordeel. Het resultaat uit overige werkzaamheden wordt min of meer berekend volgens de winstbepalingsregels die ook voor ondernemers gelden. Dat betekent dat zowel de opbrengsten als de gerealiseerde vermogensmutaties progressief worden belast. De door de vennootschap aan de AB-houder betaalde bedragen zijn voor de vennootschapsbelasting aftrekbaar. Kort gezegd drukt op deze voordelen het box 1-tarief net als op het loon van de DGA. Deze methodiek veroorzaakt een verschil in fiscale behandeling van vermogensinkomsten tussen een AB-houder en een niet-AB-houder in overigens gelijke omstandigheden. Zo wordt de rente bij een niet-AB-houder die een lening heeft verstrekt belast volgens het box 3 regime en bij een AB-houder volgens het box 1 regime, terwijl bij degene die de rente betaalt deze in de regel aftrekbaar is voor de fiscale winstbepaling. In vergelijking hiermee is dividend bij de uitkerende vennootschap nooit aftrekbaar van de fiscale winst, terwijl de AB-houder hierover wordt belast in box 2 en de niet-AB-houder volgens het regime van box 3. Hieruit blijkt derhalve eveneens dat de vergoeding op eigen vermogen zwaarder wordt belast dan de vergoeding op vreemd vermogen; dit geldt zowel voor AB-houders als voor niet-AB-houders. De commissie komt op deze problematiek nog terug in paragraaf 3.4 waar zij onderzoekt of arbeids- en kapitaalinkomen anders zouden moeten worden belast.

b Ondernemer

De ondernemer die geen gebruik maakt van een kapitaalvennootschap maar zijn onderneming direct voor eigen rekening en risico drijft, is voor de winst belast in box 1 tegen het progressieve tarief van maximaal 52 procent. Door de voor hem geldende MKB-winstvrijstelling komt zijn effectieve marginale tarief maximaal uit op 44,72 procent.[7] Tot de ondernemers behoort ook de zogenoemde ZZP-er: voor de onderhavige problematiek maakt het niet uit of de ondernemer al dan niet werknemers in dienst heeft. De jaarlijkse winst wordt bij de ondernemer volledig belast omdat die hem direct toekomt. Deze ondernemer heeft dus geen mogelijkheid belasting over de winst uit te stellen zoals de AB-houder de AB-heffing kan uitstellen door geen dividend uit te doen keren en zijn aandelen niet te vervreemden. Vervreemdt de ondernemer zijn onderneming en er bevinden zich meerwaarden in de activa en de passiva (stille reserves en goodwill), dan moet hij ook daarover op dat moment belasting betalen in box 1.[8] Ook op dit punt is er een verschil met de AB-houder: indien de AB-houder zijn aandelen vervreemdt wordt er over de meerwaarden in de activa en passiva van de vennootschap geen vennootschapsbelasting geheven. De meerwaarden zullen wel zijn weerspiegeld in de verkoopprijs van de aandelen en bij vervreemding worden belast in box 2. Op de stille reserves drukt dus alleen het box 2-tarief van 25 procent.

7 Dit is het marginale tarief van 52% na toepassing van de MKB-winstvrijstelling van 14% (52% x (1-14%) = 52% x 86% = 44,72%).
8 In sommige gevallen kan deze fiscale claim overigens worden doorgeschoven; daarop gaat de commissie niet verder in.

Uit het voorgaande vloeit voort dat er bij de ondernemer geen onderscheid wordt gemaakt tussen de arbeids- en de kapitaalcomponent waar dat bij de DGA dus wel het geval is. Bij emigratie van de ondernemer mag binnen de EU/EER weliswaar worden afgerekend over de meerwaarden, maar er moet uitstel van betaling worden verleend, waaraan voorwaarden mogen worden gesteld. Nederland blijft daarover onbeperkt heffingsbevoegd. Hetzelfde geldt als de onderneming naar het buitenland wordt verplaatst. Op dit punt bestaat dus een verschil met de AB-houder waar in principe de AB-claim na tien jaar vervalt.

c Werknemer

De werknemer wordt ten slotte op een zelfde wijze belast als de DGA voor zover het diens looncomponent betreft. Het enige verschil is dat voor de reguliere werknemer geen gebruikelijkloonregeling van toepassing is.

Het bovenstaande is in tabel 3.2.1 schematisch samengevat.

Tabel 3.2.1 Belasting van verschillende soorten inkomen bij verschillende typen belastingplichtigen

Soort inkomen	Tarief bij ontstaan	Tarief bij realisatie	Tarief totaal	Bijzonderheden
Winst (opbrengst eigen vermogen)				
Opbrengst van eigen vermogen DGA	20 - 25%	25%	40 - 43,75%	bij ontstaan Vpb-tarief; bij realisatie box 2
Opbrengst van eigen vermogen IB-ondernemer	31,82% - 44,72%		31,82 - 44,72%	box 1 na toepassing MKB-winstvrijstelling
Dividend				
Dividend particuliere beleggers (box 3):	30%		30% (47,5% als ook de in NL betaalde Vpb in aanmerking wordt genomen)	over een forfaitair rendement van 4% (box 3); het bedrijf heeft bovendien Vpb betaald in NL of elders
Dividend DGA		25%	25% (40 – 43,75% als ook de in NL betaalde Vpb in aanmerking wordt genomen)	
Vermogenswinst				
Vermogenswinst DGA (niet ontstaan door inhouding winst)		25%	25%	box 2 tarief
Vermogenswinst IB-ondernemer		31,82% - 44,72%	31,82% - 44,72%	box 1 na toepassing MKB-winstvrijstelling
Vermogenswinst particuliere belegger	30%		30%	over een forfaitair rendement van 4% (box 3);
Vermogenswinst ter beschikking gesteld vermogen (b.v. een bedrijfspand voor de eigen BV)		32,56% - 45,76%	32,56% - 45,76%	box 1 na toepassing terbeschikking-stellingsvrijstelling
Rente				
Rente particuliere spaarder en belegger[a]	30%		30%	over een forfaitair rendement van 4% (box 3);
Rente op ter beschikking gesteld vermogen (b.v. een lening van een DGA aan zijn BV of een lening aan de onderneming van de echtgenoot)[a]		32,56% - 45,76%	32,56% - 45,76%	box 1 na toepassing terbeschikking-stellingsvrijstelling
Arbeidsinkomen				
loon werknemer[a]		37 - 52%	37 - 52%	algemene heffingskorting + arbeidskorting (box 1)
Loon uit eigen BV DGA[a]		37 - 52%	37 - 52%	algemene heffingskorting + arbeidskorting (box 1); niet verzekerd voor werknemersverzekeringen; DGA is verplicht zichzelf loon toe te kennen. Het loon van de DGA mag 30% afwijken van het gebruikelijk loon
Arbeidsbeloning IB-ondernemer (onderdeel van de winst)		31,82% - 44,72%	31,82% - 44,72%	algemene heffingskorting + arbeidskorting (box 1); niet verzekerd voor werknemersverzekeringen; zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling

a = Aftrekbaar voor de betalende vennootschap

d Conclusies

Waar het de DGA betreft heeft de commissie in de eerste plaats onderzocht op welke wijze de AB-houder daadwerkelijk in de heffing van box 2 wordt betrokken. Dit hangt er immers vanaf of de vennootschap daadwerkelijk dividend uitkeert en in welke mate de aandelen daadwerkelijk worden vervreemd en vervreemding tot heffing over de meerwaarde leidt. Ten aanzien van de vervreemding is hiervoor immers al opgemerkt dat de wet in diverse gevallen voorziet in het doorschuiven van de fiscale claim op de meerwaarden, met name waar het bedrijfsopvolgingen binnen familieverband betreft. Dit leidt ertoe dat deze claim veelal pas op heel lange termijn wordt gerealiseerd waardoor dus ook de belastingheffing vergaand wordt uitgesteld. In paragraaf 3.3 is een inventarisatie opgenomen van de (positie van de) AB-houders.

In de tweede plaats constateert de commissie dat de diverse typen belastingplichtigen waar het kapitaalinkomen betreft onderling verschillend worden belast en dat bovendien arbeids- en kapitaalinkomen niet steeds gelijk worden belast. Ten aanzien van dit laatste punt leert de economische theorie dat het wenselijk is dat kapitaalinkomen lager wordt belast dan arbeidsinkomen. De belangrijkste reden daarvoor is dat kapitaal vluchtiger is dan arbeid. Een dergelijke benadering wordt doorgaans aangeduid als een duale inkomstenbelasting. Varianten van een dergelijk systeem worden toegepast in alle Scandinavische landen. Om dergelijke alternatieven te kunnen beoordelen is een duidelijk beeld van de wijze waarop DGA's in de heffing worden betrokken noodzakelijk. Hieraan wordt in paragraaf 3.3 aandacht geschonken. Vervolgens onderzoekt de commissie in paragraaf 3.4 of een vorm van een duale inkomstenbelasting wenselijk en mogelijk is.

3.3 AB-houders en DGA's: een inventarisatie

In tabel 3.3.1 is weergegeven hoeveel de heffing in box 2 opbrengt en hoe die opbrengst verdeeld is tussen reguliere en vervreemdingsvoordelen. In de beschouwde periode gaven 50.000 – 65.000 personen voordeel uit aanmerkelijk belang aan. Het totale voordeel bedroeg in 2008 en 2009 een kleine zes miljard euro en in 2010 zeven miljard euro. Daardoor kwam de opbrengst van box 2 uit op ruwweg anderhalf miljard euro, ruim een procent van de totale opbrengst van loon- en inkomstenbelasting en premies volksverzekering vóór aftrek van heffingskortingen.

Tabel 3.3.1 Grondslag en opbrengst box 2, 2008 - 2010

	2008		2009		2010	
	Aantal (x 1000)	Bedrag (mln euro)	Aantal (x 1000)	Bedrag (mln euro)	Aantal (x 1000)	Bedrag (mln euro)
Regulier voordeel uit AB	45,6	4.617	54,7	5.208	60,8	6.124
Vervreemdings-voordeel uit AB	4,8	1.347	5,0	477	6,2	911
Totaal voordeel uit AB	**49,4**	**5.964**	**58,8**	**5.685**	**65,7**	**7.035**
Opbrengst		1.491		1.421		1.759

Bron: ministerie van Financiën, aangiftegegevens

Met de aangifte in box 2 wordt slechts een klein gedeelte van de AB-houders zichtbaar, omdat de AB-houder niet elk jaar belastbaar inkomen in box 2 hoeft te hebben. De commissie heeft moeite gedaan de aantallen AB-houders te kwantificeren. Uit de aangiften voor verschillende belastingen heeft zij daartoe de volgende informatie bijeen gebracht:

- In het aangifteprogramma van de inkomstenbelasting komt iedereen de vraag tegen of hij/zij samen met zijn fiscale partner een aanmerkelijk belang heeft. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, wordt de belastingplichtige gevraagd om de naam van de betreffende vennootschap en het aantal aandelen aan te geven. In 2010 vulden 450.000 personen uit 261.000 huishoudens de naam van een vennootschap in.
- De aangifte van inkomen uit aanmerkelijk belang in de inkomstenbelasting. Van de 450.000 personen die aangeven dat zij of hun partner een AB hebben, geven uiteindelijk 65.000 personen daadwerkelijk voordeel uit aanmerkelijk belang in box 2 aan. In het jaar 2007 was het tarief in box 2 tijdelijk verlaagd. In dat jaar deden bijna 113.000 AB-houders aangifte. Het aantal AB-houders dat in ten minste één van de jaren 2007-2010 aangifte deed was ruim 170.000.
- De aangifte vennootschapsbelasting. In de aandeelhoudersspecificatie van deze aangifte wordt gevraagd of de aandeelhouder een natuurlijk persoon is met een aanmerkelijk belang in de vennootschap. Op deze manier waren in 2010 bijna 300.000 vennootschappen met één of meer AB-houders te identificeren. Het aantal AB-houders is iets groter dan het aantal vennootschappen: bijna 315.000.
- DGA's moeten bovendien over het loon dat zij uit de vennootschap ontvangen loonbelasting inhouden. Zij hebben in de aangifte loonbelasting een aparte code. Deze wordt bij bijna 235.000 personen aangetroffen. In deze groep zijn ook partners van DGA's, werkzaam in de vennootschap begrepen.

Tabel 3.3.2 Aantal personen met aanmerkelijk belang in verschillende aangiften, 2010

	N (x 1000)
Aanmerkelijk belang volgens IB-aangifte 2010	450
Voordeel uit aanmerkelijk belang 2010	65
Voordeel uit aanmerkelijk belang 2007-2010	172
Vennootschapsbelasting	315
Loonbelasting	235

De commissie is behalve in de aantallen AB-houders geïnteresseerd in de financiële gegevens van hun ondernemingen, zoals winst en ondernemingsvermogen. Deze informatie is uitsluitend te vinden in de aangifte vennootschapsbelasting. Deze vormt dan ook het uitgangspunt voor de rest van de paragraaf.

BV's met een AB-houder vooral in de financiële en zakelijke diensten

Er zijn ongeveer 300.000 vennootschappen die aangeven dat ten minste één van de aandeelhouders een natuurlijk persoon met een aanmerkelijk belang is. De grootste categorie wordt gevormd door bureau's voor bedrijfseconomisch en organisatie-advies. Ook zijn er veel holdings en beleggingsinstellingen te vinden. Als holdings zich slechts met één bedrijfstak bezig houden, is de branchecode van die bedrijfstak opgenomen.

Tabel 3.3.3 Aantallen BV's met een AB-houder naar branchecode, 2010

Branche	Aantal	Percentage
Landbouw	9.360	3,2%
Nijverheid	17.799	6,1%
Bouw	20.188	6,9%
Groothandel	28.618	9,8%
Detailhandel	21.678	7,4%
Horeca, reparatie	10.018	3,4%
Transport, opslag, communicatie	8.808	3,0%
Beleggingsinstellingen	14.805	5,1%
Beheer en administratiekantoren, holdings (aandelenbeheer, geen bemoeienis met werkmaatschappij)	19.149	6,6%
Pensioen-BV's	6.265	2,1%
Assurantiebemiddeling en dergelijke	3.202	1,1%
Exploitatie van en handel in onroerend goed	15.181	5,2%
Advocaten, notarissen, deurwaarders	5.489	1,9%
Accountants, boekhoudbureau's, belastingadvies	9.893	3,4%
Computerservicebureau's	10.512	3,6%
Ingenieurs- en architectenbureau's	8.283	2,8%
Bedrijfseconomisch advies, organisatie-advies, reclame	32.812	11,2%
Uitzendbureau's	3.197	1,1%
Holding-, trustee- of houdstermaatschappijen	19.959	6,8%
Overige zakelijke dienstverlening	6.947	2,4%
Zorg	7.970	2,7%
Overige niet-commerciële diensten	11.768	4,0%
Totaal	**291.901**	**100%**

Omzet, toegevoegde waarde, winst, vermogen, belasting van fiscale entiteiten met een AB-houder

De totale omzet, toegevoegde waarde[9], belastbare winst, betaalde vennootschapsbelasting en het fiscale ondernemingsvermogen uit de Vpb-aangiften is opgenomen in tabel 3.3.4. De betrokken vennootschappen hebben tezamen een omzet van rond de 120 miljard euro. Hun toegevoegde waarde is rond de vijftig miljard euro, variërend van zeven tot tien procent van het BBP. De belastbare winst was in de bekeken jaren ruwweg negen miljard euro, met uitzondering van het jaar 2008. Bij nadere analyse blijkt dit te wijten aan een groter aantal bedrijven met verlies. De winst van bedrijven met winst viel dat jaar niet uit de toon. De vennootschappen dragen ongeveer 2,5 miljard euro aan vennootschapsbelasting af. De totale opbrengst van de Vpb buiten de gassector was in de jaren 2007-2008 ongeveer 16,5 miljard euro. Door de crisis nam deze in de jaren 2009-2010 af tot een niveau van gemiddeld 10,5 miljard. In deze daling komt de carry back tot uitdrukking. Dit is de belasting over eerdere jaren die terugbetaald wordt als er verliezen worden gemaakt. De carry back is niet zichtbaar in de Vpb-aangifte, zodat de aangiftebedragen uit tabel 3.2.3 moeilijk vergelijkbaar zijn met genoemde totalen. Verder wordt de vergelijking bemoeilijkt door holdingstructuren. De cijfers van dochterondernemingen die geen fiscale eenheid met een holding vormen zijn niet opgenomen.

9 Omzet -/- personeelskosten -/- overige bedrijfskosten.

Tabel 3.3.4 Kenmerken van fiscale entiteiten met een aanmerkelijkbelanghouder (bedragen in mln euro)

	2007	2008	2009	2010
Omzet	105.270	121.624	114.631	126.575
Toegevoegde waarde	52.803	59.695	57.628	44.412
Belastbare winst	9.690	6.253	9.052	8.681
w.v. verlies	-2.277	-5.996	-4.114	-4.258
w.v. winst	11.968	12.250	13.166	12.940
Betaalde vennootschapsbelasting	2.625	2.432	2.394	2.439
Ondernemingsvermogen begin boekjaar	81.328	104.913	122.067	141.604

In tabel 3.3.5 wordt verder gekeken naar de winstverdeling over de BV's in 2010. De gemiddelde winst is bijna 30.000 euro. Ruwweg veertig procent van de BV's maakte in 2010 verlies, ruim 55 procent maakte winst en 2½ procent geeft nul winst aan. Hoewel zestig procent van de BV's een winst of verlies maakt van minder dan 25.000 euro, wordt de gemiddelde winst sterk bepaald door de 11 procent met een groter verlies en de 27 procent met een grotere winst dan dat bedrag. In die winstklassen wordt het grootste winst- en verliesvolume bereikt. Slechts vier procent van de betrokken BV's heeft een winst van meer dan 200.000 euro. Dat betekent dat de winst van het overgrote deel van de DGA's onder het 20-procentstarief van de Vpb valt, maar dat het grootste deel van de totale winst in het 25-procentstarief valt.

Tabel 3.3.5 Verdeling van de winst van fiscale entiteiten met een AB-houder, 2010

Winstklasse (euro)	Aantal	Aantal als percentage van het totaal	Totaal bedrag (mln euro)	Gemiddeld bedrag (euro)
<-25.000	31.288	11%	-3.681	-117.649
-25.000 t/m -5.000	39.140	13%	-486	-12.417
-5.000 t/m -1	51.202	17%	-91	-1.777
0 t/m 5.000	43.530	15%	73	1.677
5.000 - 25.000	50.957	17%	678	13.305
25.000 - 100.000	49.386	17%	2.555	51.735
100.000 – 200.000	15.248	5%	2.154	141.263
meer dan 200.000	13.165	4%	7.480	568.152
Totaal	**293.916**	**100%**	**8.681**	**29.536**
Verlies	121.630	41%	-4.258	-35.008
Winst	165.404	56%	12.940	78.233

Deze scheve verdeling is nog sterker zichtbaar als naar het ondernemingsvermogen wordt gekeken. In tabel 3.3.6 is hiervan een uitsplitsing opgenomen. Het gemiddelde ondernemingsvermogen van de betrokken BV's is ongeveer een half miljoen euro. Dit bedrag wordt in belangrijke mate bepaald door de negentien procent hoogste vermogens. Deze BV's, met een vermogen van ten minste een half miljoen euro, hebben een gemiddeld vermogen van bijna 2,5 miljoen euro.

Tabel 3.3.6 Verdeling van het vermogen aan het begin van het boekjaar van fiscale entiteiten met een AB-houder, 2010

Ondernemings-vermogen begin boekjaar	Aantal	Aantal als percentage van het totaal	Totaal bedrag (mln euro's)	Gemiddeld bedrag (euro)
< -100.000	19.298	7%	-8.062	-417.754
-100.000 t/m -1	35.882	13%	-1.242	-34.614
0 – 5.000	7.360	3%	14	1.881
5.001 t/m 25.000	48.740	17%	773	15.861
25.001 t/m 100.000	49.565	17%	2.804	56.567
100.001 t/m 500.000	71.546	25%	17.545	245.226
> 500.000	53.520	19%	129.775	2.424.798
Totaal	**285.911**		**141.607**	**495.283**

In figuren 3.3.1 en 3.3.2 en tabel 3.3.7 is onderzocht of er een verband te ontdekken is tussen de omvang van het (fiscale) vermogen en de winst. In figuur 3.3.1 is per onderneming de winst afgezet tegen het vermogen.

Figuur 3.3.1 Relatie tussen vermogen en winst

Het verband lijkt niet groot. Dat lijkt ook te volgen uit tabel 3.3.7 en figuur 3.3.2, waarin het quotiënt van deze twee variabelen, het rendement op het fiscale vermogen aan het begin van het boekjaar is weergegeven.

Tabel 3.3.7 Verdeling van fiscale entiteiten naar rendement op het vermogen aan het begin van het boekjaar (alleen entiteiten met een positief vermogen)

Rendement	Aantal	Percentage	Gemiddeld rendement
Kleiner of gelijk aan 0%	87.536	38,3%	-255%
0-2%	21.760	9,5%	1%
2-5%	25.245	11,0%	3%
5-10%	21.129	9,2%	7%
10-25%	30.087	13,2%	16%
25-100%	32.320	14,1%	48%
meer dan 100%	10.663	4,7%	2079%
Totaal	**228.740**	**100%**	

In de tabel is weer te zien dat bijna veertig procent van de vennootschappen in 2010 verlies maakte.[10] Aan de andere kant van het spectrum maakte vijf procent van de vennootschappen rendementen van meer dan 100 procent. Deze zeer hoge rendementen zijn vooral geconcentreerd bij lage vermogens: bij een gering vermogen is de winst al gauw een veelvoud van dat vermogen.

Figuur 3.3.2 Relatie tussen rendement en vermogen DGA-BV's

10 Ondanks het feit dat in deze tabel alleen vennootschappen met een positief vermogen aan het begin van het boekjaar zijn meegenomen.

Uitdeelgedrag van AB-houders

Eén van de belangrijkste vragen ten aanzien van de AB-houder is of er een benadering te maken is van hun gedrag met betrekking tot het uitdelen van dividend. Om daar een beeld van te krijgen is het door AB-houders aangegeven bedrag in box 2 vergeleken met het bedrag dat zij als dividend hadden kunnen uitdelen. Als benadering voor dat uitdeelbare bedrag is gekozen voor het belastbare bedrag na aftrek van betaalde vennootschapsbelasting in de Vpb-aangifte. Het belastbare bedrag is gelijk aan de belastbare winst na verliesverrekening. De gegevens zijn weergegeven in tabel 3.3.8. Omdat hierbij een verband wordt gelegd tussen de persoon van de AB-houder en de BV is de selectie beperkt tot die vennootschappen waarbij is aangegeven dat één natuurlijk persoon 100 procent van het geplaatste aandelenkapitaal in handen heeft. Daarmee wordt de winst van vennootschappen die zowel een natuurlijk als een niet-natuurlijk persoon als aandeelhouder hebben buiten beschouwing gelaten. Hierdoor wordt het aantal onderzochte vennootschappen beperkt tot 230.000.

Bij het opstellen van de tabel is een complicatie aan het licht getreden. In geval van holdingstructuren kan het uitdeelbare bedrag onderschat worden. Veel AB-houders hebben een aanmerkelijk belang in een holdingstructuur. Als de holding en de dochtervennootschappen niet in één fiscale eenheid zijn ondergebracht, worden in de tabel alleen de winst en het fiscale vermogen van de holding zichtbaar en niet die van de dochters.[11] Winsten van dochterondernemingen die via de holding aan de aandeelhouder worden uitbetaald vallen onder de deelnemingsvrijstelling en worden niet zichtbaar in de belastbare winst van de holding. Dat het hier om grote bedragen kan gaan blijkt uit regel 8 van de tabel: de winsten die door deelnemingen aan de beschouwde vennootschappen zijn uitbetaald, het saldo deelnemingsvrijstelling, zijn met 7,3 miljard euro groter dan de eigen winst van de vennootschappen, zes miljard euro (in regel 1). Overigens is het ook nog mogelijk dat de dochterondernemingen winst inhouden en het uitdeelbare bedrag dus nog groter is.

Het totale aangiftebedrag in box 2 is in 2010 zestig procent van het bedrag dat uitgedeeld zou kunnen worden op basis van de winst van de beschouwde vennootschap. Als de winsten van deelnemingen in de analyse worden betrokken, is het uitdelingspercentage ongeveer een kwart.

11 Dit komt doordat de vennootschappen zijn geselecteerd op basis van de vraag naar een natuurlijk persoon als AB-houder in de Vpb-aangifte. De natuurlijk persoon is alleen aandeelhouder van de holding en de dochters hebben alleen de holding als aandeelhouder. Zij vallen dan buiten de selectie.

Tabel 3.3.8 Belastbare winst, belastbaar bedrag, betaalde vennootschapsbelasting, uitdeelbaar bedrag en box-2-aangifte fiscale entiteiten met AB-houder met 100%-belang

	Bedragen (mln euro)	**2010**
1	Totale belastbare winst	6.022
2	w.v. van ondernemingen met positieve winst	8.994
3	Belastbaar bedrag	4.857
4	w.v. van ondernemingen met positief belastbaar bedrag	7.814
5	Betaalde vennootschapsbelasting	1.703
6	'Uitdeelbaar bedrag' op basis eigen winst(4-5)	6.111
7	idem als percentage van het ondernemingsvermogen begin boekjaar (alleen positieve vermogens)	6%
8	Saldo deelnemingsvrijstelling	7.346
9	'Uitdeelbaar bedrag' op basis van eigen winst en deelnemingen	13.457
10	idem als percentage van het ondernemingsvermogen begin boekjaar (alleen positieve vermogens)	12%
11	'Uitdeelbaar bedrag' van personen die aangifte box 2 doen op basis van eigen winst	1.682
12	'Uitdeelbaar bedrag' van personen die aangifte box 2 doen op basis van eigen winst en deelnemingen	4.281
13	Door de betreffende AB-houders aangegeven belastbaar bedrag in box 2	3.673
14	idem als percentage van hun uitdeelbaar bedrag op basis van eigen winst (13/11)	222%
15	idem als percentage van hun uitdeelbaar bedrag op basis van eigen winst en deelnemingen (13/12)	86%
16	idem als percentage van het totale uitdeelbare bedrag op basis van eigen winst (13/6)	60%
17	idem als percentage van het totale uitdeelbare bedrag op basis van eigen winst en deelnemingen (13/9)	27%
18	idem als percentage van het totaal aangegeven bedrag in box 2	58%

Bij interpretatie van deze gegevens moet men zich wel realiseren dat hier niet de volledige groep in beeld is. Het door de 100 procent-AB-houders aangegeven bedrag in box 2 is in 2010 maar 58 procent van het totale aangegeven bedrag in box 2. Er is geen uitsplitsing gemaakt tussen reguliere voordelen en vervreemdingsvoordelen. In feite moet alleen het reguliere voordeel in box 2 worden vergeleken met het uitdeelbare bedrag en niet het totale voordeel uit aanmerkelijk belang. Uit tabel 3.3.1 blijkt dat het reguliere voordeel in de periode 2008-2010 rond 90 procent van het totale voordeel uitmaakte.

Conclusie

DGA's maken op grote schaal gebruik van de mogelijkheid om winst in te houden. Zij keren niet jaarlijks winst uit. Uit tabel 3.3.8 blijkt dat het totale gerealiseerde voordeel van alle AB-houders beduidend kleiner is dan het totale bedrag dat gelet op de winst door alle AB-houders uitgedeeld zou kunnen worden, zeker als rekening wordt gehouden met winsten die dochterondernemingen aan een holding uitbetalen.

Hoogte loon DGA in relatie tot de winst

De hoogte van het fiscale loon van een AB-houder die werkt in het bedrijf waarin hij of zijn partner een aanmerkelijk belang heeft wordt vastgesteld door middel van de gebruikelijkloonregeling. Deze houdt in dat voor genoemde AB-houder een loon geldt dat gebruikelijk is voor het niveau en de duur van het werk. Dit gebruikelijk loon moet ten minste 43.000 euro (niveau 2013) bedragen, tenzij de AB-houder aannemelijk kan maken dat een lager loon gebruikelijk is. Dan mag dat lagere loon gehanteerd worden. Als een hoger loon gebruikelijk is dan genoemde 43.000 euro mag het fiscale loon niet in belangrijke mate (is 30 procent) afwijken van dat hogere gebruikelijk loon. Dit betekent dat 70 procent van het gebruikelijk loon kan worden genomen. Het minimum van 43.000 euro blijft dan wel gehandhaafd. Indien de meest verdienende werknemer meer verdient dan het gebruikelijk loon van de AB-houder, moet het loon van de meest verdienende werknemer als loon in aanmerking worden genomen.

Het is niet noodzakelijk dat het gebruikelijk loon ook daadwerkelijk wordt uitbetaald. Als het werkelijke loon lager is dan het gebruikelijk loon, wordt het verschil aangemerkt als fictief loon. Dit fictieve loon wordt tezamen met het betaalde loon belast in de loonbelasting.

Als de opbrengsten van de BV geheel of nagenoeg geheel, dus voor 90 procent of meer, voortvloeien uit de door de DGA verrichte arbeid, is het ook mogelijk het gebruikelijk loon te berekenen op basis van de winst van de BV, voor aftrek van het loon van de DGA. De Hoge Raad[12] heeft het bereik van deze zogenoemde afroommethode beperkt tot vennootschappen met alleen een DGA en zonder personeel. Voor overige DGA-situaties is zij niet toegestaan.

Het vaststellen van het gebruikelijk loon is dus geen sinecure. Voor het jaar 2010 is het loon dat DGA's hebben aangegeven in de loonbelasting vergeleken met de winst die hun bedrijf heeft aangegeven in de vennootschapsbelasting. Daartoe is uit de groep ondernemers die in de aangifte vennootschapsbelasting aangaven voor 100 procent eigenaar te zijn van de vennootschap de groep geselecteerd die ook terug te vinden is in het loonbelastingbestand en bij wie bovendien de inhoudingsplichtige gelijk is aan de vennootschap die aangifte Vpb heeft gedaan. Op deze manier kon een kleine 140.000 DGA's worden geïdentificeerd. Dat is bijna 60 procent van de belastingplichtigen met een DGA-code in de loonbelasting en ook 60 procent van de vennootschappen met één aandeelhouder.[13] In tabel 3.3.9 zijn de betrokken DGA's ingedeeld in klassen van het belastbaar loon. Gemiddeld hebben deze DGA's een loon van 55.000 euro. In de tabel is ook het minimumbedrag onderscheiden dat in de wet wordt genoemd. Dat was in 2010 41.000 euro. Slechts vijf procent van de onderzochte groep geeft een bedrag aan dat ongeveer gelijk is aan dit bedrag. Ongeveer een derde van de betreffende DGA's heeft een loon onder het minimum en ongeveer de helft heeft een loon tussen de 42.500 en 100.000 euro.

12 HR 9 november 2012, LJN BW 4756 en LJN BW 4167.
13 Dit is 47 procent van het totaal aantal vennootschappen met een AB-houder. Opmerkelijk is overigens dat niet alle DGA's die in de Vpb zijn aangegeven en bij wie de eigen vennootschap inhoudingsplichtige is een DGA-code in de loonbelasting hadden.

Tabel 3.3.9 Verdeling van het loon van 100%-DGA's die zowel in het loonbelastingbestand als in het vennootschapsbelastingbestand zijn terug te vinden, 2010

loonklasse	Aantal DGA's	Idem als percentage van het totaal	Loonsom (mln euro's)	Idem als percentage van het totaal	Gemiddelde loon per klasse
0	5.558	4,0%	0	0,0%	0
0 tot 2.500	1.639	1,2%	2	0,0%	1.426
2.500 tot 40.000	39.853	28,8%	826	10,8%	20.726
40.000 tot 42.500	6.929	5,0%	286	3,7%	41.217
42.500 tot 100.000	70.204	50,7%	4.622	60,2%	65.843
100.000 tot 200.000	13.509	9,7%	1.702	22,2%	125.990
> 200.000	875	0,6%	242	3,1%	276.307
Totaal	**138.567**		**7.680**		**55.425**

In figuur 3.3.3 is de hoogte van het loon afgezet tegen de winst, voor aftrek van het loon van de DGA. Voor deze weergave is gekozen omdat de winst voor aftrek van het loon de speelruimte aangeeft voor de DGA om zijn loon te bepalen.[14] De spreiding blijkt groot. Er zijn een paar lijnen in de figuur te ontdekken. Op het wettelijk minimumniveau (in 2010 41.000 euro) is een horizontale lijn in de figuur te zien. Uit de tabel blijkt dat slechts vijf procent van de DGA's het minimale gebruikelijk loon toepast. Ook is vaag een 45-gradenlijn te ontdekken. Deze lijn geeft DGA's weer die na aftrek van het loon geen winst maken.

Om nader inzicht te krijgen in het toekennen van het loon, is een regressieanalyse uitgevoerd. Hierbij is voor een kwadratisch verband gekozen, omdat wordt vermoed dat het verband tussen de winst voor aftrek van het loon en het loon kromlijnig is: bij oplopende winsten zou dan het loon een kleiner deel van de winst voor aftrek van het loon uitmaken.

14 Bovendien is de winst voor aftrek loon DGA vergelijkbaar met de winst van de IB-ondernemer.

Figuur 3.3.3 Verband tussen winst en gebruikelijk loon van DGA's (euro's), 2010

De gevonden vergelijking is:

$L = 26773 + 0{,}46 * (L+W) - 0{,}000000068 * (L+W)^2$

(229,8) (232,44) (-112,44) R2=0,42 N=133652

waarin:

L = het loon

W = de winst

tussen haakjes zijn de t-waarden vermeld.

Bij deze specificatie die in de figuur is weergegeven door de kromme rode lijn is het geschatte loon een constant bedrag van bijna 27.000 euro, vermeerderd met 46 procent van de winst voor uitkering van het gebruikelijk loon en verminderd met een kwadratische term. Naar mate de winst hoger wordt, wordt de invloed van de kwadratische term groter. De fractie van het loon in de winst voor aftrek van het loon DGA neemt dus af bij toenemende winst. De functie bereikt haar maximum bij een winst voor uitdeling van het loon van 335.000 euro. Het geschatte loon is dan ongeveer 103.000 euro. Het feit dat de coëfficiënt van de kwadratische term significant is, betekent dat bij stijgende winst het loon weliswaar toeneemt, maar dat het aandeel van het loon in de winst voor aftrek van het loon afneemt.

Conclusie

De omvang van het loon dat DGA's genieten varieert sterk. Gemiddeld loopt het loon op bij oplopende winst voor aftrek van het loon, maar de fractie van het loon in die variabele neemt af. Door de doelmatigheidsmarge kunnen DGA's met lonen hoger dan 43.000 euro hun loon 30 procent lager houden dan gebruikelijk. Hierdoor hebben zij een voordeel ten opzichte van de werknemers waarmee zij vergeleken kunnen worden.

3.4 Het evenwichtiger belasten van kapitaal- en arbeidsinkomen

In met name paragraaf 3.2 heeft de commissie uiteengezet dat voor de diverse typen belastingplichtigen inkomen uit arbeid en inkomen uit kapitaal verschillend worden belast. De commissie heeft zich de vraag gesteld of hier een meer evenwichtige systematiek denkbaar is, enerzijds vanuit een oogpunt van gelijke behandeling van verschillende belastingplichtigen en anderzijds vanuit de economische theorie ten aanzien van arbeids- en kapitaalinkomen die inhoudt dat kapitaalinkomen lager zou moeten worden belast dan arbeidsinkomen. De commissie onderzoekt dit vraagstuk in de onderhavige paragraaf.

Overwinst kan belast worden als arbeidsinkomsten

In het interimrapport[15] heeft de commissie de volgende componenten van de winst van de IB-ondernemer onderscheiden:

- a. de arbeidsbeloning van de zelfstandige ondernemer (A);
- b. de vergoeding voor het in de onderneming geïnvesteerde eigen vermogen, waaronder een risicopremie voor het te dragen ondernemingsrisico (K);
- c. de reservering ter financiering van de continuïteit en de groei van de onderneming (I);
- d. een restpost, bestaande uit (over)winst of verlies (O).

Voor de DGA geldt dat de arbeidsbeloning al is afgescheiden en dat de resterende winst dus moet worden toegerekend aan de componenten b., c. en d. Bij de huidige fiscale behandeling van de DGA worden deze alle belast met Vpb en krachtens box 2.

De term O, winst hoger dan een vergoeding voor het gebruik van het in de onderneming geïnvesteerde vermogen, wordt wel aangeduid als overwinst ofwel ‘rents’. Volgens de economische theorie leidt het hoger belasten van overwinsten niet tot minder investeringen. Het evenwicht tussen vraag en aanbod van kapitaal wordt immers bepaald door de kapitaalvergoeding en niet door hogere winsten. Deze kunnen dus zonder bezwaar belast worden tegen het hogere tarief dat geldt voor arbeid.

In Scandinavië wordt dit vormgegeven door de splitsing tussen arbeidsinkomen en kapitaalinkomen anders te benaderen dan in Nederland. In het daar gehanteerde duale systeem wordt een percentage van het ondernemingsvermogen als kapitaalinkomen afgescheiden en wordt de rest van de winst belast tegen het progressieve tarief op arbeid. Dit gebeurt door de totale winst eerst te onderwerpen aan de vennootschapsbelasting en daarna bij uitdeling van dividend of realisatie van vermogenswinst nogmaals in een soort box 2-heffing. De kapitaalbeloning is van deze extra heffing uitgezonderd. De commissie zijn buiten Nederland geen landen bekend waar een verplichting bestaat om belasting en sociale premies te betalen over een fictieve looncomponent.[16]

15 Zie pag. 92 van het interimrapport.
16 In België moeten bedrijven ten minste 32.000 euro aan één directeur betalen om in aanmerking te komen voor een verlaagd Vpb-tarief voor kleine ondernemingen. Bij een loon lager dan 32.000 euro mag het loon niet lager zijn dan de belastbare winst.

Een Nederlandse variant: de kapitaalbeloning bedraagt acht procent van het ondernemingsvermogen, het loon van de DGA wordt uitgebreid met overwinst tot de arbeidsbeloning en box 2 verdwijnt

De commissie heeft onderzocht of het mogelijk is om door een andere manier van onderscheid tussen de beloning voor arbeid en kapitaal een eenvoudiger en rechtvaardiger systeem te ontwerpen. Daarbij wil zij enerzijds het Scandinavische systeem volgen om alleen de 'normale' vergoeding voor het eigen vermogen laag te belasten en anderzijds de verplichting handhaven om over het loon en de overwinst loonbelasting in te houden.

Om een dergelijk systeem uit te werken is eerst een maatstaf nodig voor de hoogte van de kapitaalbeloning. Daarbij is een belangrijke vraag of een risicopremie in beschouwing moet worden genomen. In de Scandinavische landen wordt daar verschillend over gedacht: Noorwegen neemt de risicopremie niet mee in het kapitaalinkomen en Finland wel. De commissie is er bij haar uitwerking vanuit gegaan dat bij het bepalen van de kapitaalbeloning, de 'normale' vergoeding voor het geïnvesteerde vermogen acht procent van het fiscale ondernemingsvermogen per jaar bedraagt.

Het belasten van de arbeidscomponent vindt in Scandinavië dus plaats door een constructie die op box 2 lijkt met een vrijstelling ter hoogte van de kapitaalbeloning. Voor Nederland zou dit betekenen dat de verplichting om een gebruikelijk loon toe te kennen zou vervallen en dat de mogelijkheden tot belastinguitstel van DGA's zouden worden vergroot. De commissie acht dat onwenselijk en wil de arbeidsbeloning uitbreiden tot het complement van de kapitaalbeloning, dat wil zeggen het verschil tussen de winst voor aftrek van het loon van de DGA enerzijds en de kapitaalbeloning anderzijds. Deze arbeidsbeloning omvat dan ook de overwinst en wordt belast in de loonbelasting.

Door de overwinst te belasten tegen het progressieve tarief op arbeidsbeloning, wordt de argumentatie sterker om het 'normale' kapitaalrendement laag te belasten. Dat kan het beste worden vormgegeven door de kapitaalbeloning niet verder te belasten na de heffing van de Vpb. Box 2 kan in deze uitwerking dus verdwijnen en het AB-vermogen kan worden vrijgesteld van de vermogensrendementsheffing in box 3.

Rekenvoorbeelden met het alternatieve systeem

Hieronder wordt voor een aantal situaties het alternatieve systeem inzichtelijk gemaakt. Stel onderneming X heeft een eigen vermogen van 1 miljoen euro en een omzet van 500.000 euro. De onderneming betaalt een loon van 60.000 euro aan de eigenaar. Uit oogpunt van eenvoud is aangenomen dat de vennootschapsbelasting 25 procent bedraagt en de loonbelasting 50 procent. Over de winst na aftrek van vennootschapsbelasting wordt 25 procent box 2-heffing betaald.

Casus 1. De onderneming maakt meer winst dan acht procent van het eigen vermogen

In het eerste voorbeeld maakt de onderneming meer winst dan acht procent van het eigen vermogen. De uitwerking van het systeem is dan relatief eenvoudig:

Tabel 3.4.1 Bepaling arbeidsbeloning en kapitaalbeloning bij overwinst

	Bedragen x 1000 euro		**Belasting huidig systeem**	**Belasting alternatief systeem**
1	Eigen vermogen	1000		
2	Opbrengsten	500		
3	Kosten exclusief loon DGA	300		
4	Winst voor aftrek loon DGA (2-3)	200		
5	Feitelijk uitbetaald loon DGA	60	30	
6	Winst na aftrek loon DGA (4-5)	140	35	
7	Forfaitaire kapitaalbeloning (8% van 1)	80		20
8	Forfaitaire arbeidsbeloning (4-7)	120		60
9	Vpb (25% van 6, resp. 7)		35	20
10	LB (50% van 5, resp. 8)		30	60
11	**Totaal (Vpb + LB) lopend jaar (9+10)**		**65**	**80**
	Te verrekenen in andere jaren			
12	**Box 2 (25% van (6 – 9))**		**26,25**	
13	**Totaal lopend jaar en andere jaren**		**91,25**	**80**

De winst voor aftrek van het loon van de DGA is 200.000 euro. In het huidige systeem wordt daarvan 60.000 euro als aan de eigenaar uitbetaald loon belast met 30.000 euro loonbelasting en wordt de resterende winst ad 140.000 euro belast met 35.000 euro vennootschapsbelasting. In het alternatieve systeem wordt het feitelijke loon niet meer in mindering gebracht op de winst, maar wordt deze laatste verdeeld tussen 80.000 euro kapitaalbeloning en 120.000 euro arbeidsbeloning (inclusief overwinst). De te betalen belasting is dan 20.000 euro vennootschapsbelasting en 60.000 euro loonbelasting. Onderin de tabel is het bedrag aangegeven dat aan box 2-heffing moet worden betaald als de winst na aftrek van de Vpb volledig wordt uitgekeerd aan de DGA. Hoewel de belasting in het jaar zelf omhoog gaat, leidt het alternatief door het wegvallen van de box 2-claim in deze situatie in zijn totaliteit tot minder belastingopbrengst. Dat is uit het volgende te verklaren: het deel van de winst (na aftrek loon DGA) dat tot de arbeidsbeloning gerekend gaat worden, 60.000 euro, verhuist van een gecumuleerd Vpb en box 2-tarief van 43¾ procent naar een tarief van 50 procent, en wordt dus 6¼ procentpunt zwaarder belast. De belasting op de kapitaalbeloning, 80.000 euro, wordt verlaagd van 43¾ procent naar 25 procent, dus met 19¼ procentpunt. Netto levert dat dus lastenverlichting op.

Casus 2. De onderneming maakt na aftrek van het loon van de eigenaar minder winst dan acht procent van het eigen vermogen

In het tweede voorbeeld gaat het iets slechter met de onderneming. Er wordt, ook na aftrek van het loon van de eigenaar nog wel winst gemaakt, maar die is nog maar vier procent van het eigen vermogen.
De forfaitaire arbeidsbeloning wordt dan lager dan het feitelijk uitbetaalde loon (de rest van dat loon kan als dividend worden beschouwd). De Vpb gaat omhoog ten opzichte van de huidige situatie en de loonbelasting omlaag. Ook in het lopende jaar is de opbrengst nu minder dan in het huidige systeem. Als wordt aangenomen dat uiteindelijk alle winst via box 2 wordt uitbetaald, is de lastenverlichting groter dan in het eerste geval. De winst

voor aftrek van het loon van de eigenaar is 100.000 euro. In het huidige systeem wordt daarvan 60.000 belast met 50 procent en 40.000 euro met 43¾ procent. In het alternatieve systeem wordt 80.000 euro belast met 25 procent en 20.000 euro met 50 procent. Uiteindelijk wordt dus een deel van het huidige loon belast tegen het verlaagde kapitaaltarief van 25 procent.

Tabel 3.4.2 Bepaling arbeidsbeloning en kapitaalbeloning bij minder winst dan acht procent van het eigen vermogen

Bedragen x 1000 euro		**Belasting huidig systeem**	**Belasting alternatief systeem**
Eigen vermogen	1000		
Opbrengsten	500		
Kosten exclusief loon DGA	400		
Winst voor aftrek loon DGA	100		
Feitelijk uitbetaald loon DGA	60	30	
Winst na aftrek loon DGA	40	10	
Forfaitaire kapitaalbeloning	80		20
Forfaitaire arbeidsbeloning	20		10
Vpb		10	20
LB		30	10
Totaal (Vpb + LB) lopend jaar		**40**	**30**
Te verrekenen in andere jaren			
Box 2		**7,5**	
Totaal lopend jaar en andere jaren		**47,5**	**30**

Casus 3. De onderneming wordt door het loon van de eigenaar in een verliessituatie gebracht

In de volgende situatie zijn de opbrengsten van de onderneming niet meer genoeg om de kosten, inclusief het loon van de eigenaar te dekken. In de huidige situatie kan dat voorkomen in geval van niet duurzaam verlies. Werknemers ontvangen immers ook loon als het bedrijf verlies maakt. De onderneming registreert een verlies voor de vennootschapsbelasting. Dit kan met eerdere jaren of latere jaren verrekend worden. In de tabel is dit weergegeven door de Vpb in het lopende jaar op nul te stellen en de te verrekenen belasting op te nemen onder 'te verrekenen in andere jaren'.

In het alternatieve systeem moet het bedrijf toch Vpb betalen over de forfaitaire kapitaalbeloning. Daar staat echter tegenover dat de arbeidsbeloning negatief wordt. Zonder nadere regelgeving kan de belasting daarover alleen verrekend worden met ander box 1-inkomen van de eigenaar, zoals 'arbeidsbeloning' uit ander aanmerkelijk belang of met belasting in box 1 uit eerdere en latere jaren. Verrekening met de Vpb is niet mogelijk. De te verrekenen loonbelasting is in het lopende jaar op nul gesteld en opgenomen bij de te verrekenen bedragen. Uiteindelijk leidt het alternatieve systeem in het lopende jaar tot lagere belasting en de mogelijke verrekening naar andere jaren valt ook negatiever uit.

Tabel 3.4.3 Bepaling arbeidsbeloning en kapitaalbeloning bij verlies door loon DGA

Bedragen x 1000 euro		**Belasting huidig systeem**	**Belasting alternatief systeem**
Eigen vermogen	1000		
Opbrengsten	500		
Kosten exclusief loon DGA	450		
Winst voor aftrek loon DGA	50		
Feitelijk uitbetaald loon DGA	60	30	
Winst na aftrek loon DGA	-10	-2,5	
Forfaitaire kapitaalbeloning	80		20
Forfaitaire arbeidsbeloning	-30		-15
Vpb		0	20
LB		30	
Totaal (Vpb + LB) lopend jaar		**30**	**20**
Te verrekenen in andere jaren			
Box 2		-1,875	
Vpb		-2,5	
LB			-15
Totaal naar andere jaren		**-4,375**	**-15**
Totaal lopend jaar en andere jaren		**25,625**	**5**

Casus 4. De onderneming maakt geen winst na aftrek van het loon van de eigenaar

In een situatie waarin het verlies van de onderneming gelijk is aan het aan de eigenaar betaalde loon, komen de consequenties van de verschillende tarieven op arbeid en kapitaal nog duidelijker naar voren. Zowel in de huidige situatie als in het alternatieve systeem heeft deze schuif van winst naar loon gevolgen voor de belastingheffing. In het huidige systeem is dat niet zo groot, omdat het verschil tussen het gecumuleerde tarief van Vpb en box 2 enerzijds en het veronderstelde tarief op arbeid niet zo groot is. De vermindering van de winst levert in totaal, na verrekening en inclusief derving van latere box 2-heffing, een belastingvermindering van 26.250 euro op, terwijl er 30.000 euro loonbelasting moet worden betaald. In het nieuwe systeem is het verschil veel groter: de Vpb over de forfaitaire kapitaalbeloning bedraagt 20.000 euro, terwijl de belasting over de negatieve arbeidscomponent 40.000 euro bedraagt. Als dit bedrag verrekend kan worden, levert het saldo van Vpb en belasting over de negatieve arbeidscomponent dus een netto daling van de te betalen belasting van 20.000 euro op.

Tabel 3.4.4 Bepaling arbeidsbeloning en kapitaalbeloning bij winst, noch verlies afgezien van loon DGA

Bedragen x 1000 euro		**Belasting huidig systeem**	**Belasting alternatief systeem**
Eigen vermogen	1000		
Opbrengsten	500		
Kosten exclusief loon DGA	500		
Winst voor aftrek loon DGA	0		
Feitelijk uitbetaald loon DGA	60	30	
Winst na aftrek loon DGA	-60	-15	
Forfaitaire kapitaalbeloning	80		20
Forfaitaire arbeidsbeloning	-80		-40
Vpb		0	20
LB		30	0
Totaal (Vpb + LB) lopend jaar		**30**	**20**
Te verrekenen in andere jaren			
Box 2		-11,25	
Vpb		-15	
LB			-40
Totaal naar andere jaren		**-26,25**	**-40**
Totaal lopend jaar en andere jaren		**3,75**	**-20**

Men kan zich afvragen of het wenselijk is dat een onderneming die geen winst maakt, toch vennootschapsbelasting moet betalen. Als dat niet gewenst is, kan de volgende variant worden gehanteerd (zie tabel 3.4.5):

- De forfaitaire kapitaalbeloning wordt bepaald op acht procent van het fiscale ondernemingsvermogen.
- De forfaitaire arbeidsbeloning wordt bepaald op de winst, voor aftrek van het loon van de eigenaar, verminderd met de forfaitaire kapitaalbeloning.
- Als de forfaitaire arbeidsbeloning negatief is, wordt deze op nul gesteld.
- De belastbare winst wordt bepaald door de winst te verminderen met de arbeidsbeloning.
- De negatieve arbeidsbeloning kan in andere jaren bij de forfaitaire kapitaalbeloning worden opgeteld. Op die manier wordt de symmetrische behandeling van winsten en verliezen gewaarborgd. Uiteindelijk komt het verlies dan ten laste van de arbeidsbeloning.
- In dit voorbeeld werkt dat als volgt: de forfaitaire kapitaalbeloning is 80.000 euro. De forfaitaire arbeidsbeloning is -/- 80.000 euro. Omdat dit negatief is, wordt deze op nul gesteld. De belastbare winst is dan de winst voor aftrek loon DGA, nul, verminderd met de arbeidsbeloning, nul.
- Wel wordt er 80.000 doorgeschoven om in andere jaren bij de forfaitaire kapitaal-beloning te worden geteld. Dit leidt in die jaren tot een lagere opbrengst van de LB of in box 1 van 40.000. Daar staat dan tegenover dat de winst 80.000 euro hoger wordt en dus de Vpb-opbrengst 20.000 euro hoger wordt.
- Als uiteindelijk alles verrekend wordt, is het resultaat gelijk aan tabel 3.4.4.

Tabel 3.4.5 Bepaling arbeidsbeloning en kapitaalbeloning bij winst noch verlies afgezien van loon DGA, variant

Bedragen x 1000 euro		**Belasting huidig systeem**	**Belasting alternatief systeem variant**
Eigen vermogen	1000		
Opbrengsten	500		
Kosten exclusief loon DGA	500		
Winst voor aftrek loon DGA	0		
Feitelijk uitbetaald loon DGA	60	30	
Winst na aftrek loon DGA	-60	-15	
Forfaitaire kapitaalbeloning	0		0
Forfaitaire arbeidsbeloning	0		0
Vpb		0	0
LB		30	0
Totaal (Vpb + LB) lopend jaar		**30**	**0**
Te verrekenen in andere jaren			
Box 2		-11,25	
Vpb		-15	20
LB			-40
Totaal naar andere jaren		**-26,25**	**-20**
Totaal lopend jaar en andere jaren		**3,75**	**-20**

Een ondergrens aan de arbeidsbeloning?

In dit voorbeeld is de feitelijke winst (inclusief loon DGA) kleiner dan de forfaitaire kapitaalbeloning. Daardoor wordt de forfaitaire arbeidsbeloning negatief. In een variant op het alternatieve voorstel wordt een ondergrens van nul gesteld aan de arbeidsbeloning. Er ontstaat dan een verschil tussen de feitelijke arbeidsbeloning en de afgetopte arbeidsbeloning. In deze variant is het mogelijk dit verschil in andere jaren toe te voegen aan de forfaitaire kapitaalbeloning. Daarmee wordt de te betalen belasting binnen de tijdgrenzen van de verrekening onafhankelijk van de fasering van de winst. Dit wordt in tabel 3.4.6 toegelicht.

In de tabel zijn drie situaties weergegeven. In situatie I maakt een onderneming in het eerste jaar minder winst dan de forfaitaire kapitaalbeloning en in het tweede jaar meer. Bovendien is de forfaitaire arbeidsbeloning afgetopt op nul, zoals hierboven beschreven. Door de aftopping van de arbeidsbeloning vervalt een negatieve post die anders tegen het arbeidstarief van 50 procent vergolden kan worden. Het is echter niet mogelijk deze naar een volgend jaar door te schuiven. In situatie II maakt de onderneming over de twee jaar in totaal evenveel winst, maar is deze zo verdeeld dat in beide jaren de winst hoger is dan de forfaitaire kapitaalbeloning. Het blijkt dat in deze situatie de totale belasting lager uitvalt dan in de eerste situatie. Dit lijkt onwenselijk. Daarom is in situatie III de mogelijkheid gecreëerd om het afgetopte gedeelte van de arbeidsbeloning wel door te schuiven. Hierdoor wordt in het tweede jaar een hogere kapitaalbeloning en een lagere arbeidsbeloning in aanmerking genomen. Door deze correctie komt de totale belasting over twee jaar in situatie III weer exact uit op het niveau van situatie II. De hoeveelheid te betalen belasting is dan onafhankelijk van de verdeling van de winst over de tijd.

Tabel 3.4.6 Belastingheffing bij doorschuiven negatieve arbeidsbeloning

Jaar	t	t+1	Totaal
I Zonder doorschuiven			
Winst	60	120	180
Forfaitaire kapitaalbeloning	80	80	160
Forfaitaire arbeidsbeloning	-20	40	
Forfaitaire arbeidsbeloning afgetopt (= belastbare arbeidsbeloning)	0	40	
Belastbare winst (= winst -/- afgetopte forfaitaire arbeidsbeloning)	60	80	140
Vpb	15	20	35
LB	0	20	20
Totale belasting	**15**	**40**	**55**
II Andere fasering winst			
Winst	90	90	180
Forfaitaire kapitaalbeloning	80	80	160
Doorgeschoven kapitaalbeloning			
Totale forfaitaire kapitaalbeloning (= belastbare winst)	80	80	
Forfaitaire arbeidsbeloning	10	10	
Forfaitaire arbeidsbeloning afgetopt (= belastbare arbeidsbeloning)	10	10	
Belastbare winst (= winst -/- afgetopte forfaitaire arbeidsbeloning)	80	80	160
Vpb	20	20	40
LB	5	5	10
Totale belasting	**25**	**25**	**50**
III Met doorschuiven			
Winst	60	120	180
Forfaitaire kapitaalbeloning	80	80	160
Doorgeschoven kapitaalbeloning	....	20	
Totale forfaitaire kapitaalbeloning (= belastbare winst)	**80**	**100**	
Forfaitaire arbeidsbeloning	-20	20	
Forfaitaire arbeidsbeloning afgetopt (= belastbare arbeidsbeloning)	0	20	
Belastbare winst (= winst -/- afgetopte forfaitaire arbeidsbeloning)	60	100	160
Vpb	15	25	40
LB	0	10	10
Totale belasting	**15**	**35**	**50**

Casus 5. De onderneming leidt verlies, ook als het loon van de eigenaar buiten beschouwing wordt gelaten

In het laatste voorbeeld maakt de onderneming ook verlies als het loon van de eigenaar niet in aanmerking wordt genomen. Dit voorbeeld levert niet veel nieuwe informatie op. Het beeld wordt onderschreven dat het nieuwe systeem vooral in verliessituaties tot lastenverlichting leidt. Dat komt omdat bij lage winst en verlies de forfaitaire kapitaalbeloning een kunstmatige arbitrage creëert. De winst wordt met de forfaitaire kapitaalbeloning verhoogd, terwijl hetzelfde bedrag als negatieve arbeidsbeloning terugkomt. Bij een verschil in belastingtarief tussen kapitaal en arbeid – en daar is het allemaal om

te doen – ontstaat dan een vermindering van belastingheffing ter hoogte van de kapitaalbeloning vermenigvuldigd met het tariefverschil.

Tabel 3.4.7 Bepaling arbeidsbeloning en kapitaalbeloning bij verlies

Bedragen x 1000 euro		**Belasting huidig systeem**	**Belasting alternatief systeem**	**Belasting alternatief systeem variant**
Eigen vermogen	1000			
Opbrengsten	500			
Kosten exclusief loon DGA	550			
Feitelijk uitbetaald loon DGA	60	30		
Winst voor aftrek loon DGA	-50			
Winst na aftrek loon DGA	-110	-27,5		
Forfaitaire kapitaalbeloning	80		20	-12,5
Forfaitaire arbeidsbeloning	-130		-65	0
Vpb		0	20	0
LB		30	0	0
Totaal (Vpb + LB) lopend jaar		**30**	**20**	**0**
Te verrekenen in andere jaren				
Box 2		-20,625		
Vpb		-27,5		+20
LB			-65	-65
Totaal naar andere jaren		**-48,125**	**-65**	**-45**
Totaal lopend jaar en andere jaren		**-18,125**	**-45**	**-45**

Aandachtspunten bij het onderzochte systeem

In het bovenstaande is het systeem van een andere bepaling van de looncomponent globaal uitgewerkt. Bij een verdere uitwerking zou ook aandacht geschonken moeten worden aan de volgende punten.

De positie van AB-houders die niet werkzaam zijn in de vennootschap

Door ook de overwinst in de heffing voor arbeidsbeloning te betrekken, ontstaat een potentiële ongelijkheid met AB-houders die niet werkzaam zijn in de BV waarin zij een aandeel hebben. Ook zij kunnen immers overwinst maken en er is geen reden om die overwinst niet als arbeidsbeloning te belasten.

De verhouding met box 3

Voor AB-houders worden dividenden en vervreemdingsvoordelen tot acht procent eigen vermogen niet meer belast na de vennootschapsbelasting. Particuliere beleggers in aandelen betalen 30 procent belasting over een rendement van vier procent over dat vermogen.[17] Het AB-regime wordt dan dus voordeliger dan box 3.

17 Afgezien van het verschil tussen het fiscale ondernemingsvermogen en de waarde in het economisch verkeer.

De prikkel om geld in de vennootschap te houden

Het wordt in dit systeem aantrekkelijk om een groot eigen fiscaal eigen vermogen te creëren. Moet er een regeling komen om duurzaam overtollige liquiditeiten buiten het eigen vermogen te houden?

Mogelijke arbitrage in holdingconstructies

Er moet opgepast worden dat er geen arbitragemogelijkheden ontstaan met zusterondernemingen, waarbij de arbeid wordt verricht in een onderneming met veel eigen vermogen, die in handen is van een andere onderneming met veel vreemd vermogen.

Verschillende hoeveelheden arbeid van DGA's

Het lijkt moeilijk om in dit systeem onderscheid te maken naar aard en omvang van de werkzaamheden van verschillende DGA's. Als twee AB-houders die allebei werkzaam zijn in hun BV een gelijk aandeel hebben, maar een verschillende hoeveelheid arbeid verrichten, zullen zij toch gelijk belast worden.

Budgettaire effecten

De budgettaire effecten van het alternatieve systeem zijn berekend voor de groep die is bekeken in tabel 3.3.8, 100 procent-DGA's die terug te vinden zijn in het loonbelastingbestand. Dit is een groep van bijna 140.000 van de 235.000 personen met een DGA-code in de loonbelasting. De resultaten zijn te vinden in tabel 3.4.8. Bij deze berekeningen is uitgegaan van de werkelijke schijven en tarieven in de vennootschapsbelasting en box 1 van de inkomstenbelasting.

Tabel 3.4.8 Budgettaire effecten van het belasten van de DGA door middel van een forfaitaire kapitaalbeloning en een forfaitaire arbeidsbeloning, 2010, fiscale entiteiten met een AB-houder met 100%-belang die terug te vinden is in de loonbelasting.

Bedragen x 1000 euro		**Belasting huidig systeem**	**Belasting alternatief systeem**	**Verschil**
Eigen vermogen	68.934			
Winst voor aftrek loon DGA	11.777			
Feitelijk uitbetaald loon DGA	7.680	3.240		
Winst na aftrek loon DGA	4.097			
w.v. winst	6.182	1.337		
w.v. verlies[a]	-2.085	-451		
Forfaitaire kapitaalbeloning	5.789		1.256	
Forfaitaire arbeidsbeloning	5.988			
w.v. positief	9.158		4.154	
w.v. negatief[a]	-3.170		-1.438	
Vpb		1.337	1.256	-81
LB		3.240	4.154	914
Totaal (Vpb + LB)		**4.577**	**5.411**	**834**
Te verrekenen in andere jaren				
Box 2 over positieve winsten		*1.251*		
Box 2 over verliezen		*-433*		
Totale AB-claim (box 2)		818		-818
Vpb		-451		451
LB			-1.438	-1.438
Totaal naar andere jaren		***367***	***-1.438***	***-1.805***
Totaal lopend jaar en andere jaren		**4.944**	**3.973**	**-971**

a De belastingclaim over negatieve componenten is berekend door het gemiddelde tarief over de positieve componenten toe te passen op de negatieve component

Bij deze berekeningen is er van uitgegaan dat de forfaitaire kapitaalbeloning in het geval van een negatief eigen vermogen gelijk aan nul is. Het blijkt dat zoals verwacht de loonbelasting toeneemt en de vennootschapsbelasting afneemt. In totaal leidt de invoering van het nieuwe systeem tot een extra opbrengst van 834 miljoen euro in het lopende jaar. Dit beeld slaat echter om door rekening te houden met verrekening van negatieve componenten. Het totaal van de forfaitaire arbeidsbeloning van zes miljard euro bestaat uit het saldo van negen miljard euro positieve arbeidsbeloning en drie miljard negatieve arbeidsbeloning. Het positieve arbeidsinkomen is belast, maar in de berekening is nog geen rekening gehouden met de verrekening van de negatieve beloning met andere bronnen of jaren. Deze claim kan geschat worden op ongeveer anderhalf miljard euro. Bovendien neemt de AB-claim met ruim 800 miljoen euro af. Daar staat tegenover dat er minder verliezen in de vennootschapsbelasting te verrekenen zijn. De meeropbrengst in het lopende jaar wordt dus behaald ten koste van minder opbrengst in andere jaren en een lagere AB-claim. Als alles wordt verrekend is het saldo negatief. De belastingdruk verschuift van DGA's in (na aftrek van het loon van de eigenaar) verlieslatende bedrijven naar DGA's in winstgevende bedrijven.

Budgettair effect bij toepassing op IB-onderneming

Het systeem is ook toepasbaar op de IB-onderneming. Ook aan de IB-ondernemer kan een forfaitaire kapitaalbeloning worden toegekend van acht procent van het fiscaal ondernemingsvermogen. Deze zou kunnen worden belast tegen 25 procent, terwijl de rest van de winst belast zou kunnen worden volgens de normale box 1-tarieven. De beschreven splitsing tussen arbeidsbeloning en kapitaalbeloning zou dan in de plaats kunnen komen van de bestaande ondernemersfaciliteiten als zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling. De ondernemersfaciliteiten bedragen op dit moment ongeveer 3,3 miljard euro. In het interimrapport heeft de commissie voorgesteld om de faciliteiten met een bedrag van 2,1 miljard euro te verminderen tot 1,2 miljard euro. Vervanging van de resterende faciliteiten door dit duale systeem voor IB-ondernemers zou de omvang van de faciliteiten verder verminderen tot 0,8 miljard euro en dus leiden tot een extra opbrengst van 0,4 miljard euro ten opzichte van het commissievoorstel uit het interimrapport.

Effecten van een lagere kapitaalbeloning

De budgettaire effecten worden in belangrijke mate bepaald door de hoogte van de kapitaalbeloning: acht procent van het fiscale ondernemingsvermogen. Bij dat niveau komt het alternatieve systeem neer op een belangrijke lastenverlichting voor DGA's die met name neerslaat bij bedrijven met een winst na aftrek van het loon van de eigenaar die lager is dan het forfaitaire rendement op het vermogen. Bij een lager forfaitair rendement is de lastenverlichting ook lager. Berekend kan worden dat bij een forfaitair rendement van 2½ procent een budgettair neutraal evenwicht wordt bereikt. Budgettair komt het voorstel dan, conform de uitgangspunten neer op een verschuiving van lasten voor DGA's in bedrijven met lage winsten naar DGA's in bedrijven met hoge winsten.

Een eenvoudiger vormgeving: een vrije voet in box 2 met een hoger tarief

Een deel van de in deze paragraaf gesignaleerde problemen met de duale inkomstenbelasting komt voort uit de uitwerking waarin de overwinst ook in de loonbelasting wordt betrokken. Als deze wens wordt losgelaten, is een eenvoudiger vormgeving mogelijk. Men zou dan, naar Scandinavisch model, de lagere belasting op de normale vergoeding voor het kapitaal vorm kunnen geven door het forfaitaire rendementspercentage, na aftrek van vennootschapsbelasting vrij te stellen van box 2. Om ervoor te zorgen dat de overwinst hetzelfde wordt belast als arbeidsinkomen, zou het tarief in box 2 opgehoogd moeten worden tot 36 procent. Daardoor wordt de gecombineerde heffing van Vpb en box 2 weer gelijk aan 52 procent.
Indien minder winst wordt uitgekeerd dan de vrijstelling, kan het restant van de vrijstelling worden opgeteld bij de verkrijgingsprijs.

Tabel 3.4.9 Bepaling arbeidsbeloning en kapitaalbeloning bij overwinst

Bedragen x 1000 euro		**Belasting huidig systeem**		**Belasting alternatief systeem**
Eigen vermogen	1000			
Opbrengsten	500			
Kosten exclusief loon DGA	300			
Winst voor aftrek loon DGA	200			
Feitelijk uitbetaald loon DGA	60	30		
Winst na aftrek loon DGA	140	35		
Forfaitaire kapitaalbeloning			80	
Vpb		35		35
LB		30		30
Totaal (Vpb + LB) lopend jaar		**65**		**65**
Te verrekenen in andere jaren				
Box 2 vrijstelling			60	0
Box 2 belast	105	26,25	45	15
Totaal andere jaren		**26,25**		**15**
Totaal lopend jaar en andere jaren		**91,25**		**80**

In tabel 3.4.9 is dit uitgewerkt in het gestileerde getallenvoorbeeld uit tabel 3.4.1. De heffing van loonbelasting en vennootschapsbelasting blijft hetzelfde. De vergoeding voor het kapitaal van 8 procent van 1 miljoen euro (= 80.000 euro) wordt verminderd met de betaalde 25 procent vennootschapsbelasting en levert dan een vrijstelling in box 2 van 60.000 euro op. Voor de belasting van de rest van de uitdeelbare winst, 45.000 euro wordt in dit gestileerde voorbeeld een percentage van 33⅓ procent gehanteerd.[18] Dat percentage is voldoende om het totaal van vennootschapsbelasting en box 2 op vijftig procent te brengen, het niveau van de belasting op arbeid. Als uiteindelijk alle winst wordt uitgekeerd, is de totale belasting (80.000 euro) gelijk aan die in tabel 3.4.1. Door de overwinst niet langer in de loonbelasting onder te brengen, ontstaan minder problemen met verrekening als de winst lager is dan het forfaitaire niveau. Materieel is er dus geen verschil in uitkomst, maar de grotere eenvoud gaat wel gepaard met meer uitstelmogelijkheden. Het is te verwachten dat DGA's hun winstuitkering zoveel mogelijk zullen beperken tot de vrijstelling in box 2. De opbrengst van het hogere tarief zal dan uitgesteld worden, terwijl de kosten van de vrijstelling onmiddellijk zullen optreden. Hierdoor is het mogelijk dat de opbrengst van box 2 vrijwel verdwijnt.

Conclusie

In het bovenstaande heeft de commissie een combinatie onderzocht van het Nederlandse systeem van gebruikelijk loon en het Scandinavische systeem om winst van AB-houders te splitsen in een beloningsdeel voor kapitaal en één voor arbeid. Daarbij werden winsten die een normaal rendement te boven gingen belast in de loonbelasting. Deze overheveling van een deel van de winst naar de loonbelasting leidt tot complexiteit in het systeem, met name in situaties dat het feitelijk rendement kleiner is dan het

18 Dit tarief maakt het gecumuleerde tarief van 25% Vpb en box 2 gelijk aan het gestileerde tarief in de loonbelasting: 25% + 33 ⅓% van 75% = 50%.

rendement dat wordt verondersteld voor de kapitaalbeloning. De commissie is van oordeel dat deze toename van de complexiteit ongewenst is. Vormgeving via een vrijstelling in box 2 leidt niet tot dergelijke problemen, maar zal leiden tot een verder uitstel van belaste winstuitkering. Het belaste reguliere voordeel uit AB zal naar verwachting vrijwel geheel wegvallen en de vervreemdingsvoordelen zullen nog meer dan nu het geval is worden uitgesteld. Aangezien de commissie belastinguitstel van de AB-houder als één van de belangrijkste verschillen met de IB-ondernemer, de belegger en de werknemer heeft geïdentificeerd, acht zij dit niet wenselijk.

Bij een normale kapitaalvergoeding van acht procent van het eigen vermogen ontstaan ook negatieve budgettaire effecten. Dit effect zou verkleind kunnen worden door de hoogte van de forfaitaire kapitaalbeloning te verlagen, door box 2 niet volledig af te schaffen of door een combinatie van beide. Dat zou leiden tot een lagere kapitaalbeloning, minder belastingverlaging over de kapitaalbeloning of een combinatie van beide. Daarmee zou het nieuwe stelsel dichterbij het oude komen, maar de complexiteit van het nieuwe stelsel verandert daardoor niet.

Om deze redenen is de commissie tot de conclusie gekomen dat een duale inkomstenbelasting naar Scandinavisch model geen oplossing biedt voor de geconstateerde onevenwichtigheden.

3.5 Voorstellen voor een meer evenwichtige fiscale behandeling van AB-houders

Nu de commissie voorstelt om niet verder te gaan op de route van een duale inkomstenbelasting, rijst de vraag of er dan geen andere mogelijkheden zijn om de in paragraaf 3.2 geconstateerde onevenwichtigheden te verminderen: de mogelijkheid van belastinguitstel door winstinhouding en de vaststelling van het fiscaal loon van de DGA. In de voorliggende paragraaf zal de commissie daar een aantal voorstellen voor formuleren.

Minder belastinguitstel: een forfaitair minimumrendement in box 2

De AB-houder wordt op dit moment niet jaarlijks in de inkomstenbelastingheffing betrokken zoals de IB-ondernemer voor zijn jaarwinst en de belegger voor het forfaitaire rendement. Deze wijze van heffen leidt onder meer tot fiscaal gedreven winstinhouding alsmede tot het risico van een emigratielek. Om de AB-houder meer regelmatig in de inkomstenbelastingheffing te betrekken en het risico van een emigratielek te beperken, stelt de commissie voor om voortaan over het aandeel van de AB-houder in het (fiscaal) eigen vermogen van de BV jaarlijks een forfaitair rendement te berekenen. De hoogte daarvan zou gekoppeld kunnen worden aan dat van box 3. Dit forfaitaire rendement is de minimale grondslag voor box 2 in dat jaar. Het feitelijk uitgedeelde dividend wordt belast tegen het box 2-tarief van 25 procent. Voor zover het feitelijk dividend kleiner is dan het forfaitair rendement, wordt ook dit verschil met het forfaitair rendement belast. Dit verschil mag echter bijgeboekt worden bij de verkrijgingsprijs van het aanmerkelijk belang. Daardoor wordt voorkomen dat bij vervreemding van de aandelen nogmaals belasting zou moeten worden betaald over het fictief rendement. Zodoende blijft de totale belastingheffing over de levensduur van de vennootschap gelijk aan het huidige niveau.

Een dergelijke forfaitaire regeling is al in de wet opgenomen voor het voordeel uit vrijgestelde beleggingsinstellingen en uit buitenlandse beleggingslichamen.[19] Voor deze instellingen is de grondslag voor het forfaitaire rendement de waarde in het economisch verkeer. De waarde in het economisch verkeer van een aanmerkelijk belang in een vennootschap wordt in het algemeen niet jaarlijks vastgesteld. Om deze reden stelt de commissie voor om het fiscale eigen vermogen dat immers uit de aangifte vennootschapsbelasting bekend is, als grondslag voor het forfaitaire rendement te nemen.

Budgettaire effecten

De budgettaire effecten van dit voorstel kunnen worden benaderd door te kijken naar de groep 100 procent-AB-houders uit tabel 3.3.8.

Tabel 3.5.1 Budgettaire effecten van het invoeren van een forfaitair minimumrendement van vier procent in box 2, 2010, 100%-AB-houders

		2010
	Bedragen (mln euro)	
1	Door de betreffende AB-houders aangegeven belastbaar bedrag in box 2	3.673
2	4% Van het ondernemingsvermogen begin boekjaar	4.187
3	Idem alleen van ondernemingen met positief ondernemingsvermogen	4.438
4	Door de betreffende AB-houders aangegeven bedrag in box 2 als het minimumbedrag gelijk is aan 4% van het ondernemingsvermogen en er overigens geen wijziging in het uitdeelgedrag komt	6.930
5	Schatting budgettair effect	850

In de eerste regel van tabel 3.5.1 worden de door genoemde groep in box 2 aangegeven bedragen vermeld. In 2010 gaven de betreffende AB-houders bijna 3,7 miljard euro aan in box 2. Om het budgettaire effect van het minimumrendement te bepalen, zijn twee veronderstellingen doorgerekend. De eerste veronderstelling houdt in dat alle AB-houders, ook zij die nu meer voordeel aangeven dan vier procent van het ondernemingsvermogen, het minimumrendement van vier procent gaan aangeven. Het is immers mogelijk dat AB-houders minder dividend gaan uitkeren als zij weten dat zij elk jaar belasting over het forfaitaire rendement moeten betalen. Onder die veronderstelling zou de grondslag van box 2 van de groep 100 procent-AB-houders 4,4 miljard euro worden (regel 3[20]). Onder de andere veronderstelling blijven AB-houders die nu meer voordeel aangeven dan het forfaitair minimumrendement hetzelfde bedrag aangeven. Onder die veronderstelling stijgt de grondslag van deze groep tot bijna zeven miljard euro (regel 4). Als de toename van de grondslag wordt opgehoogd naar de totale grondslag van box 2 en het resultaat van beide veronderstellingen wordt gemiddeld, kan voor 2010 een meeropbrengst van 850 miljoen euro worden berekend. Deze meeropbrengst is afhankelijk van de hoogte van het forfaitaire rendement. Verder is nog geen rekening gehouden met het feit dat het hier in belangrijke mate om het vooruitschuiven van opbrengsten gaat. Structureel treedt alleen een effect op voor zover de claim in het huidige systeem verloren gaat door bijvoorbeeld emigratie of doordat het bedrijf uiteindelijk de eigen reserves verbruikt. De structurele opbrengst is dus positief, maar moeilijk te bepalen.

19 Art. 4.14 Wet IB 2001.
20 In deze regel is het bedrag gecorrigeerd voor het feit dat het forfaitaire rendement ook bij een negatief ondernemingsvermogen niet kleiner dan nul kan zijn.

Administratieve lasten en uitvoeringskosten

Door deze maatregel zullen de totale administratieve lasten voor burgers per saldo circa 50.000 uur toenemen (een toename met 0,4 procent). De extra kosten wegens uitbesteding van de aangifte zullen stijgen met 4 miljoen euro (3,3 procent van het totaal).
Een heffing op basis van een forfaitair percentage op basis van het ondernemingsvermogen aan het begin van het jaar kan een vereenvoudiging voor de uitvoering betekenen. De inspanningen van de Belastingdienst bij de huidige box 2-heffing zijn erop gericht om zicht te houden op de claims op de reserves. Dit vergt het nodige van de toezichtcapaciteit. Het positieve effect wordt echter naar verwachting beperkt of zelfs teniet gedaan door mogelijke aanvullende regelgeving voor onderdelen die nadere uitwerking behoeven. Tevens betekent een forfaitaire heffing over het ondernemingsvermogen dat jaarlijks in beginsel alle AB-houders in de heffing box 2 moeten worden betrokken, tegenover thans ongeveer 65.000. Verder vergen de box 2-maatregelen aanpassing van de aangifte inkomstenbelasting en van de automatiseringssystemen van de Belastingdienst.

Verdere mogelijkheden om belastinguitstel te beperken

Voor de langere termijn kunnen meer mogelijkheden om belastinguitstel voor AB-houders te beperken worden onderzocht, zoals de verplichting om in box 2 af te rekenen bij geheel of nagenoeg geheel staken van een reële onderneming en de mogelijke verplichting om langdurig overtollig kapitaal dat niet ten dienste staat aan de reële onderneming uit de BV te halen. Daarbij moet rekening worden gehouden met een aantal aspecten. Zo is niet onmiddellijk duidelijk wanneer een onderneming geheel of nagenoeg geheel gestaakt wordt en zou deze maatregel ertoe kunnen leiden dat vennootschappen verplicht worden hun activa over te dragen aan de AB-houder in privé met alle transactiekosten van dien. Ook het vaststellen wanneer sprake is van langdurig overtollig kapitaal zal naar verwachting leiden tot hogere administratieve lasten en uitvoeringskosten.

Beperking van de doelmatigheidsmarge bij het bepalen van het fiscaal loon van de DGA tot 10 procent

Op grond van de Wet op de loonbelasting 1964 moet iedereen die werkt in een bedrijf waarin hij of zijn partner een aanmerkelijk belang heeft fiscaal een loon genieten. De manier waarop dat loon wordt vastgesteld heet de gebruikelijkloonregeling. In paragraaf 3.2 is een korte beschrijving gegeven van de werking van deze regeling. Bij een hoger gebruikelijk loon dan 43.000 euro is toegestaan dat het loon van de DGA van het gebruikelijk loon afwijkt. In de praktijk kan dit betekenen dat het loon van de DGA op 70 procent van het gebruikelijk loon wordt vastgesteld. Deze zogenoemde doelmatigheidsmarge is ingevoerd om het mogelijk te maken binnen een ruime marge het loon van de DGA vast te stellen op de wettelijke grens van 43.000 euro. Uit tabel 3.3.9 en figuur 3.3.3 blijkt dat niet veel DGA's zich een loon van 43.000 euro toekennen. Hoewel de grens in de figuur duidelijk zichtbaar is, blijkt uit de tabel dat van slechts 5 procent van de DGA's het loon zich rond de grens bevindt. De afwijkingsmogelijkheid is in de ogen van de commissie daarom moeilijk te rechtvaardigen. Zij ziet geen reden om beloning van arbeid van een DGA lichter te belasten dan die van een werknemer. Aan de andere kant ziet de commissie in dat de hoogte van het gebruikelijk loon niet op de laatste euro nauwkeurig is vast te stellen. Zij stelt daarom voor om de doelmatigheidsmarge terug te brengen tot tien procent. Daarmee wordt de belasting van de arbeidsbeloning van de DGA ook meer gelijk aan die van de IB-ondernemer. De opbrengst van deze maatregel is één miljard euro per jaar. Daarbij is er rekening mee gehouden dat de winst afneemt door het hogere loon en dat daardoor ook de opbrengst van de vennootschapsbelasting daalt. Daarnaast treden er in latere jaren uitverdieneffecten op. Deze zijn conform de begrotingsregels buiten beschouwing gelaten.

Administratieve lasten en uitvoeringskosten

De administratieve lasten zullen niet wijzigen. De reductie van de doelmatigheidsmarge zal wel leiden tot meer gevallen waarin de ondernemer aannemelijk zal proberen te maken dat zijn loon op een lager bedrag moet worden vastgesteld. Toetsing daarvan leidt dus tot extra werk bij de Belastingdienst.

4 Box 3: Naar een meer realistisch forfaitair rendement – 57
4.1 Achtergrond box 3 – 57
4.2 Forfaitair rendement vergeleken met feitelijk rendement – 61
4.3 Voorstel om forfaitair rendement te koppelen aan gemiddelde voortschrijdende nominale spaarrente – 68
4.4 De eigen woning – 70
4.5 Grondslagversmallers in box 3 – 72
4.6 Een pakket van maatregelen en de budgettaire effecten daarvan – 73

4 Box 3
Naar een meer realistisch forfaitair rendement

4.1 Achtergrond box 3

Introductie bij Wet inkomstenbelasting 2001

Een belangrijke wijziging bij de totstandkoming van de Wet IB 2001 is de invoering van box 3, een speciale box waarin het inkomen uit sparen en beleggen wordt belast. Tot het box 3-vermogen behoren onder andere tegoeden op betaalrekeningen, spaargeld, aandelen, obligaties, kostbaarheden niet voor eigen gebruik en onroerend goed zoals een tweede huis, alsmede schulden die niet in box 1 of box 2 in aanmerking worden genomen. Niet in box 3 vallen onder andere ondernemingsvermogen, de eigen woning en de daaraan gekoppelde hypotheek, opgebouwd pensioen en een aanmerkelijk belang in een vennootschap, terwijl roerende zaken zoals auto's, boten, persoonlijke sieraden en kunstvoorwerpen voor eigen gebruik zijn vrijgesteld.

In box 3 wordt 30 procent belasting geheven over een forfaitair (fictief) rendement van vier procent op het vermogen in box 3, voor zover dit vermogen boven het heffingvrije vermogen uitkomt van ruim 21.000 euro per persoon. Deze heffing is bedoeld als een heffing over het inkomen uit vermogen. Door de forfaitaire bepaling van het inkomen is de heffing in economische zin te vergelijken met een vermogensbelasting van 1,2 procent. Tabel 4.1.1 toont een aantal macrocijfers voor box 3. Ongeveer twee miljoen huishoudens hebben een box 3-vermogen dat boven het heffingvrije vermogen uitkomt.

Tabel 4.1.1 Aantal huishoudens en bedragen box 3, realisatie 2011

Aantallen	**x 1000**
Huishoudens	1.926

Bedragen	**mln euro**
Grondslag box 3 voor heffingvrij vermogen	373.855
Grondslag box 3 na heffingvrij vermogen	305.575
Forfaitair voordeel uit sparen en beleggen (vier procent)	12.223
Belastingopbrengst box 3 (30 procent)	3.667

Bron: ministerie van Financiën op basis van 10,2 miljoen aangiften

Gelijktijdig met de invoering van box 3 vervielen de inkomstenbelasting over feitelijke inkomsten in de vorm van dividend, rente en huur e.d., de aftrek van feitelijke uitgaven in de vorm van onder andere onderhoudskosten en rente (behalve voor de eigen woning) en de vermogensbelasting van 0,7 procent.
Buiten de ondernemerssfeer en de AB-sfeer waren vermogenswinsten voor 2001 niet belast; in box 3 wordt het totale rendement geacht te worden belast, zodat zowel vermogensinkomsten als vermogensmutaties in de heffing worden betrokken. Het was voor 2001 fiscaal aantrekkelijk om te beleggen met geleend geld. De koerswinst bleef onbelast

terwijl de rente aftrekbaar was. Ook leidde het stelsel tot fiscaal geconstrueerde spaarproducten waarbij bijvoorbeeld de facto rente werd omgezet in vermogenswinst.
De grondslag voor de vermogensbelasting was overigens niet gelijk aan de grondslag voor het forfaitaire rendement in box 3. Zo telde onder andere ook de eerste eigen woning mee (met waardering op zestig procent van de verkoopprijs) evenals ongeveer een derde van het ondernemings- en AB-vermogen boven de 100.000 euro. De algemene vrijstelling bedroeg ruim 90.000 euro voor een ongehuwde en ruim 110.000 euro voor een gehuwde.

Volgens de memorie van toelichting bij de Wet IB 2001 leverde de invoering van de forfaitaire rendementsheffing en de afschaffing van de heffing over inkomsten uit vermogen en van de vermogensbelasting per saldo 0,2 miljard euro op. De afschaffing van de aftrek consumptieve rente zorgde daarnaast ex ante voor 0,55 miljard euro extra belastingopbrengst.[21]

Samenstelling grondslag box 3

Figuur 4.1.1 toont de samenstelling van de box 3-grondslag van de huishoudens die belasting betalen in box 3. De belangrijkste vermogenscomponent betreft het spaartegoed. Bank- en spaartegoeden vertegenwoordigen ongeveer de helft van het totale positieve vermogen in box 3. Circa 42 procent van de huishoudens in box 3 bezit uitsluitend vermogen in de vorm van bank- en spaartegoeden.

Het vermogen in beleggingsfondsen en aandelen in box 3 is ongeveer even groot als de post onroerend goed (tweede woning en overig onroerend goed na vrijstelling van ruim zeven miljard aan buitenlands onroerend goed). De posten 'bank- en spaartegoeden' en 'Aandelen, obligaties e.d.' uit de aangiftegegevens in figuur 4.1.2 zijn nader verdeeld op basis van DNB-statistieken. In de aangiftegegevens wordt bijvoorbeeld geen onderscheid gemaakt tussen betaalrekeningen en spaarrekeningen en termijndeposito's.

Figuur 4.1.1 Samenstelling grondslag forfaitair rendement box 3 in mrd euro (peildatum 1 januari 2011)

Bron: ministerie van Financiën op basis van 10,2 miljoen aangiften

21 Kamerstukken II 1998-1999, 26 727, nr.3, tabel 1, bedragen omgerekend naar euro's. Er is geen ex post berekening.

Figuur 4.1.2 Nadere onderverdeling van de twee grootste posten

Bron: DNB

De huishoudens met de hoogste vermogens bezitten het grootste deel van het totale box 3-vermogen. Tabel 4.1.2 laat zien dat het vierde kwartiel van 481 duizend huishoudens met de hoogste box 3-vermogens 68 procent van het vermogen en 77 procent van de belastingopbrengst voor hun rekening nemen. Ook is te zien dat er progressiviteit zit in de belastingheffing in box 3. Voor het kwartiel met de laagste vermogens bedraagt de heffing gemiddeld 0,4 procent van het box 3-vermogen en dit loopt op tot 1,1 procent voor het vierde kwartiel.

Tabel 4.1.2 Verdeling grondslag forfaitair rendement en opbrengst box 3 naar kwartielen

	Aantal huishoudens	Grondslag voor heffingvrij vermogen		Belastingopbrengst box 3		
	x 1000	mrd euro	% totaal	mln euro	% totaal	% grondslag voor heffing-vrij vermogen
1e kwartiel						
(tot 56 dzd)	481	19	5%	77	2%	0,4%
2e kwartiel						
(56-96 dzd)	481	36	10%	218	6%	0,6%
3e kwartiel						
(96-189 dzd)	481	65	17%	548	15%	0,8%
4e kwartiel						
(vanaf 189 dzd)	481	254	68%	2.823	77%	1,1%
Totaal	**1.926**	**374**	**100%**	**3.667**	**100%**	**1,0%**

Bron: ministerie van Financiën op basis van 10,2 miljoen aangiften

Figuur 4.1.3 geeft een indruk van de vermogenssamenstelling naar de hoogte van het vermogen. Bij grotere spaarders neemt het belang van aandelen, obligaties en onroerend goed toe. Het belang van schulden blijft nagenoeg constant. Het belang van het heffing-vrije vermogen neemt af.

Figuur 4.1.3 Samenstelling grondslag forfaitair rendement naar hoogte vermogen (percentage van het totaal aan positieve vermogensbestanddelen)

Bron: ministerie van Financiën op basis van 10,2 miljoen aangiften

Achtergrond bij forfaitaire benadering box 3

Bij invoering van box 3 is zeer bewust voor een forfaitaire benadering gekozen. Behalve deze heffing zijn toen ook alternatieven uitgebreid aan de orde geweest, zoals een vermogenswinstbenadering.[22,23] De afwegingen van toen zijn nog actueel.

Het volledige feitelijke gerealiseerde rendement uit vermogen is erg moeilijk te meten en te controleren en kan bovendien sterk fluctueren. Rendement door waardestijging van een tweede woning wordt pas zichtbaar bij verkoop. Een aandeel kan het ene jaar in waarde verdubbelen en het volgende jaar weer in waarde halveren, waardoor het feitelijke rendement op vermogen in een jaar sterk positief of negatief kan zijn. Door de forfaitaire benadering van box 3 wordt het totale rendement geacht te worden belast op een langjarig gemiddeld niveau. Een forfaitaire heffing heeft als voordeel dat de hoogte van de heffing relatief stabiel en goed voorspelbaar is voor zowel de belastingbetaler als voor de schatkist en dat deze – zo blijkt ook in de praktijk – gemakkelijk is te vast te stellen en te innen.

Een nadeel van de forfaitaire heffing is dat het forfaitaire rendement af zal wijken van het daadwerkelijke rendement uit sparen en beleggen. Hierdoor kan de belastingheffing in de praktijk veel hoger of lager uitvallen dan 30 procent van het feitelijke rendement. Dit geldt voor de langere termijn – het gemiddelde feitelijke rendement over de jaren hoeft niet gelijk te zijn aan het gemiddelde forfaitaire rendement – en meer nog voor de korte termijn. Bij een feitelijk rendement van 1,2 procent is het effectieve marginale tarief 100 procent en bij een feitelijk rendement van zes procent is het effectieve marginale tarief slechts twintig procent. Als een vermogenscomponent in een jaar een negatief rendement oplevert, moet de heffing toch worden voldaan. Een ander nadeel aan een

22 Kamerstukken II 1998-1999, 26 727, nr. 3, bijlage 1.
23 SER (1998), *Naar een robuust belastingstelsel*, publicatienummer 7/98.

forfaitaire heffing is dat er een liquiditeitsprobleem kan optreden omdat de heffing moet worden betaald ongeacht of het vermogen in een jaar liquiditeit heeft opgeleverd. Er zijn geen indicaties dat deze nadelen tot (grote) problemen in de uitvoering leiden. Wel roept de heffing in jaren met lage rendementen (meer) weerstand op.

Binnen de vermogenscomponenten die meetellen in box 3 wordt geen onderscheid gemaakt naar het type vermogensbestanddeel. Enerzijds omdat daar volgens de wetgever onvoldoende aanleiding toe is en anderzijds omdat onderscheid kan leiden tot mogelijkheden voor arbitrage en belastingontwijking. Bij de introductie van box 3 was onderdeel van de discussie of koerswinst op aandelen hierdoor niet te laag zou worden belast. Op aandelen mag immers een hoger gemiddeld rendement worden verwacht dan op spaargeld. Tegenover het hogere rendement staat echter ook een hoger risico, waar de staat bij de forfaitaire benadering niet in meedeelt. Ten nadele van aandelen wordt overigens in box 3 niet gecorrigeerd voor het feit dat over de inkomsten uit aandelen (eigen vermogen) al vennootschapsbelasting is betaald, hetgeen niet geldt voor leningen (vreemd vermogen). Als huishoudens kiezen voor een lager rendement op hun vermogen dan het risicovrije rendement, dan wordt daar ook geen rekening mee gehouden. Een vakantiewoning kan bijvoorbeeld worden aangehouden ondanks een lager rendement, omdat deze ook of primair een consumptief doel heeft (vergelijkbaar met een boot). Uitzondering op de regel is de tegemoetkoming in box 3 voor verhuurders van woningen waarvan het rendement wordt beperkt door huurbeschermingsregels. Er mag voor deze woningen afhankelijk van de feitelijke huuropbrengst een afslag worden toegepast op de WOZ-waarde van de woning, waardoor de heffing effectief wordt gematigd.

De commissie is van oordeel dat de forfaitaire benadering van box 3 zonder onderscheid naar type vermogen vanuit het oogpunt van eenvoud gehandhaafd kan blijven.

4.2 Forfaitair rendement vergeleken met feitelijk rendement

Het percentage van vier procent is, anders dan het tarief, een min of meer objectief bedoeld percentage. Bij invoering van de Wet IB 2001 was dit een inschatting van een risicovrij reële rendement dat men geacht werd gemiddeld over een langere periode eenvoudig te kunnen behalen. Het percentage beoogde aan de lage kant te zijn omdat – zonder tegenbewijsregeling – een incidentele onderschrijding van het gemiddelde rendement zwaarder weegt dan een incidentele overschrijding.[24]

Deze paragraaf bekijkt het feitelijke rendement op vermogen sinds invoering van box 3 en over een langere periode.

Nominaal rendement, inflatie en reëel rendement

Belastingplichtigen ervaren een nominaal rendement op hun vermogen, bijvoorbeeld een spaarrente van twee procent of een koersstijging van tien procent. Uitgaan van het nominaal rendement voor het bepalen van inkomen heeft als belangrijke beperking dat geen rekening wordt gehouden met inflatie. Door inflatie neemt de waarde van het vermogen af. Bij een nominaal rendement (rente) van twee procent en een inflatie van eveneens twee procent levert een vermogen geen inkomsten op. De eigenaar van het vermogen kan geen inkomen aan het vermogen ontlenen voor consumptie zonder het

24 Kamerstukken II 1999-2000, 26 727, nr. 7, p. 264–265.

vermogen zelf aan te tasten. Het reële (draagkrachtvermeerderende) inkomen is in het voorbeeld nihil.

De SER constateerde voor de invoering van box 3 dat door de keuze voor een matig forfaitair rendement er rekening wordt gehouden met de inflatie.[25] De behandeling van het wetsvoorstel voor invoering van de Wet IB 2001 bevestigt dat bij introductie is uitgegaan van het reële risicovrije rendement. Toenmalig minister Zalm in een overleg met de Tweede Kamer: 'De vier procent beoogt te zijn het reële rendement dat je op langere termijn met beleggen risicovrij moet kunnen halen. Dan kom je inderdaad uit bij de staatsobligaties als benchmark, als benaderingswijze van het rendement. Wij spreken dan wel over reëel rendement en niet over nominaal rendement.'[26]

Overigens is het in de inkomstenbelasting gebruikelijk om vermogenswinsten nominaal te belasten, bijvoorbeeld bij de verkoop van een ondernemingspand tegen een hoger bedrag dan de fiscale boekwaarde. Het is vaak ook niet eenvoudig om de inflatiewinst en de reële boekwinst te splitsen. Wel gelden er regelingen om de belasting te matigen. Door de herinvesteringsreserve wordt bijvoorbeeld voorkomen dat de belasting op inflatiewinst de continuïteit van bedrijven in gevaar zou kunnen brengen. Deze faciliteit maakt het mogelijk bijvoorbeeld de boekwinst op een bedrijfspand naar de toekomst door te schuiven als deze binnen drie jaar wordt gebruikt voor de aanschaf van een nieuw pand.

Tevens is in de inkomstenbelasting de rente die ondernemers betalen nominaal aftrekbaar. Bij het eventueel corrigeren van boekwinsten voor inflatie zou ook de renteaftrek beperkt moeten worden tot het reële deel, om constructies te voorkomen. Ook de hypotheekrente voor de eigen woning is nominaal aftrekbaar. Het voordeel dat de hypotheekschuld door inflatie in reële termen kleiner wordt, blijft onbelast.

In het vervolg van deze paragraaf wordt zowel aandacht besteed aan het nominale rendement als aan het reële rendement.

Feitelijk rendement sinds invoering box 3

Tabel 4.2.1 toont het feitelijke gemiddelde nominale en reële rendement op verschillende typen vermogen in box 3 in de jaren 2001 tot en met 2012. Als startjaar is 2001 gekozen omdat in dat jaar box 3 is ingevoerd. Er is bij deze opstelling bij gebrek aan geschikte bronnen geen rekening gehouden met kosten, zoals bewaarloon en transactiekosten (enkele tienden tot een half procent per transactie) bij aandelen en obligaties, beheerkosten bij beleggingsfondsen (een half procent tot enkele procenten per jaar) en kosten voor vermogensbeheer. Aan het sparen op een spaarrekening of deposito zijn in de regel (vrijwel) geen kosten verbonden.

Onroerend goed is ondanks het substantiële aandeel in het box 3 vermogen niet opgenomen in de tabel vanwege een gebrek aan statistische informatie. Het is niet bekend of en in welke mate huur- en pachtinkomsten de kosten (onderhoud en eventueel schoonmaak en nuts-aansluitingen, lokale belastingen, parkheffingen, verhuurbemiddeling) overtreffen. Wel is informatie beschikbaar over een onderdeel van het rendement: de waardeontwikkeling van woningen. Ook voor overige vorderingen en schulden zou over het feitelijke rendement in belangrijke mate moeten worden gespeculeerd.

25 SER (1998), *Naar een robuust belastingstelsel*, publicatienummer 7/98, p 120/130.
26 Kamerstukken II 1999-2000, 26 727 en 26 728, nr. 8.

Tabel 4.2.1 Feitelijk gemiddeld nominaal en reëel rendement op sparen en beleggen 2001-2012 voor belastingen

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Gem. 2001-2012
Nominaal rendement													
Betaalrekening	0,4	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,7	0,8	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5
Spaarrekening	3,5	3,2	2,8	2,7	2,5	2,4	2,7	2,9	2,6	2,0	2,2	2,2	2,6
Termijndeposito	3,6	3,3	3,7	3,6	3,6	3,6	3,8	4,2	4,4	3,6	3,6	3,6	3,7
Lange rente	5,0	4,9	4,1	4,1	3,4	3,8	4,3	4,3	3,7	3,0	2,9	2,0	3,8
Aandelen	-19,2	-32,8	9,2	9,4	30,7	20,1	8,2	-49,5	34,3	18,0	-9,7	12,6	-0,9
Inflatie	4,6	3,4	2,1	1,2	1,7	1,1	1,6	2,5	1,2	1,3	2,3	2,5	2,1
Reëel rendement													
Betaalrekening	-4,0	-2,8	-1,5	-0,7	-1,2	-0,6	-0,9	-1,7	-0,7	-0,8	-1,8	-1,9	-1,6
Spaarrekening	-1,0	-0,2	0,7	1,5	0,7	1,3	1,0	0,4	1,4	0,7	-0,1	-0,3	0,5
Termijndeposito	-1,0	-0,1	1,6	2,3	1,9	2,4	2,1	1,7	3,1	2,2	1,2	1,1	1,6
Lange rente	0,3	1,4	2,0	2,9	1,6	2,7	2,6	1,7	2,5	1,7	0,6	-0,5	1,6
Aandelen	-22,8	-35,0	6,9	8,1	28,5	18,8	6,5	-50,7	32,8	16,5	-11,7	9,8	-3,0

Bron: CPB, DNB, CBS, eigen berekeningen

Waar gesteld kan worden dat het gemiddelde nominale rendement op vermogen dat langdurig risicovrij is belegd (lange rente) in de buurt is gekomen van vier procent, geldt dit niet voor het gemiddelde jaarlijkse reële rendement. Dit lag met 1,6 procent aanzienlijk lager. Het gemiddelde reële rendement op spaarrekeningen, de grootste post in box 3, bedroeg 0,5 procent.

Het rendement op aandelen, bestaande uit dividend en koersresultaten, is sinds de invoering van box 3 negatief. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat het gemiddelde – als gevolg van de aanzienlijke verschillen tussen jaren – gevoelig is voor de gekozen periode. Figuur 4.2.1 illustreert de schommelingen en toont de nominale vermogensontwikkeling naar type vermogen. Gemeten vanaf het dieptepunt in 2002 of vanaf het dieptepunt in 2008 was er op aandelen wel een positief rendement.

Figuur 4.2.1 Vermogensontwikkeling (nominaal, voor belastingen) naar type vermogen (2000=100)

Bron: CPB, DNB, CBS, eigen berekeningen

Effect heffingvrij vermogen box 3

Naast de doelmatigheidsredenen heeft het heffingvrije vermogen in box 3 als effect dat het forfaitaire rendement voor kleinere vermogens het meest wordt gematigd. Het heffingvrije vermogen kwam mede in de plaats van de vrijstelling in de vermogensbelasting en vrijstellingen voor rente- en dividendinkomsten in de inkomstenbelasting voor 2001. Die vrijstellingen hadden eveneens als gevolg dat kleine spaarders niet of relatief minder zwaar werden belast dan grote spaarders. Een gedachte achter de rente- en dividendvrijstellingen was dat bij kleine spaarders een groter deel van het nominale rendement zou dienen ter compensatie voor inflatie dan bij grote spaarders. Figuur 4.2.2 toont het matigende effect van het heffingvrije vermogen op het forfaitaire rendement. Het matigende effect is heel groot voor spaarders met een vermogen tot vlak boven het heffingvrije vermogen. Daarboven neemt het vrij snel af. Dit veroorzaakt de progressie die is te zien in tabel 4.1.2.

Zoals in figuur 4.1.1 al is getoond, bedraagt het gezamenlijke heffingvrije vermogen van alle huishoudens die belasting in box 3 betalen circa 68 miljard euro. Het budgettaire belang is aanzienlijk groter dan 1,2 procent van 68 miljard euro omdat ook huishoudens die geen box 3-heffing betalen profiteren van het heffingvrije vermogen. Een huishouden met een vermogen net onder het heffingvrije vermogen profiteert bijvoorbeeld optimaal van het heffingvrije vermogen, maar dit voordeel maakt geen deel uit van de 68 miljard euro. De 68 miljard euro betreft uitsluitend het heffingvrije vermogen van degenen die na vermindering van het box-3 vermogen met het heffingvrije vermogen nog belasting betalen in box 3.

Figuur 4.2.2 Effectief forfaitair rendement (uitgedrukt in box 3-vermogen voor heffingvrije vermogen) voor een alleenstaande

Tabel 4.2.2 laat het rendement zien voor een aantal gefingeerde voorbeeldspaarders en een macro-inschatting. De kleine spaarder heeft weinig rendement gemaakt, maar door het heffingvrije vermogen is het forfaitaire rendement ook laag. Het vermogen is na belasting jaarlijks gemiddeld 0,1 procent meer waard geworden (cumulatief sinds invoering box 3 +0,9 procent). Bij grotere spaarders neemt het belang van het heffingvrije vermogen af. De spaarder met ongeveer 100.000 euro vermogen zag zijn reële vermogen na belasting met gemiddeld 0,9 procent per jaar afnemen (cumulatief -5,8 procent sinds invoering van box 3).

Bij de nog grotere spaarders in tabel 4.2.2 nam het vermogen sterker af. Dit komt vooral doordat het rendement op aandelen sinds invoering van box 3 gemiddeld lager was dan het rendement op spaarrekeningen. Bij het vermogen van huishoudens in box 3 op macroniveau domineren de spaarrekeningen en in mindere mate de aandelen. Het heffingvrije vermogen op macroniveau is naar rato verlaagd omdat een deel van de vermogenscomponenten zoals onroerend goed niet is meegenomen in de tabel (vergelijk figuur 4.1.1).

Tabel 4.2.2 Forfaitair en feitelijk gemiddeld jaarlijks rendement alleenstaande 2001-2012

	Kleine spaarder		↔		Grote spaarder	Macro 2011
	euro				euro	mrd euro
Betaalrekening	3.000	3.000	3.000		3.000	31
Spaarrekening	22.000	97.000	47.000		47.000	149
Termijndeposito	-	-	50.000		50.000	28
Lange rente	-	-	50.000		50.000	20
Aandelen/ beleggingsfonds	-	-	100.000		350.000	76
Totaal	**25.000**	**100.000**	**250.000**		**500.000**	**304**
Gemiddeld jaarlijks rendement						
Nominaal voor belasting	2,4%	2,6%	1,6%		0,4%	1,7%
Reëel voor belasting	0,3%	0,4%	-0,5%		-1,7%	-0,4%
Heffingvrij vermogen	21.000	21.000	21.000		21.000	50
Effectief forfaitair rendement	0,6%	3,2%	3,7%		3,8%	3,3%
Heffing box 3	0,2%	0,9%	1,1%		1,1%	1,0%
Nominaal na belasting	2,2%	1,6%	0,5%		-0,8%	0,7%
Reëel na belasting	0,1%	-0,5%	-1,6%		-2,9%	-1,4%
Cumulatief sinds invoering box 3	0,9%	-5,8%	-17,3%		-29,4%	-15,5%

Bron: CPB, DNB, CBS, eigen berekeningen

Feitelijk rendement langere termijn

Tabel 4.2.3 laat het gemiddelde rendement zien op verschillende typen vermogen, voor zover te achterhalen uit beschikbare statistieken over een langere periode.

Tabel 4.2.3 Feitelijk gemiddeld jaarlijks nominaal en reëel rendement voor belastingen op sparen en beleggen in perioden van vijf jaar 1970-2010 en van 2010-2012

Van	**1970**	**1975**	**1980**	**1985**	**1990**	**1995**	**2000**	**2005**	**2010**
Tot	**1975**	**1980**	**1985**	**1990**	**1995**	**2000**	**2005**	**2010**	**2012**
Nominaal rendement									
Betaalrekening				0,6	0,5	0,2	0,5	0,6	0,5
Spaarrekening*			5,3	3,9	4,8	3,5	2,9	2,5	2,2
Termijndeposito			7,4	5,9	6,1	3,3	3,6	3,9	3,6
Lange rente	8,3	8,7	9,0	7,0	7,4	5,3	4,3	3,8	2,4
Aandelen			27,6	6,1	18,3	26,0	-3,3	0,8	0,8
Inflatie	8,6	6,0	4,2	0,8	2,9	2,2	2,6	1,5	2,4
Reëel rendement									
Betaalrekening				-0,2	-2,3	-1,9	-2,1	-0,9	-1,9
Spaarrekening			1,0	3,1	1,9	1,3	0,3	1,0	-0,2
Termijndeposito			3,1	5,1	3,1	1,1	0,9	2,3	1,2
Lange rente	-0,3	2,5	4,6	6,2	4,4	3,0	1,6	2,2	0,0
Aandelen			22,4	5,3	15,0	23,3	-5,7	-0,7	-1,5

* Het rendement op spaarrekeningen is voor oudere jaren geschat op basis van de bijgeschreven rente en het totaal aan (gewone) spaartegoeden van het CBS. Voor meer recente jaren is uitgegaan van statistieken van DNB

Bron: CPB, DNB, CBS, eigen berekeningen

Tabel 4.2.4 kijkt op een andere manier terug in de tijd door het gemiddelde jaarlijkse rendement te tonen afhankelijk van het aantal jaren dat wordt teruggekeken.

Tabel 4.2.4 Feitelijk gemiddeld reëel jaarlijks rendement voor belastingen op sparen en beleggen afhankelijk van de periode tot 2000 en tot 2012

Van	**1970**	**1980**	**1990**	**1970**	**1980**	**1990**	**2000**
Tot	**2000**	**2000**	**2000**	**2012**	**2012**	**2012**	**2012**
Betaalrekening			-2,1			-1,8	-1,6
Spaarrekening		1,8	1,6		1,3	1,0	0,5
Termijndeposito		3,1	2,1		2,5	1,8	1,6
Lange rente	3,4	4,6	3,7	2,9	3,4	2,6	1,6
Aandelen		16,3	19,1		8,7	6,5	-3,0

Bron: CPB, DNB, CBS, eigen berekeningen

Bij introductie van box 3 was de veronderstelling dat een risicovrije reëel rendement van vier procent relatief eenvoudig te halen zou zijn. Terugkijkend vanaf 2000 over de periode 1980 tot en met 2000 lag het gemiddelde reële rendement op langlopende risicovrije staatsobligaties (lange rente) inderdaad met enige marge boven de vier procent (4,6 procent). Op spaarrekeningen was het rendement ook toen lager. Dit werd acceptabel geacht omdat spaarders de mogelijkheid hebben om staatsobligaties te kopen. Het rendement op aandelen was veel hoger dan vier procent. Over de periode 1980 tot en met 2000 bedroeg het gemiddelde jaarlijkse reële rendement op aandelen ruim zestien procent.

Sinds 2000 zijn de rendementen lager geworden. Het gemiddelde reële rendement op spaarrekeningen blijft wel licht positief. Als iemand in 1980 een bedrag op een spaarrekening bij de bank heeft gezet, is dat 'vermogen' in 2012 reëel meer waard geworden. Dit betreft het rendement voor belastingen. Geld op een betaalrekening wordt net als kasgeld geleidelijk minder waard omdat de eventuele rente op betaalrekeningen niet voldoende is om de inflatie te compenseren.

Figuur 4.2.3 laat zien dat degene die in 1985 in aandelen is gestapt, zijn of haar vermogen tot 1999 heeft zien vertienvoudigen. Er kleven wel risico's aan beleggen in aandelen, zoals degene die aandelen kocht op de top in 1999 of in 2007 heeft kunnen ervaren.

Figuur 4.2.3 Vermogensontwikkeling (nominaal, voor belastingen) naar type vermogen (1985=100)

Bron: CPB, DNB, CBS, eigen berekeningen

Er zijn studies die nog verder terug in de tijd kijken, bijvoorbeeld vanaf 1900. Het is echter niet gezegd dat verder terugkijken ook meer houvast geeft voor het inschatten van het rendement in de toekomst. Als iemand in Nederland een paar jaar voor de Tweede Wereldoorlog een bedrag op een spaarrekening zou hebben gezet, zou dat bedrag inmiddels ondanks de rente nu minder dan de helft waard zijn (voor belastingen). Het rendement op een spaarrekening in de afgelopen tien jaar zegt vermoedelijk meer over het inkomen dat een spaarrekening het komend jaar genereert. Over deze hele lange termijn vanaf 1900 hadden de staatsobligaties in Nederland een gemiddeld reëel rendement van 1,5 procent.[27] Voor aandelen was het rendement gemiddeld 4,9 procent: een risicopremie van 3,4 procent.

4.3 Voorstel om forfaitair rendement te koppelen aan gemiddelde voortschrijdende nominale spaarrente

De commissie constateert dat het feitelijke rendement sinds invoering van box 3 in aanzienlijke mate is achtergebleven bij het forfaitaire rendement. Dit was bij invoering van box 3 niet te voorzien. Destijds was, bijvoorbeeld kijkend naar de lange rente in de periode 1980 tot 2000, vier procent een goede inschatting van een gemiddeld risicovrij reëel rendement. Een automatisch mechanisme, zoals een voortschrijdend gemiddelde waaraan het forfaitaire rendement wordt gekoppeld, doet meer recht aan de relatie met het feitelijke rendement. De commissie is een voorstander van een dergelijk mechanisme.

Vervolgens is de vraag aan welk rendementsbegrip het voortschrijdende gemiddelde zou moeten worden gekoppeld. Het is denkbaar om het forfaitaire rendement te koppelen aan hetzelfde rendementsbegrip als bij invoering, het reële rendement op langlopende staatsobligaties (lange rente). De commissie geeft echter de voorkeur aan een koppeling aan de nominale rente op spaarrekeningen en deposito's. De belangrijkste reden is

27 *Credit Suisse Global Investment Returns Yearbook 2013.*

dat de nominale rente veel beter aansluit bij de beleving van spaarders. Bank- en spaartegoeden vertegenwoordigen ongeveer de helft van het totale positieve vermogen in box 3. Meer dan veertig procent van de huishoudens in box 3 heeft uitsluitend vermogen in box 3 in de vorm van bank- en spaartegoeden. De spaarrente was sinds invoering van box 3 gemiddeld 1,2 procent lager dan de lange rente.

De keuze voor de nominale spaarrente heeft als theoretisch nadeel dat ook de inflatiecomponent van het inkomen wordt belast. Dit past wat betreft de commissie evenwel bij de inkomstenbelasting, waarin in principe ook vermogenswinsten van ondernemers nominaal worden belast en waarin bijvoorbeeld ook de hypotheekrente nominaal aftrekbaar is. Bovendien handhaaft de commissie het heffingvrije vermogen, waardoor het effectieve forfaitaire rendement met name voor kleine spaarders in belangrijke mate wordt gematigd.

Praktische uitwerking

De commissie stelt voor om het forfaitaire rendementspercentage in jaar t in box 3 voortaan jaarlijks voor aanvang van het jaar (dus in t-1) automatisch vast te stellen op het vijfjaargemiddelde van de gemiddelde rentevergoeding op spaarrekeningen in de jaren t-6 tot en met t-2 (af te ronden op 0,1 procent). Als dit zou zijn toegepast voor 2013 dan zou het percentage 2,5 procent zijn geweest en in 2014 2,4 procent. Figuur 4.3.1 toont het verloop van de indicator in de tijd. De statistieken die hiervoor nodig zijn, zijn tijdig beschikbaar. De termijn van vijf jaar is lang genoeg om grote schommelingen in de te betalen/ontvangen belasting te voorkomen en kort genoeg om aan te sluiten bij de door belastingplichtigen ervaren rente.

Figuur 4.3.1 Vijfjaarsgemiddelde nominale spaarrente t/m t-2, 1985 tot en met 2014

Bron: CPB, DNB, CBS, eigen berekeningen

Budgettaire gevolgen

Het voorstel heeft budgettaire consequenties. Hoewel de opbrengst van box 3 relatief voorspelbaar zal blijven door handhaving van het forfaitaire karakter en de koppeling aan het vijfjaarsgemiddelde van de rente op spaarrekeningen, zal deze meer dan in de huidige situatie meebewegen met de werkelijke inkomsten uit sparen en beleggen. Dit past ook bij het karakter van de inkomstenbelasting.

Uitgaande van de lage rentestanden van de afgelopen jaren zal de opbrengst van box 3 op de korte termijn ook aanzienlijk lager zijn dan volgens de huidige wetgeving. Daar staat tegenover dat in latere jaren de opbrengst ook juist hoger kan zijn, zoals wordt geïllustreerd door figuur 4.3.1.

Een procentpunt lager forfaitair rendement komt overeen met circa 0,9 miljard euro minder belastingopbrengsten. Het koppelen aan het vijfjaarsgemiddelde van de spaarrente leidt in 2014 tot een verlaging van het forfaitaire rendement van vier procent naar 2,4 procent. Dit kost in 2014 circa 1,5 miljard euro. Paragraaf 4.6 gaat in op het totaal aan budgettaire effecten van de voorstellen van de commissie in het eindrapport. Omdat de systematiek van box 3 ongewijzigd blijft, zijn er wat betreft de uitvoering geen obstakels voor een snelle invoering.

4.4 De eigen woning

Een zorgvuldige afweging

Voor veel huishoudens is de eigen woning de belangrijkste vermogenscomponent.[28] Zowel de waarde van de woning als de eigenwoningschuld vallen op dit moment echter in box 1. De eigen woning en de eigenwoningschuld zijn vermogensbestanddelen en horen thuis in box 3, de box die het rendement belast van vermogensbestanddelen. De commissie meent evenwel dat er redenen zijn om nu niet te besluiten van box te wisselen. Op termijn is het naar haar oordeel echter uit zowel een oogpunt van eenvoud als van consequente systematiek, alsmede op grond van economische redenen van belang dat die overgang wel wordt ingezet.

Wanneer is het goede moment

De laatste jaren is intensief gediscussieerd over de vormgeving van de fiscale behandeling van de eigen woning. Internationale aanbevelingen om het budgettaire risico voor de schatkist te verminderen, andere (wetenschappelijke) rapporten, alsmede programma's van politieke partijen pleitten voor een ingrijpende wijziging. Het voortduren van de economische crisis en de problemen op de woningmarkt versterkten de noodzaak om actie te nemen. Sinds dit jaar zijn maatregelen getroffen voor een aanscherping van de regelgeving. Deze waren vooral ingegeven door de economische crisis en de noodzaak tot schuldreductie op zowel macro- als microniveau. Eerder al werden door de banken beperkingen afgesproken ten aanzien van de omvang van hypothecaire leningen en wetgeving voorbereid over het maximaal te lenen bedrag in relatie tot de woningwaarde.

Op dit moment blijft het vertrouwen in de woningmarkt laag. Ondanks de gedaalde huizenprijzen stappen te weinig nieuwe kopers in, waardoor de verhuismobiliteit niet substantieel is toegenomen.[29] De commissie verwijst op deze plaats naar het interimrapport waarin zij de ontwikkelingen op de woningmarkt uitgebreider heeft geschetst. De situatie vraagt om een voorzichtige aanpak, waarin enerzijds de financiële risico's worden gemitigeerd en anderzijds het vertrouwen niet verder wordt verminderd. Mede om die reden heeft de commissie in haar interimrapport geadviseerd om een forfaitair annuïtaire hypotheekrenteaftrek in te voeren voor zowel bestaande als nieuwe gevallen. De door de commissie voorgestelde regeling prikkelt tot aflossing, terwijl een

28 Een andere belangrijke vermogenscomponent is het opgebouwde pensioen. Hiervoor geldt een omkeerregel en een vrijstelling voor de aangroei. In artikel 11 van de Wet op de loonbelasting 1964 is bepaald dat aanspraken ingevolge een pensioenregeling niet zijn belast. Belasting vindt pas plaats over uitgekeerd pensioen. De commissie heeft in het interimrapport aangegeven dat zij de omkeerregel wil handhaven.

29 De Vereniging Eigen Huis heeft eind mei 2013 evenwel aangegeven dat uit hun maandelijkse vertrouwensonderzoek blijkt dat er sprake is van een trendbreuk: het vertrouwen, hoewel nog laag, is gestegen van 51 naar 63.

afbouw van de aftrek van de rente in gelijke mate geldt voor alle woningeigenaren. Ook geeft de commissie aan dat het uit financieel-economisch oogpunt op zich voldoende zou zijn om de aflossing te beperken tot 50 procent van de waarde van de woning. Dit laat onverlet dat de fiscale subsidiëring forfaitair naar 0 wordt afgebouwd. Naast de rechtstreekse beperking van de aftrek wordt het beslag op de schatkist verminderd door de onmiddellijke verlaging van de tarieven.
De commissie benadrukt dat het met deze maatregelen niet gaat om een bezuiniging, maar om een systeemverbetering. Volledigheidshalve merkt de commissie nog op dat de voorstellen opgenomen in het interimrapport een transitiepad naar een overgang naar box 3 niet in de weg staan. Door de vermindering van het budgettaire belang wordt een overgang naar box 3 vergemakkelijkt.
Verder stelt de commissie een renteaftrek voor als aanpak van de problematiek van gerealiseerde restschulden en het afschaffen van de overdrachtsbelasting op woningen. Voor de huidige regeling heeft het kabinet uiteindelijk een andere keuze gemaakt: er is een verplichting opgenomen om af te lossen voor nieuwe gevallen, terwijl de bestaande gevallen meer worden ontzien.

Op enig moment zal de woningmarkt weer aantrekken. Het is lastig voorspellingen te doen wanneer dat het geval zal zijn. Het Centraal Planbureau verwacht dat volgend jaar de investeringen in woningen enigszins toenemen door een licht aantrekkende conjunctuur (Centraal Economisch Plan 2013). Ook andere berichten geven aan dat het vertrouwen in de woningmarkt op dit moment stijgende is en dat zij meer in beweging zal komen als de economie aantrekt. Het rapport 'Wonen in ongewone tijden' (WoOn 2012), het woononderzoek Nederland over 2012, stelt dat er 14 procent meer huishoudens zijn die willen verhuizen dan in 2009.
Wanneer de verhuismobiliteit en de huizenprijzen weer duidelijk gaan stijgen, is naar het idee van de commissie de tijd rijp om stappen te zetten naar een geleidelijke overgang naar box 3, met een nader te bepalen vrijstelling voor de eigen woning. Getuige vele rapporten over dit onderwerp, zijn nagenoeg alle deskundigen het erover eens dat dit de uiteindelijke richting moet worden.[30] De commissie adviseert om voor die overgang evenwel een rustig tempo te nemen zonder financiële schokken – de commissie denkt aan ten minste 20 jaar –, zodat dit niet interfereert in de langetermijnplanning voor kopers en eigenaren van woningen.

30 Zie onder meer studies van het CPB (diverse van 2006 e.v.), *'Naar een integrale hervorming van de woningmarkt'* van de CSED bij de SER (2010), *'Risico's op de hypotheekmarkt voor huishoudens en hypotheekverstrekkers'* van DNB en AFM (2009), van de Heroverwegingswerkgroep wonen, de Studiecommissie belastingstelsel, het pamflet *'Naar een duurzame financiering van de woningmarkt'* van 22 economen (2012) en *'Wonen 4.0'* van Vereniging Eigen Huis cs (2012). Meer literatuurverwijzingen zijn te vinden in paragraaf 4.4 van het interimrapport.

4.5 Grondslagversmallers in box 3

In box 3 bestaat een aantal faciliteiten. Deze zijn in tabel 4.5.1 opgenomen.

Tabel 4.5.1 Grondslagversmallers bij de belasting op inkomen sparen en beleggen (7 regelingen; 1,8 mld, waarvan 1,6 mld heffingvrij vermogen), 2013

Naam regeling	Budgettair belang
(mln euro)	
Heffingvrij vermogen	1.600
Ouderentoeslag	97
Vrijstelling groen beleggen	74
Heffingskorting groen beleggen	42
Overige grondslagversmallers	32
Totaal	**1.845**

De commissie heeft zich beperkt tot de faciliteiten met het grootste budgettair belang.

Heffingvrij vermogen

Budgettair de belangrijkste faciliteit is het heffingvrije vermogen. Dit bedraagt in 2013 21.139 euro voor een alleenstaande en het dubbele voor partners. Het heffingvrije vermogen is de opvolger van de vrijstelling voor rente en dividend vóór 2001. Het heeft enerzijds tot doel om rekening te houden met het feit dat op kleinere vermogens in de regel lagere rendementen worden behaald dan op grotere vermogens en anderzijds dient het ervoor om te voorkomen dat mensen met kleine vermogens aangifte in box 3 moeten doen. Mede door het heffingvrije vermogen valt slechts een kwart van de huishoudens onder box 3.

Ouderentoeslag heffingvrij vermogen

Voor pensioengerechtigde personen met een inkomen uit werk en woning van minder dan 19.895 euro en een vermogen van minder dan 297.708 euro wordt het heffingvrije vermogen met maximaal 27.984 euro verhoogd. Deze regeling is in het leven geroepen omdat het tarief van 30 procent in box 3 hoger is dan het gecombineerde tarief voor ouderen
in de eerste twee schijven van box 1 (19,1 procent in de eerste schijf en 24,1 procent in de tweede schijf). Door de toeslag op het heffingvrij vermogen wordt voorkomen dat ouderen op hun inkomsten uit vermogen een hoger tarief betalen dan op hun inkomsten uit (vroegere) arbeid.

Vrijstellingen en heffingskortingen maatschappelijke beleggingen, beleggingen in durfkapitaal en culturele beleggingen

Tot 2011 bestond voor groene beleggingen een vrijstelling van vermogensrendementsheffing van 56.420 euro (niveau 2013) per persoon en een heffingskorting van 1,3 procent van genoemde beleggingen, zodat het totale voordeel op 2,5 procent kwam. De combinatie van vrijstelling in box 3 en heffingskorting is een erfenis van het stelsel van voor 2001. Daarin waren rente en dividenden van deze beleggingen[31] vrijgesteld. Bij het toen geldende toptarief van 60 procent en een opbrengst van vier procent kon het voordeel oplopen tot 2,4 procent.

31 Althans gedeeltelijk. De regeling is na 2001 nog uitgebreid.

Met ingang van 2013 is de heffingskorting voor het rendement uit groen beleggen verlaagd van 1,3 procent naar 0,7 procent. Groen beleggen is voor het laatst geëvalueerd in 2007. Die evaluatie vond plaats in combinatie met de Milieu-investeringsaftrek (MIA) en de Willekeurige afschrijving milieubedrijfsmiddelen (Vamil).[32] Deze drie fiscale regelingen hebben als doelstelling ontwikkelde milieutechnologie daadwerkelijk toe te passen door marktintroductie en marktverbreding te bevorderen. In de evaluatie werd geconstateerd dat de bestedingen geschieden conform de doelstellingen van de regelingen. 'Voorts kunnen de regelingen effectief de marktintroductie van hoogwaardige milieutechnologie bevorderen en doen ze dit op een efficiënte wijze.' Specifiek over groen beleggen wordt gesteld dat de doelstellingen inzake betrokkenheid van de bancaire sector en de burger worden gerealiseerd. De respons van banken en burgers oversteeg destijds de verwachtingen. Wel werd vastgesteld dat het fiscale voordeel een noodzakelijke drijvende kracht is achter de regeling en dat dit voordeel wordt verdeeld tussen de projecteigenaar, de belegger en de bank.

Advies

De commissie is het eens met de gedachte dat niet het rendement van elke euro spaargeld moet worden belast. Ook het idee van enige progressie in de heffing van belasting over inkomen uit sparen en beleggen spreekt de commissie aan: in het algemeen zullen kleine vermogens een lager rendement behalen dan grote vermogens. Om deze redenen is de commissie voorstander van het continueren van het heffingvrij vermogen in box 3.

De ouderentoeslag op het heffingvrij vermogen kan in de ogen van de commissie op den duur vervallen. Deze toeslag voor pensioengerechtigden vindt zijn oorsprong in de tarieffverschillen tussen pensioengerechtigden en niet-pensioengerechtigden. In het interimrapport heeft de commissie voorgesteld om het gecombineerde box 1-tarief voor gepensioneerd in achttien jaar op te trekken tot het voor jongeren geldende niveau. Daarmee komt de bestaansreden voor deze faciliteit in box 3 te vervallen. De commissie adviseert om het afschaffen van de faciliteit gelijke tred te laten houden met het verhogen van het box 1-tarief voor gepensioneerden. Dat betekent dat dit in achttien gelijke jaarlijkse stappen dient te gebeuren.

De faciliteiten voor groen beleggen horen niet in het belastingstelsel. De commissie geeft in overweging de regelingen af te schaffen of de budgetten over te hevelen naar het ministerie van Infrastructuur en Milieu.

4.6 Een pakket van maatregelen en de budgettaire effecten daarvan

In het bovenstaande zijn de budgettaire effecten van de verschillende maatregelen vermeld. De commissie stelt voor deze te combineren.

Budgettaire effecten van de maatregelen in box 2 en box 3

De verlaging van de doelmatigheidsmarge in de gebruikelijkloonregeling leidt structureel tot een opbrengst van 1,0 miljard euro. De commissie stelt voor dit bedrag grotendeels aan te wenden voor een verlaging van het forfaitaire rendement in box 3 van vier naar drie procent, bij wijze van eerste stap richting de 2,4 procent die volgt uit de koppeling van het forfaitair rendement in box 3 aan het vijfjaarsgemiddelde van de spaarrente. De kosten van de verlaging naar drie procent bedragen 0,9 miljard euro. In box 2 stelt

32 Kamerstukken II 2007-2008, 30 535, nr. 11. De MIA en de Vamil zijn bedrijfsregelingen en vallen daarom buiten het bestek van deze commissie.

de commissie voor een forfaitair rendement van 2,4 procent te introduceren. Dit levert 0,2 miljard euro op. Deze opbrengst neemt geleidelijk af. Uiteindelijk resteert als opbrengst de box 2-heffing die nu definitief ontgaan wordt. De opbrengst van dit forfaitair rendement in box 2 kan, tezamen met de nog resterende 0,1 miljard euro van de verlaging van de doelmatigheidsmarge, worden aangewend voor een verlaging van het box 2-tarief van 25 naar 22 procent in lijn met de door de commissie in box 1 voorgestelde toptariefverlaging van 52 naar 49 procent. Hierdoor blijft het globale evenwicht tussen de IB-ondernemer in box 1 en de AB-houder in box 2 intact.

De budgettaire effecten van het geleidelijk overbrengen van de eigen woning naar box 3 zijn afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving. De opbrengst van het geleidelijk in achttien jaar verminderen van de ouderentoeslag op het heffingsvrij vermogen zal de eerste jaren gering zijn en pas op termijn hoger worden. Ook de opbrengst van deze maatregelen moet worden teruggegeven door middel van een nader te bepalen vorm van lastenverlichting.

5 Toeslagen: Introductie van een huishoudentoeslag en het tegengaan van fraude – 77
5.1 Inleiding – 77
5.2 Fraudebestendigheid toeslagen en inkomstenbelasting – 79
5.3 Huishoudentoeslag – 84
5.4 Effecten van de huishoudentoeslag – 89
5.5 Uitbetaling toeslagen aan miljoenen burgers beperken – 93
5.6 Verzilveringsproblematiek – 95
5.7 Scheiding inkomstenbelasting en toeslagen – 96
5.8 Verdere integratie processen inkomstenbelasting en toeslagen – 97

5 Toeslagen

Introductie van een huishoudentoeslag en het tegengaan van fraude

5.1 Inleiding

Het toeslagenstelsel: een stelsel met kinderziektes

Bij de belastingherziening in 2001 zijn de belastingvrije sommen en het arbeidskostenforfait omgezet in heffingskortingen. De belangrijkste reden hiervoor is geweest het kunnen voeren van een gerichter inkomensbeleid aan de onderkant van het loongebouw. Hoewel de heffingskortingen een gerichter inkomensbeleid mogelijk maakten dan de belastingvrije sommen, bleek al snel de keerzijde van heffingskortingen, toen de heffingskortingen die voor het inkomensbeleid van belang waren, hun doelgroep niet in alle gevallen konden bereiken. Een deel van de lage inkomens betaalde onvoldoende belasting om alle heffingskortingen (volledig) te verzilveren. Dit wordt ook wel het verzilveringsprobleem genoemd. Na de introductie van het toeslagenstelsel in 2005/2006 (zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en omzetting huursubsidie in huurtoeslag) werd de kinderkorting in 2008 omgezet in de kindertoeslag (vanaf 2009: kindgebonden budget). Doordat een toeslag wordt uitgekeerd onafhankelijk van de betaalde belasting, heeft een toeslag per definitie geen verzilveringsprobleem. Wel kan er sprake zijn van niet-gebruik.

In een betrekkelijk korte tijdsperiode van vijf jaar (tussen 2001 en 2005) hebben er twee stelselherzieningen plaatsgevonden met als doel het instrumentarium beter en effectiever te richten op lage inkomens. Hierin is enerzijds de doelgroep van lage inkomens steeds beter bereikt, maar anderzijds is er een lappendeken ontstaan van regelingen gericht op inkomensbeleid waarvan de vormgeving en uitvoering meer is bepaald door toevalligheden dan door een logische analyse. Een deel van de inkomensafhankelijke regelingen/heffingskortingen is binnen de inkomstenbelasting gebleven, een deel is verplaatst naar de toeslagen of daarbuiten. Er is geen principiële afweging gemaakt welk instrument op welke plek het best tot zijn recht komt. Ook is er geen eenduidige aanpak van het verzilveringsprobleem geweest.

Een tweede knelpunt is de stapeling van marginale druk van inkomstenbelasting en toeslagen. Een van de kerndoelen van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (AWIR) was het stroomlijnen van inkomensafhankelijke regelingen. Hierdoor zou de armoedeval scherper in beeld komen, zodat deze beter bestreden kon worden. Met het meer scherp in beeld komen van de armoedeval, is ook duidelijk geworden hoe hoog deze kan zijn voor huishoudens die gebruik maken van meer toeslagen. De totale marginale druk kan hierdoor bij lage inkomens ver boven het toptarief in de inkomstenbelasting liggen. De bestrijding van deze hoge marginale druk heeft niet de hoogste prioriteit gehad.

De afgelopen tijd is gebleken dat het huidige stelsel van toeslagen en inkomstenbelasting (systeem)fraude in de hand werkt. Het stelsel gaat uit van de eigen verantwoordelijkheid van de burger en dat de gegevens die door de burger worden aangeleverd ook betrouwbaar zijn. De door de burger aangeleverde gegevens worden gebruikt voor een voorschot en pas achteraf wordt gecontroleerd of de gegevens kloppen. De controle en eventuele terugvordering vindt vaak pas twee jaar na de uitbetaling plaats. Gebleken is dat deze werkwijze gevoelig is voor fraude, doordat kwaadwilligen voor andere mensen het voorschot konden ontvangen, terwijl zij hier geen recht op hadden. Het meest recente voorbeeld hiervan is de fraude met toeslagen door Bulgaren[33], eerder kwamen al vergelijkbare fraudezaken naar voren bij onder meer de kinderopvangtoeslag[34] en de voorlopige teruggaaf in de inkomstenbelasting[35]. Een fraudegevoelig stelsel tast de belastingmoraal aan omdat burgers het vertrouwen in het systeem kwijtraken.

In het interimrapport heeft de commissie aangegeven hoe zij het onderscheid ziet tussen toeslagen en inkomstenbelasting. Figuur 5.1.1 laat dit schematisch zien. Hierbij maakt de commissie helder en consequent onderscheid tussen belastingheffing op individuele basis en inkomensondersteuning op het niveau van het huishouden. Belastingheffing vindt zoveel mogelijk plaats op individueel niveau, omdat dit de participatieprikkels zo min mogelijk verstoort. De structuur van de inkomstenbelasting en de instrumenten voor werkenden worden zo ingezet dat dit de arbeidsparticipatie stimuleert dan wel zo min mogelijk belemmert. Werkenden krijgen te maken met drie regelingen gericht op het stimuleren van de arbeidsparticipatie: de arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) en de kinderopvangtoeslag. Deze regelingen zijn gebaseerd op het inkomen van de individuele werkende. Inkomensondersteuning kan het meest gericht worden vormgegeven door uit te gaan van de draagkracht op huishoudniveau. Het belang van inkomensondersteuning prevaleert hier boven het nadeel van de inkomensafhankelijke afbouw voor de individuele participatiebeslissing.

Figuur 5.1.1 Schematische weergave stelsel van inkomstenbelasting en toeslagen

33 Kamerstukken II 2012-2013, 17 050, nr. 432. Bulgaarse betrokkenen werden naar Nederland gehaald, schreven zich in bij de GBA, openden een bankrekeningnummer en vroegen toeslagen aan. Na ontvangst van de toeslagen keerden de betrokkenen weer terug naar Bulgarije.
34 Kamerstukken II 2010-2011, 31 322, nr. 123. Brief over aanpak fraude en oneigenlijk gebruik kinderopvangtoeslag.
35 *Fiscale agenda: naar een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendiger belastingstelsel*, 2011.

Omdat de kinderopvangtoeslag niet is gericht op inkomensondersteuning, maar op het stimuleren en ondersteunen van arbeidsparticipatie, heeft de commissie in het interimrapport geadviseerd om deze niet meer te baseren op het huishoudinkomen, maar op het individuele arbeidsinkomen van de minstverdienende partner. In het interimrapport heeft de commissie aangekondigd hier in het eindrapport op terug te komen, omdat dan mogelijk een nieuw CPB-model beschikbaar zou zijn met een meer specifieke uitwerking van de prikkels rond de kinderopvangtoeslag om dit door te rekenen. Helaas is dit model nog niet gereed, waardoor de commissie dit niet door heeft kunnen laten rekenen.

Dit hoofdstuk gaat verder in op het stelsel van toeslagen en fiscaliteit, en de hierboven beschreven tekortkomingen. Paragraaf 5.2 gaat in op de fraudebestendigheid van het stelsel van toeslagen en inkomstenbelasting. Paragraaf 5.3 gaat in op een huishoudentoeslag waarin verschillende toeslagen worden gestroomlijnd tot één toeslag. Paragraaf 5.4 gaat in op de effecten van deze huishoudentoeslag. Paragraaf 5.5 gaat in op mogelijkheden om de toeslag niet meer aan de burger uit te betalen. De paragrafen 5.6-5.8 gaan in op de relatie tussen inkomstenbelasting in toeslagen. Paragraaf 5.6 gaat in op de verzilveringsproblematiek van heffingskortingen, paragraaf 5.7 op de scheiding tussen inkomstenbelasting en toeslagen en paragraaf 5.8 gaat in op de integratie van de processen van inkomstenbelasting en toeslagen.

5.2 Fraudebestendigheid toeslagen en inkomstenbelasting

Een sterkere poortwachter en een eenvoudiger stelsel

Het stelsel van toeslagen en de voorlopige teruggaaf in de inkomstenbelasting zijn in hoge mate gebaseerd op vertrouwen. Het toeslagstelsel bestaat pas sinds 2005, maar ook de voorlopige-teruggaafsystematiek is nog maar redelijk recent ingevoerd. In 1998 zijn de loonbelastingbeschikkingen vervangen door voorlopige teruggaven. Tot 1998 konden aftrekposten in de inkomstenbelasting zoals de hypotheekrenteaftrek via de werkgever worden verrekend. De Belastingdienst gaf een loonbelastingbeschikking af die de werknemer via het loonstrookje kon verrekenen in de loonbelasting. Het saldo van deze twee posten kon nooit negatief zijn. Door de introductie van de voorlopige teruggaaf nam de Belastingdienst de rol van de werkgever over, en zijn het betaalde bedrag in de loonbelasting en het gebruik van aftrekposten in de inkomstenbelasting los komen te staan. De Belastingdienst ging vanaf dat moment geld uitbetalen. Hoewel dit een aanzienlijke administratieve lastenverlichting voor werknemers en werkgevers meebracht – werknemers hoefden niet meer met een loonbelastingbeschikking naar de werkgever – zette dit ook de deur open voor sindsdien opgekomen vormen van systeemfraude. Het werd mogelijk om op naam van veelal niets vermoedende derden voorlopige teruggaven aan te vragen.

Bij de invoering van de kinderopvangtoeslag in 2005 werd de systematiek van de voorlopige teruggaaf gevolgd. Zo werd in de memorie van toelichting bij de Wet basisvoorziening kinderopvang[36], die in 2002 werd ingediend, opgemerkt: *'Met de invoering van de voorlopige teruggaaf heeft de Belastingdienst de nodige ervaring opgebouwd met het uitkeren van bedragen als zodanig. De uitkering van de inkomensafhankelijke tegemoetkoming verschilt in essentie niet van de uitbetaling van de voorlopige teruggaaf.'* In 2006 volgde de huurtoeslag, als opvolger van de huursubsidie. De huursubsidie was geen nieuwe regeling en bestond al sinds de

36 Kamerstukken II 2001-2002, 28 447, nr 3.

jaren 70 van de vorige eeuw. De uitvoering voor de burger kon worden vergemakkelijkt door de huursubsidie samen met andere inkomensafhankelijke regelingen bij één uitvoerder te beleggen zodat inkomensbegrippen en uitvoering konden worden geharmoniseerd. Ook werd in 2006 de zorgtoeslag ingevoerd, als onderdeel van een nieuw zorgstelsel. In dat nieuwe zorgstelsel was er de politieke wens een hoge nominale premie te vragen, veel hoger dan de nominale premie in het ziekenfonds. Zorg werd voor lage inkomens betaalbaar gehouden door compensatie via de zorgtoeslag. Na invoering van deze toeslagen bleek al snel dat de uitvoering ingewikkelder was dan de Belastingdienst/Toeslagen van tevoren had gedacht. Het uitbetalen van toeslagen verschilde wel degelijk van de uitbetaling van de voorlopige teruggaaf. Deels hing dit samen met het feit dat de doelgroep van toeslagen volstrekt anders was dan de doelgroep van de voorlopige teruggaaf. Aanvragen door burgers werden door fouten en andere onvolkomenheden uitgeworpen door het geautomatiseerde systeem. De Algemene Rekenkamer concludeerde in 2008 over de invoering van de zorg- en huurtoeslag over het jaar 2006: *'De ambities voor het toeslagenproject waren hoog en niet in evenwicht met de beschikbare tijd, mensen en middelen'*.[37] In de jaren na invoering verbeterde en stabiliseerde de uitvoering van toeslagen. In 2008 werd de kindertoeslag ingevoerd (in 2009: kindgebonden budget) als uitkeerbare vorm van de kinderkorting. Door toeslagen in een apart systeem te zetten en apart uit te voeren, kon in de inkomstenbelasting het principe van 'no taxes, no gains' worden gehanteerd, oftewel: geen belastingvoordeel voor mensen die geen belasting betalen. Tegelijkertijd werd de Dienst Toeslagen bij de Belastingdienst ondergebracht, zodat het onderscheid tussen inkomstenbelasting en toeslagen in veel opzichten cosmetisch is. In 2011 werd een nieuw toeslagensysteem (NTS) gelanceerd, dat burgers de mogelijkheid biedt om actuele informatie over hun toeslagen via een internetportaal te bekijken en aan te passen.

Het volgen van de systematiek van de voorlopige teruggaaf betekent dat bij toeslagen wordt uitgegaan van de eigen verantwoordelijkheid van de burger. De burger moet zelf een schatting doorgeven van zijn inkomen en van andere posten die van belang zijn voor de toeslag. Pas na afloop van het jaar wordt gecontroleerd of er ook recht bestaat op toeslag. Hiermee zijn toeslagen maximaal gericht op dienstverlening, maar dit maakt het stelsel tegelijkertijd ook fraudegevoelig. De commissie constateert naar aanleiding van de verschillende maatregelen die de afgelopen jaren zijn genomen gericht op het terugdringen van fraude (zie fiscale agenda, Belastingplan 2010-2013, aanscherpingen kinderopvangtoeslag) dat een volledige afhankelijkheid van vertrouwen grenzen heeft. In sommige gevallen is het mogelijk om te vertrouwen op een in het algemeen goede belastingmoraal van burgers. Het maakt het mogelijk om de administratieve lasten te beperken, en de termijn die nodig is om een aanvraag te verwerken beperkt te houden. Bij de uiteindelijke controle worden achteraf verschillen tussen het voorschot en het recht in de inkomstenbelasting en de toeslagen rechtgezet. Een systeem dat zo afhankelijk is van vertrouwen, heeft echter ook een poortwachter bij de toekenning nodig om te voorkomen dat kwaadwilligen misbruik maken van het vertrouwen. Als de poortwachter er niet is, is de kans op fraude groot. Het openstaande bedrag aan ontdekte fraude bij toeslagen is met 95 miljoen euro[38] over acht jaar toeslagen nog gering in verhouding tot de uitgekeerde bedragen, maar het verder doorgaan op hetzelfde pad kan potentieel een veel grotere schadepost opleveren. Het bedrag aan ontdekte fraude bij voorlopige teruggaaf is niet bekend, maar verwacht mag worden dat dit ook een aanzienlijk bedrag betreft. Hoeveel niet ontdekte fraude er momenteel is, is uiteraard onbekend. De belastingmoraal van burgers wordt aangetast door fraude, omdat burgers het vertrouwen

37 Kamerstukken II 2007-2008, 31 333, nr. 1-2.
38 Kamerstukken II 2012-2013, 17 050, nr. 434, antwoorden op verslag n.a.v. feitenrelaas systeemfraude met toeslagen.

in het systeem kunnen kwijtraken. Zij gaan zich afvragen waarom zij wel de regels zouden volgen als anderen dit niet doen (en daar ook mee lijken weg komen).

Rondpompen van geld via toeslagen

In het publieke debat is naar aanleiding van de fraudezaken de vraag opgeworpen of het toeslagenstelsel niet afgeschaft moet worden. Door toeslagen af te schaffen en belastingtarieven te verlagen, zou dezelfde inkomensverdeling bereikt kunnen worden, maar dan met minder frauderisico.
De commissie deelt deze opvatting niet. In het interimrapport heeft de commissie er al op gewezen, dat de inkomensondersteuning het meest gericht kan worden vorm gegeven door uit te gaan van de draagkracht op huishoudniveau. In de inkomstenbelasting is sinds de wet IB 1964 juist een beweging gemaakt van een gezinsheffing naar een individuele heffing. Het terugdraaien van deze ontwikkeling door het afschaffen van het toeslagenstelsel zal leiden tot gecompliceerde wetgeving om de draagkrachtcorrectie en inkomensondersteuning bij dezelfde groepen te laten neerslaan als thans het geval is. Afschaffen van de verschillende toeslagen, waarbij de opbrengst wordt teruggesluisd in lagere belastingtarieven, slaat dan ook zeer negatief neer bij de laagste inkomens zoals figuur 5.2.1 laat zien. In de toekomst blijft een toeslagenstelsel nodig om de huidige inkomensverdeling min of meer in stand houden. De commissie heeft daarom vooral gezocht naar opties om het stelsel te verbeteren door verder te stroomlijnen en fraude te bestrijden. Hierbij past een aantal opmerkingen.

Figuur 5.2.1 Inkomenseffecten afschaffen toeslagen (exclusief kinderopvangtoeslag) in ruil voor lagere tarieven 1e en 2e schijf met 3,1%

Allereerst wijst de commissie erop dat in het afgelopen decennium het instrumentalisme hoogtij heeft gevierd. Er is een tegemoetkoming gecreëerd voor vrijwel ieder huishouden: werknemers, ondernemers, gepensioneerden, gezinnen met kinderen, alleenstaande ouders, etcetera. De verschillende instrumenten zijn sinds 2001 fors in omvang toegenomen, terwijl tegelijkertijd de belastingtarieven in de eerste twee schijven ook fors zijn verhoogd. Tabel 5.2.1 laat een overzicht zien van de ontwikkeling van enkele instrumenten tussen 2001 en 2011. Hierin is te zien dat het maximum van de arbeids-

korting bijna is verdubbeld sinds 2001, de ouderenkorting is verviervoudigd, de ondernemersfaciliteiten aanzienlijk zijn geïntensiveerd, net als de financiële ondersteuning van kinderen en het saldo van de nominale zorgpremie en zorgtoeslag voor lage inkomens is nauwelijks gestegen, ondanks een forse stijging van de uitgaven in de zorg. Het instrumentalisme is duidelijk ten koste gegaan van de belastingtarieven in de eerste twee schijven, die elk met bijna vijf procentpunten zijn gestegen. Deze verschuiving is het resultaat geweest van veel kleine stapjes. Door iedere keer te kiezen voor een kleine intensivering van een instrument, gefinancierd door een hoger belastingtarief, kon aan specifieke doelgroepen een belastingvoordeel gegeven worden zonder dat dit ten laste kwam van de schatkist. Echter, in ruim tien jaar tijd heeft uiteindelijk iedere specifieke doelgroep een extra voordeel gekregen. Doordat inmiddels bijna iedereen zijn eigen tegemoetkoming of fiscale voordeel heeft gekregen, is het uiteindelijke resultaat dat de belastingtarieven sterk zijn verhoogd zonder grote veranderingen in de inkomensverdeling (de meest gebruikte maatstaf voor inkomensongelijkheid, de Ginicoëfficiënt, is de afgelopen jaren nagenoeg constant gebleven). In het interimrapport heeft de commissie geadviseerd om het instrumentalisme te verminderen, zodat de belastingtarieven kunnen worden verlaagd. Het is dan ook mogelijk een deel van de intensiveringen van specifieke regelingen sinds 2001 af te ruilen tegen een lager belastingtarief (trap op-trap af) zonder grote verschuivingen in de inkomensverdeling. Hierbij wil de commissie echter benadrukken dat bij het in stand laten van de huidige inkomensverdeling, het huidige toeslagenstelsel in de kern overeind moet blijven (zoals figuur 5.2.1 laat zien).

Tabel 5.2.1 Incrementeel beleid: de ontwikkeling van enkele belastingtarieven, heffingskortingen en andere regelingen

	2001	2013	Toename
Tarief eerste schijf	32,35%	37%	4,65%-punt
Tarief tweede schijf	37,60%	42%	4,40%-punt
Algemene heffingskorting	1.576	2.001	27%
Arbeidskorting	920	1.723	87%
Ouderenkorting	236	1.032	337%
MKB-winstvrijstelling	0%	14%	14%-punt
Nominale zorgpremie in ziekenfonds	157		18%
Nominale zorgpremie minus zorgtoeslag		185	
Kinderbijslag en (aanvullende) kinderkorting[a]	2.117		77%
Kinderbijslag en kindgebonden budget[a]		3.743	

a Bij 2 kinderen tussen 6-11 jaar

Ten tweede is het een feit dat toeslagen een groot deel van de kosten vergoeden. Tabel 5.2.2 laat dit zien voor de verschillende toeslagen. De kinderopvangtoeslag vergoedt gemiddeld 73 procent van de gemaakte kosten (inmiddels is dit percentage gedaald door bezuinigingen). De huurtoeslag vergoedt gemiddeld 41 procent van de betaalde huur, en de zorgtoeslag vergoedt gemiddeld 73 procent van de kosten van de standaardpremie. Gezien deze hoge vergoedingen is het begrijpelijk dat afschaffen of verminderen van deze toeslagen grote inkomenseffecten kunnen hebben. Ook hebben veranderingen in de individuele toeslagen gevolgen voor andere beleidsterreinen. Tegelijkertijd gaat het aan de werkelijkheid voorbij om te stellen dat de vergoedingen kunnen worden afgeschaft. De kinderopvangtoeslag is ingevoerd bij de overgang van aanbodfinanciering naar vraagfinanciering. Het is bovendien niet lang geleden dat de politiek de wens uitsprak om kinderopvang gratis te maken, naar Scandinavisch voorbeeld. Door bezuinigingen sindsdien is nu het punt bereikt dat hoge inkomens geen recht meer hebben op kinder-

opvangtoeslag, waardoor in deze huishoudens voor de tweede verdiener werken nauwelijks meer lonend is. Een voorstel om werken weer lonender te maken is opgenomen in het interimrapport van de commissie (zie blz 57 e.v.). Bij de huurtoeslag geldt dat deze regeling een tegenhanger kent voor eigenwoningbezitters in de hypotheekrenteaftrek. Bovendien geldt dat de huurtoeslag toeneemt door de extra huurstijgingen als gevolg van de verhuurderheffing. De toekomst van de huurtoeslag moet worden beschouwd binnen het geheel van de woningmarkt. Eenzijdig de huurtoeslag verregaand beperken zet de betaalbaarheid van huurwoningen onder druk, waardoor een neutrale afweging tussen kopen en huren moeilijker te bereiken is. De huurtoeslag heeft dan ook voorlopig nog bestaansrecht. De zorgtoeslag kan niet los worden gezien van de politieke wens om iedereen boven de 18 jaar verplicht verzekerd te laten zijn en daarvoor een hoge nominale zorgpremie te vragen. In het regeerakkoord staat een voorstel voor een inkomensafhankelijke zorgpremie, om inkomenspolitieke redenen is daar vanaf gezien. Tot slot is het zo dat het kindgebonden budget de afgelopen jaren in omvang is toegenomen. Tegelijkertijd bestaat de armoede onder gezinnen met kinderen nog steeds; één op de negen kinderen groeit op in armoede.[39] Zonder kindgebonden budget zou het aantal kinderen dat in armoede opgroeit hoger liggen. Deze voorbeelden laten zien dat de inkomensondersteuning op de gebieden zorg, wonen en kinderen niet is ingevoerd bij de introductie van toeslagen, maar een langere geschiedenis kennen.

Tabel 5.2.2 Gemiddelde vergoeding van kosten per toeslag

Kinderopvangtoeslag	Huurtoeslag	Zorgtoeslag	Kindgebonden budget
73%[1]	41%[2]	73%[3]	Nvt

1 *Kinderopvang kost ouders gemiddeld 2 000 euro*, Webartikel CBS, 4 januari 2013.
2 *Huurtoeslag, wie krijgt hoeveel?*, M. van den Brakel en L. Moonen sociaaleconomische trends, 1e kwartaal 2012, CBS.
3 *Fors hogere uitgaven zorgtoeslag in 2011*, webartikel CBS, 21 november 2012.

Voorgestelde richtingen fraudeaanpak

De commissie concludeert dat in de toekomst een toeslagenstelsel nodig blijft om de huidige inkomensverdeling min of meer in stand te houden. Wel is het stelsel van toeslagen sinds de invoering aanzienlijk uitgebreid, evenals veel andere fiscale instrumenten. De commissie heeft in het interimrapport verschillende voorstellen gedaan om het instrumentalisme te verminderen, zodat belastingtarieven kunnen worden verlaagd. Er lijken mogelijkheden te zijn om individuele toeslagen anders vorm te geven, zodat ook hier ruimte wordt gecreëerd voor lagere belastingtarieven of individuele regelingen fraudebestendiger te maken. Gedacht kan worden aan een normering van de huurtoeslag, waardoor de Belastingdienst niet meer de betaalde huur hoeft te controleren. De gegevens die de Belastingdienst niet kan controleren op basis van gegevens uit administraties (aantal uren opgenomen kinderopvang, betaalde huur, servicekosten) zijn relatief fraudegevoelig. De commissie heeft deze optie niet verder onderzocht en verwijst voor een uitwerking naar de heroverweging toeslagen[40].

De commissie acht het verstandig om de controle aan de poort te versterken. Dit zal noodgedwongen ten koste gaan van de dienstverlening. De commissie pleit ervoor om dit zo 'slim' mogelijk vorm te geven, om zo de administratieve lasten voor de burger beperkt te houden. Hoge administratieve lasten hebben het gevaar dat laaggeletterden afzien van het aanvragen van toeslagen. De tijd zal leren of de voorgestelde maatregelen

39 *Armoedesignalement 2012*. SCP/CBS, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
40 *Heroverwegingsrapport 17. Toeslagen*, Rapport brede heroverwegingen, 2010.

van dit kabinet zoals gepresenteerd in de brief van 10 mei 2013[41] de controle aan de poort voldoende versterken, of dat aanvullende maatregelen nodig zijn. De commissie constateert dat de maatregelen zich vooral lijken te richten op toeslagfraude, terwijl via de voorlopige teruggaaf vaak dezelfde vormen van fraude denkbaar zijn en ook gelijktijdig plaatsvinden.[42] De commissie adviseert om te bezien op welke manier de controle aan de poort bij de voorlopige teruggaaf verder aangescherpt kan worden dan nu door de regering is voorgenomen, om te voorkomen dat de fraude zich verplaatst naar de voorlopige teruggaaf. Daarnaast is de commissie van oordeel dat ook de controle achteraf moet worden geïntensiveerd.

De commissie ziet mogelijkheden om de toeslagen te integreren en te vereenvoudigen door invoering van een huishoudentoeslag. Hiermee wordt met name het aantal rechthebbenden van een toeslag teruggebracht, zodat het toezichtapparaat zich meer kan richten op minder huishoudens. Dit voorstel is uitgewerkt in paragraaf 5.3. Ook ziet de commissie mogelijkheden om een deel van de toeslag uit te betalen op rekening van de zorgverzekeraar. Hiermee wordt het rondpompen van geld tussen Belastingdienst, burger en verzekeraar beperkt. Met geld dat niet wordt uitbetaald aan de burger, kunnen burgers ook niet frauderen. Dit voorstel wordt uitgewerkt in paragraaf 5.5.
Tot slot adviseert de commissie om de processen tussen inkomstenbelasting en toeslagen te harmoniseren. Dit maakt het stelsel eenvoudiger, zodat burgers minder fouten maken en het toezichtapparaat wordt ontzien. Dit voorstel wordt uitgewerkt in paragraaf 5.8.

5.3 Huishoudentoeslag

Helder onderscheid stimuleren arbeidsparticipatie en inkomensondersteuning

De commissie heeft de mogelijkheden verkend om verschillende toeslagen samen te voegen tot één huishoudentoeslag. Hierdoor ontstaat grotere samenhang tussen de toeslagen en worden uitschieters in de marginale druk voorkomen.
In het interimrapport is onderscheid gemaakt tussen toeslagen gericht op inkomensondersteuning en de kinderopvangtoeslag (zie figuur 5.1.1). De kinderopvangtoeslag zorgt ervoor dat ouders beter arbeid en zorg kunnen combineren en bevordert hiermee de arbeidsparticipatie. Vanwege de andere aard van de kinderopvangtoeslag, ligt het niet voor de hand deze te betrekken in de huishoudentoeslag. Wanneer deze wel zou worden meegenomen in het uniforme afbouwtraject, zou een aanzienlijk deel van de ontvangers van kinderopvangtoeslag geen tegemoetkoming meer ontvangen. In het interimrapport heeft de commissie geadviseerd om de kinderopvangtoeslag te baseren op het inkomen van de minstverdienende partner, zodat ook het inkomensbegrip niet meer gelijk is aan het inkomensbegrip van andere toeslagen, maar gebaseerd is op het arbeidsinkomen (net als de arbeidskorting en de inkomensafhankelijke combinatiekorting). Dit hoofdstuk over de huishoudentoeslag heeft daarom geen betrekking op de kinderopvangtoeslag. De genoemde cijfers in dit hoofdstuk, bijvoorbeeld over het aantal toeslaggerechtigden, hebben alleen betrekking op de zorgtoeslag, de huurtoeslag en het kindgebonden budget.

41 Kamerstukken II 2012-2013, 17 050, nr. 435.
42 Zie bijvoorbeeld *'Gratis geld van de belastingdienst'*, NRC handelsblad van 18 mei 2013. Hierin wordt een fraudegeval besproken waarin de verdachte op grote schaal toeslagen en voorlopige teruggaaf op basis van gefingeerde aftrekposten aanvroeg.

Probleem: stapeling van marginale druk bij toeslagen

Sinds de invoering van het toeslagenstelsel is het aantal huishoudens met een toeslag toegenomen. Tabel 5.3.1 geeft een overzicht van het aantal toeslagen per huishouden. De tabel laat zien dat 4,6 miljoen huishoudens in Nederland één of meer toeslagen ontvangt (exclusief kinderopvangtoeslag). Een aanzienlijk deel van de toeslagontvangers heeft alleen een zorgtoeslag.

Tabel 5.3.1 Aantal toeslagen per huishouden (budgettaire cijfers 2013, aantallen raming voor 2015[43])

	Budget (mln euro)	Aantal huishoudens (x 1.000)
Huurtoeslag	2.774	1.107
Kindgebonden budget	1.047	824
Zorgtoeslag	4.855	3.628
Totaal	**8.676**	**6.316**
(wv ten minste één toeslag)		4.589

Hoewel toeslagen primair bedoeld zijn om inkomensondersteuning naar draagkracht te geven, wordt weinig rekening gehouden met de draagkracht van huishoudens die meer dan één toeslag ontvangen. De zorgtoeslag wordt bijvoorbeeld even snel afgebouwd voor iemand die geen andere toeslag ontvangt, als voor iemand die ook kindgebonden budget ontvangt. Iedere toeslag kent zijn eigen afbouwpercentage, zodat huishoudens met meer toeslagen te maken krijgen met een hoger totaal afbouwpercentage. Omdat het doel van toeslagen is om inkomensondersteuning naar draagkracht te bieden, hebben huishoudens met minder draagkracht vaak recht op meer toeslagen. Door het hogere gestapelde afbouwpercentage neemt het netto inkomen van huishoudens met meer toeslagen bij een stijging van het inkomen minder snel toe dan bij huishoudens met één toeslag. Het stelsel van toeslagen werkt hierin tegengesteld aan de inkomstenbelasting; daar wordt het inkomen van minder draagkrachtige huishoudens juist met een lager marginaal tarief belast. Als gevolg van deze systematiek kan de marginale druk in het afbouwtraject van verschillende toeslagen stapelen tot een zeer hoge marginale druk, waardoor het voor huishoudens met meer toeslagen weinig aantrekkelijk kan zijn om (meer uren) te gaan werken .

Oplossing: samenvoegen en stroomlijnen toeslagen

De commissie is van mening dat het draagkrachtprincipe van toeslagen beter tot zijn recht komt wanneer de zorgtoeslag, het kindgebonden budget en de huurtoeslag gecombineerd worden tot één huishoudentoeslag, met een uniform afbouwpercentage dat onafhankelijk is van het aantal ontvangen toeslagen. Omdat de doelstelling van de kinderbijslag overlapt met het kindgebonden budget, ligt het voor de hand de kinderbijslag ook in de huishoudentoeslag op te nemen. Doel van deze huishoudentoeslag is om huishoudens tegemoet te komen voor kenmerken en omstandigheden die hun draagkracht verminderen. De mate van tegemoetkoming en de vraag of de tegemoetkoming inkomensafhankelijk moet zijn, zijn voor de commissie een gegeven. De commissie doet dan ook geen uitspraken over de hoogte van toeslagen en over de vraag of een regeling inkomensafhankelijk zou moeten zijn. Overigens heeft de commissie in het interimrapport opgemerkt dat vanuit het oogpunt van leefvormneutraliteit de kinder-

43 Hiervoor is gekozen omdat in dat jaar volgens het regeerakkoord een alleenstaande ouderkop in het kindgebonden budget wordt geïntroduceerd. Deze maatregel is ook opgenomen in het interimrapport.

bijslag bestaansrecht heeft als inkomensonafhankelijke tegemoetkoming[44]. Zodoende bestaat de huishoudentoeslag uit een inkomensonafhankelijk en een inkomensafhankelijk deel.

Om recht te doen aan de verschillen tussen leefvormen adviseert de commissie om het afbouwpercentage te laten verschillen tussen alleenstaanden en partners. Een alleenstaande met een inkomen van 30.000 euro heeft – gecorrigeerd voor huishoudsamenstelling – een hoger besteedbaar inkomen dan partners met hetzelfde inkomen. Het CBS gebruikt zogeheten equivalentiefactoren om te corrigeren voor huishoudsamenstelling en gebruikt voor partners een factor 1,37 in verhouding tot het inkomen van het huishouden van een alleenstaande. Anders gezegd: bij hetzelfde inkomen ligt het welvaartsniveau van een alleenstaande hoger dan dat van partners. Pas bij een inkomen van partners dat 137 procent boven dat van een alleenstaande ligt, is het welvaartsniveau tussen beide huishoudtypes vergelijkbaar. In de sociale zekerheid wordt een dergelijke verhouding ook toegepast: zo is het AOW-pensioen van een alleenstaande gebaseerd op 70 procent, en het totale AOW-pensioen van twee gehuwde AOW-ers gebaseerd op 100 procent van het netto minimumloon. Deze inzichten zijn ook bruikbaar bij het bepalen van de afbouwfactor van toeslagen. Door de afbouwfactor van een alleenstaande in een 70/100 verhouding vast te stellen, wordt aangesloten bij andere uitgangspunten in de sociale zekerheid, en wordt bij benadering gecorrigeerd[45] voor de verschillen in welvaartsniveau door equivalentiefactoren. Overigens is de afbouwfactor in de huurtoeslag voor alleenstaanden nu ook al hoger dan bij partners.

De overgang naar een huishoudentoeslag hoeft geen consequenties te hebben voor de hoogte van de verschillende tegemoetkomingen. De huishoudentoeslag bestaat uit verschillende onderdelen (tegemoetkoming in de kosten van zorg, huur, kinderen) die voor wat betreft de hoogte aansluiten bij de huidige maximale hoogte van de regelingen. Invoering van de huishoudentoeslag leidt hierdoor niet tot inkomenseffecten voor de laagste inkomens. In het afbouwtraject van de huishoudentoeslag wordt het bedrag inkomensafhankelijk afgebouwd met dezelfde uniforme afbouwfactor, onafhankelijk van het aantal toeslagen dat iemand heeft. Er wordt in het uitgekeerde bedrag geen onderscheid meer gemaakt naar de kenmerken waarvoor de tegemoetkoming is toegekend. Of dit voor kinderen, zorgpremie of een huurwoning is, maakt voor de inkomensondersteuning van het huishouden in het afbouwtraject niet uit.

Wat betreft het inkomensniveau waarop de afbouw van de huishoudentoeslag begint, zijn verschillende opties mogelijk. Momenteel wordt de huurtoeslag afgebouwd vanaf (iets meer dan) het sociaal minimum. De zorgtoeslag wordt afgebouwd vanaf het minimumloon. Voor beide opties valt iets te zeggen. Een afbouw vanaf het sociaal minimum (zoals nu in de huurtoeslag) heeft als voordeel dat wordt aangesloten bij de bijstandssystematiek. Iedere euro extra inkomen boven het sociaal minimum wordt daarin gezien als extra draagkracht ten opzichte van het minimuminkomen. Het sociaal minimum ligt voor alleenstaanden lager dan het sociaal minimum voor partners, maar representeren wel een vergelijkbaar materieel welvaartsniveau.
Een tweede optie zou zijn om de afbouw te laten beginnen vanaf het wettelijk minimumloon, zonder onderscheid naar type huishouden. De huishoudentoeslag wordt hiermee geijkt op het inkomen van een werknemer met een minimuminkomen. De verschillen ten opzichte van het sociaal minimum zijn voor partners minimaal (het sociaal mini-

44 Gekeken naar de draagkracht van huishoudens, wordt er in de huidige situatie bij hoge inkomens maar zeer beperkt rekening gehouden met het draagkrachtverminderende effect van de aanwezigheid van kinderen. Uiteindelijk is de vraag in hoeverre een stelsel rekening moet houden met leefvormneutraliteit en in welke mate het stelsel compenseert voor de aanwezigheid van kinderen een politieke keuze.

45 $1/1{,}37 \approx 0{,}7$.

mum is ongeveer gelijk aan het minimumloon), maar voor alleenstaanden ligt het sociaal minimum ruim twintig procent onder het minimumloon. Afbouw vanaf het minimumloon pakt gunstiger uit voor alleenstaanden. Het afbouwen vanaf het minimumloon heeft een positieve uitwerking op de participatieprikkels, doordat de armoedeval bij de overgang van uitkering naar werk op het minimumloon wordt beperkt. De commissie heeft een voorkeur voor een afbouw vanaf het minimumloon, vanwege het gematigde effect op de armoedeval. Vanuit de bijstand een baan accepteren tegen een minimumloon heeft hierdoor geen consequentie voor de hoogte van de toeslag.

Figuur 5.3.1 maakt aan de hand van de voorbeelden inzichtelijk hoe de huishoudentoeslag leidt tot een verder stroomlijning van toeslagen. De eerste drie figuren laten zien dat er verschillen zijn in afbouwpunt en inkomensafhankelijkheid tussen de huurtoeslag, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget. Voor mensen die in het afbouwtraject van een toeslag zitten, kan het onduidelijk zijn hoeveel toeslag zij ontvangen door de verschillen tussen toeslagen en door de ingewikkeldheid van toeslagen (met name de huurtoeslag). In de huishoudentoeslag is het afbouwtraject uniform. Dit creëert duidelijkheid. De figuur laat zien dat het voorstel een positief effect heeft op de marginale druk.

Figuur 5.3.1 Stroomlijning toeslagen en door invoering huishoudentoeslag

Stroomlijning vermogenstoetsen

Naast het feit dat het forfaitaire inkomen uit vermogen ook meetelt voor het recht op toeslagen, kennen de hier relevante toeslagen ook een vermogenstoets; huishoudens met een vermogen boven een bepaalde grens hebben geen recht op de toeslag. Deze vermogensgrens verschilt per toeslag. De huurtoeslag heeft een vermogenstoets die is gebaseerd op het heffingsvrije vermogen in box 3; wanneer een huishouden belasting betaalt in box 3 bestaat er geen recht op huurtoeslag. De zorgtoeslag en het kindgebonden budget kennen een hogere vermogenstoets (per 2013 ingevoerd). Huishoudens met een vermogen tot 80.000 euro boven het heffingsvrije vermogen hebben recht op deze toeslagen. Tabel 5.3.2 laat een korte vergelijking zien van vermogenstoetsen tussen de toeslagen. De afwijkende vermogenstoets bij de huurtoeslag kan worden verklaard uit de inkomenstoets: omdat alleen de laagste inkomens recht hebben op huurtoeslag, ligt het voor de hand hier een strengere vermogenstoets bij toe te passen.

Tabel 5.3.2 Vergelijking vermogenstoetsen tussen regelingen

		Inkomensdoelgroep (verzamelinkomen)	Vermogenstoets
Huurtoeslag	alleenstaand	tot € 22.000	€ 21.000
	partners	tot € 30.000	€ 42.000
Kindgebonden budget 1	alleenstaand	tot € 48.500	€ 101.000
	partners	tot € 48.500	€ 122.000
Zorgtoeslag	alleenstaand	tot € 35.000	€ 101.000
	partners	tot € 51.000	€ 122.000
Kinderbijslag	alleenstaand	nvt	nvt
	partners	nvt	nvt

1 Bij kindgebonden budget is uitgegaan van huishouden met twee kinderen jonger dan 12 jaar

Bij de overgang naar een huishoudentoeslag verdwijnen de verschillen tussen de afbouwtrajecten van verschillende toeslagen. Het ligt dan voor de hand om ook de vermogenstoets te uniformeren. De commissie adviseert om hierbij aan te sluiten bij de vermogenstoets voor de zorgtoeslag en het kindgebonden budget: de vrijstelling in box 3 plus 80.000 euro. Overigens ligt het voor de hand om de vermogenstoets alleen toe te passen bij het inkomensafhankelijke deel van de huishoudentoeslag. Dit betekent dat bij de kinderbijslag, die niet wordt afgebouwd bij hogere inkomens, ook geen vermogenstoets wordt toegepast.

Stroomlijning inkomensbegrippen

De huurtoeslag kent een afwijkend inkomensbegrip omdat in tegenstelling tot andere toeslagen het inkomen van medebewoners wordt meegeteld. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om inwonende kinderen boven de 23 jaar, om inwonende ouders, maar ook om niet-familieleden. Door het inkomen mee te nemen bij de huurtoeslag, wordt aangegeven dat ook verwacht mag worden dat medebewoners bijdragen in de kosten van het huishouden. De huurtoeslag biedt immers een tegemoetkoming in de kosten van de huur van de woning waar ook de medebewoner gebruik van maakt. Het karakter van de huurtoeslag wijkt op dit punt af van andere toeslagen, omdat daar alleen het inkomen van de aanvrager (plus eventuele toeslagpartner) wordt meegenomen. Dit zorgt voor een knelpunt in de huishoudentoeslag, omdat het daar niet mogelijk is om voor het onderdeel 'wonen' een apart inkomensbegrip toe te passen. De commissie adviseert om het inkomen van medebewoners niet mee te nemen in de huishoudentoeslag. De commissie adviseert om te onderzoeken of dit leidt tot perverse prikkels, en of dit kan worden opgelost door de betaalde huur in een huishouden niet alleen toe te rekenen aan de toeslagaanvrager, maar ook toe te rekenen aan de medebewoners. Zo kan worden voorkomen dat meer personen die in hetzelfde huurhuis wonen en een redelijk inkomen hebben, toch de maximale toeslag ontvangen doordat degene met het laagste inkomen toeslag aanvraagt.

5.4 Effecten van de huishoudentoeslag

Inkomenseffecten zijn beperkt, lagere marginale druk

De voorgaande onderdelen leiden tot een huishoudentoeslag met de volgende eigenschappen:

- De huishoudentoeslag bestaat uit de huidige zorgtoeslag, de huurtoeslag en het kindgebonden budget. De onderdelen voor wonen, zorg en kinderen worden in de huishoudentoeslag op dezelfde wijze opgebouwd als in de huidige regelingen. Hierdoor krijgen lage inkomens dezelfde toeslag als nu.
- De inkomensafhankelijke tegemoetkomingen voor kinderen, zorg en huur worden opgeteld tot één bedrag en vervolgens met een vast afbouwpercentage afgebouwd. Bij alleenstaanden is het afbouwpercentage 100/70 van dat van partners.
- De vermogenstoets is gelijkgetrokken op box 3 + 80.000 euro (gelijk aan de huidige vermogenstoets voor het kindgebonden budget en de zorgtoeslag).
- Inkomen van medebewoners wordt niet meegeteld bij het recht op toeslag.
- Budgettaire neutraliteit wordt bereikt door de keuze van het afbouwpercentage.
- In de huishoudentoeslag kan de kinderbijslag worden opgenomen als inkomensonafhankelijke voet, dit heeft geen inkomenseffecten.

Het voorstel voor de huishoudentoeslag is doorgerekend op basis van het regeerakkoord voor het jaar 2015. Hierbij is ook rekening gehouden met de integratie van de alleenstaande ouderkorting in het kindgebonden budget, zoals geadviseerd door de commissie in het interimrapport. In de doorrekening is gebleken dat het voorstel budgettair neutraal is bij een afbouwpercentage van 15 procent voor partners en 21,5 procent voor alleenstaanden.

Tabel 5.4.1 laat zien dat met het invoeren van de huishoudentoeslag het aantal huishoudens met een toeslag met bijna één miljoen wordt teruggebracht tot 3,7 miljoen huishoudens. Dit komt doordat huishoudens die nu alleen een kleine zorgtoeslag ontvangen omdat hun inkomen redelijk ver in het afbouwtraject ligt, deze verliezen.

Tabel 5.4.1 Effect huishoudentoeslag op aantal toeslagen (budgettaire cijfers 2013, aantallen 2015)

	Budget (mln euro)	Aantal huishoudens (x 1.000)
Huishoudens met zorg-, huurtoeslag of kindgebonden budget	8.676	4.589
Na invoering huishoudentoeslag	8.676	3.651

NB: in deze tabel is geen rekening gehouden met de kinderbijslag
Bron: SZW

Figuur 5.4.1 en tabel 5.4.2 laten de inkomenseffecten zien van de huishoudentoeslag. Hierin is allereerst te zien dat de inkomenseffecten relatief beperkt zijn, in ongeveer 90 procent van de gevallen liggen de inkomenseffecten tussen -2 procent en +2 procent. Er zijn geen inkomenseffecten voor de laagste inkomens, en ook voor de inkomens daarboven blijven de effecten veelal beperkt tot 2 procent. Bij 65-plussers met een bovenminimaal inkomen treden relatief vaak negatieve inkomenseffecten op. Dit komt doordat met het samentrekken van alle verschillende afbouwpunten tot het minimumloon, de huidige verminderde afbouw voor ouderen in de huurtoeslag vervalt.

Figuur 5.4.1 Inkomenseffecten huishoudentoeslag

Bron: SZW

Tabel 5.4.2 Inkomenseffecten huishoudentoeslag

	<-4%	-4 tot -2%	-2 tot -1%	-1 tot 0%	0%	0 tot 1%	1 tot 2%	2 tot 4%	4 tot 6%	>6%	N (x1000)
Alleenstaande	0%	7%	8%	8%	67%	3%	1%	2%	1%	3%	3.315
Alleenverdiener	0%	10%	9%	7%	50%	9%	10%	2%	1%	2%	795
Tweeverdiener	0%	4%	6%	7%	70%	5%	5%	1%	1%	1%	3.501
Minimum	0%	0%	0%	3%	95%	1%	0%	0%	0%	0%	423
Minimum-modaal	0%	11%	14%	13%	43%	5%	3%	4%	3%	5%	2.563
1x-1,5x Modaal	0%	8%	11%	10%	53%	7%	10%	0%	0%	0%	1.709
1,5x-2x Modaal	0%	1%	2%	3%	84%	7%	4%	0%	0%	0%	1.204
>2x Modaal	0%	0%	0%	0%	98%	1%	0%	0%	0%	0%	1.708
Werkenden	0%	4%	5%	6%	70%	7%	6%	1%	1%	1%	4.258
Niet-werkend 65-min	0%	7%	6%	6%	73%	3%	2%	1%	1%	2%	1.248
Niet-werkend 65-plus	0%	9%	13%	12%	56%	2%	2%	3%	2%	2%	2.107
Totaal	**0%**	**6%**	**8%**	**8%**	**67%**	**5%**	**4%**	**1%**	**1%**	**2%**	**7.612**

Bron: SZW

De huishoudentoeslag heeft gevolgen voor de marginale druk. Huishoudens met meer toeslagen krijgen over het algemeen te maken met een lager afbouwpercentage. Voor huishoudens met één toeslag zal een deel te maken krijgen met een hoger percentage, maar ook zal een deel als gevolg van het hogere afbouwpercentage het recht op toeslag verliezen. Hierbij gaat het met name om de hogere inkomens met een toeslag. Per saldo daalt de gemiddelde marginale druk met 0,6 procent. Tabel 5.4.3 laat de ontwikkeling zien van de gemiddelde marginale druk per huishoudtype. Hierbij is te zien dat de gemiddelde marginale druk daalt, met name bij alleenstaanden.

Tabel 5.4.3 Ontwikkeling gemiddelde marginale druk (naar huishoudtype werknemer)

	Gem.	N (x1000)
Alleenstaande zonder kind	-0,8%	2.136
Alleenstaande met kind	-2,2%	333
Meest verdienende partner	-0,4%	2.725
Minst verdienende partner	-0,2%	2.051
Totaal	**-0,6%**	**7.245**

Bron: SZW

Figuur 5.4.2 Effecten gemiddelde marginale druk vanuit toeslagen naar inkomen (per werknemer)

Bron: SZW

Deze uitkomsten zijn voorgelegd aan het CPB. Zij geven hierbij het volgende oordeel:

'De commissie heeft aan het CPB de effecten voorgelegd van het omvormen van de zorgtoeslag, de huurtoeslag, het kindgebonden budget en de kinderbijslag tot één huishoudentoeslag op de financiële prikkels relevant voor de keuze om al dan niet te gaan werken en de keuze voor het aantal uren werk per week. Daaruit blijkt dat deze wijziging de financiële prikkels om al dan niet te gaan werken nauwelijks beïnvloedt. Verder blijkt dat de wijziging leidt tot een lichte daling van de marginale druk, met name voor alleenstaande ouders. Op basis hiervan kan verwacht worden dat de wijziging een licht positief effect heeft op de werkgelegenheid in arbeidsjaren.'

Een lager budget voor de huishoudentoeslag

De commissie heeft ook gekeken naar de effecten van een verminderde huishoudentoeslag waarin het budget voor de huishoudentoeslag voor 1,3 miljard worden beperkt (een beperking van vijftien procent van het budget). Hierbij is gekozen voor een verlaging van de maximale bedragen en het eerder afbouwen van de huishoudentoeslag (vanaf het sociaal minimum). De opbrengst is gebruikt om de tarieven in de inkomstenbelasting van de huidige eerste en tweede schijf met een half procent te verlagen. De effecten zijn opgenomen in figuur 5.4.3 en tabel 5.7. De grafiek en de tabel laten zien dat een verschuiving van toeslagen naar belastingen negatief is voor lage inkomens, en positieve effecten geeft voor hoge inkomens. Dit komt doordat lage inkomens meer afhankelijk zijn van toeslagen en weinig belasting betalen, terwijl hoge inkomens geen toeslag ontvangen en meer belasting betalen. Uiteindelijk zijn de effecten voor 85 procent van de huishoudens beperkt tot een bandbreedte van ± 2 procent. Ter vergelijking: in een budgetneutrale uitwerking van de huishoudentoeslag zijn de effecten voor 90 procent van de huishoudens beperkt tot ± 2 procent. De negatieve inkomenseffecten zijn vooral te vinden bij huishoudens met een inkomen tussen het sociaal minimum en het modale inkomen. Als gevolg van het terugsnoeien wordt het aantal huishoudens met toeslag teruggebracht tot 3,2 miljoen (versus 3,7 miljoen bij een budgetneutrale uitwerking). Ten opzichte van de huidige situatie neemt het aantal huishoudens met een toeslag af met een derde (van 4,6 miljoen naar 3,2 miljoen).

Figuur 5.4.3 Inkomenseffecten variant huishoudentoeslag (puntenwolk)

Bron: SZW

Tabel 5.4.4 Inkomenseffecten variant huishoudentoeslag (frequentietabel)

	<-6%	-6 tot -4%	-4 tot -2%	-2 tot -1%	-1 tot 0%	0 tot 1%	1 tot 2%	2 tot 4%	4 tot 6%	>6%	N (x1000)
alleenstaande	1%	6%	11%	14%	26%	38%	2%	1%	1%	2%	3.315
alleenverdiener		0%	12%	14%	11%	54%	3%	1%	1%	3%	795
tweeverdiener		0%	7%	8%	6%	75%	2%	1%	1%	1%	3.501
minimum			2%	30%	65%	1%	0%	0%	0%	2%	423
minimum-modaal	1%	7%	22%	22%	23%	15%	2%	3%	2%	4%	2.563
1x-1,5x modaal		0%	7%	9%	13%	68%	3%	0%	0%	0%	1.709
1,5x-2x modaal		0%	1%	1%	4%	91%	3%	0%			1.204
>2x modaal		0%	0%	0%	1%	98%	1%	0%			1.708
werkenden	0%	1%	5%	5%	10%	75%	2%	1%	1%	1%	4.258
niet-werkend 65-min	1%	2%	8%	24%	33%	27%	2%	1%	1%	2%	1.248
niet-werkend 65-plus	0%	5%	19%	16%	16%	38%	2%	2%	1%	2%	2.107
Totaal	**0%**	**2%**	**9%**	**11%**	**15%**	**57%**	**2%**	**1%**	**1%**	**1%**	**7.612**

Bron: SZW

5.5 Uitbetaling toeslagen aan miljoenen burgers beperken

Minder rondpompen van geld

Naast de huishoudentoeslag ziet de commissie mogelijkheden om het aantal huishoudens dat een toeslag direct krijgt uitbetaald te verminderen door een deel van de huishoudentoeslag verplicht uit te betalen via de zorgverzekeraar. De achtergrond hiervan is dat iedereen boven de 18 jaar in Nederland verplicht verzekerd is, iedere toeslagontvanger betaalt dus ook een nominale premie. Door een deel van de toeslag verplicht uit te betalen aan de zorgverzekeraar, kan deze het bedrag verrekenen met de te betalen zorgpremie. De saldering van toeslag en nominale premie die nu nog plaatsvindt bij de burger, vindt dan bij de zorgverzekeraar plaats. Dit beperkt het rondpompen van geld via miljoenen burgers. Burgers met een toeslag betalen hierdoor gesaldeerd een lagere nominale premie. Doordat de betaling verplicht via de zorgverzekeraar loopt, wordt het onmogelijk een toeslag te verstrekken aan mensen die niet verzekerd zijn, waardoor het frauderisico van de toeslag wordt beperkt. Met geld dat niet wordt uitbetaald aan de burger, kunnen burgers ook niet frauderen. Ook beperkt het de wanbetalerproblematiek bij zorgverzekeraars, omdat het immers niet meer mogelijk is de toeslag aan andere zaken te besteden dan aan de nominale premie. Hoewel toeslaggerechtigden maandelijks een lager bedrag aan zorgpremie gaan betalen, blijven de effecten van een hoge nominale premie op de marktwerking tussen verzekeraars in stand. Anders dan bij het voorstel van de inkomensafhankelijke premie, blijft in dit voorstel de hoge nominale premie bestaan. Verzekeraars blijven concurreren op basis van deze hoge nominale premie. Omdat deze onderdelen niet veranderen ten opzichte van de huidige situatie, heeft het voorstel geen inkomenseffecten.

Het voorstel ziet er als volgt uit. Iedereen die huishoudentoeslag ontvangt, geeft aan de Belastingdienst door wie zijn zorgverzekeraar is. Omdat deze gegevens ook beschikbaar zijn in de administratie van de zorgverzekeraars, is hier een ambtshalve toekenning

mogelijk. De Belastingdienst maakt vervolgens per persoon maximaal de eerste 1.100 euro (gelijk aan de huidige zorgtoeslag) van de huishoudentoeslag over aan de zorgverzekeraar, die dit maandelijks verrekent met de te betalen nominale premie. Het overige deel van de toeslagen wordt regulier overgemaakt op rekening van de toeslagaanvrager. De toeslagaanvrager blijft verantwoordelijk voor het opgegeven inkomen, eventuele terugvorderingen worden net als nu verrekend met de burger zelf en niet met de zorgverzekeraar. Doordat voor iedereen geldt dat de eerste 1.100 euro aan toeslag wordt uitbetaald aan de zorgverzekeraar, is dit voorstel relatief eenvoudig en begrijpelijk voor de burger. Als gevolg van het voorstel wordt het aantal huishoudens dat een toeslag krijgt uitbetaald teruggebracht. Als gevolg van de huishoudentoeslag nam het aantal huishoudens met toeslag al af van 4,6 miljoen tot 3,7 miljoen. Door verplichte uitbetaling van de eerste 1.100 euro aan huishoudentoeslag aan zorgverzekeraars neemt het aantal huishoudens dat direct een toeslag ontvangt van de Belastingdienst verder af tot 1,4 miljoen. Dit is een afname van bijna zeventig procent in vergelijking met de huidige situatie (zie tabel 5.5.1). Wanneer de variant waarin het budget van de huishouden met vijftien procent wordt gekort ook de eerste 1.100 euro via zorgverzekeraars wordt uitgekeerd, blijven er ook 1,4 miljoen huishoudens over die de toeslag direct krijgen uitbetaald.

Tabel 5.5.1 Aantal huishoudens dat toeslag krijgt uitbetaald op rekening

	Aantal huishoudens (x 1.000)	Reductie
Huishoudens met zorg-, huurtoeslag of kindgebonden budget	4.589	
Na invoering huishoudentoeslag	3.651	-20%
Na verplichte uitbetaling via zorgverzekeraars	1.405	-69%

NB: in deze tabel is geen rekening gehouden met de kinderbijslag
Bron: SZW

Het voorstel heeft een aantal uitvoeringstechnische uitwerkingsaspecten. Zo kunnen twee partners verzekerd bij verschillende verzekeraars. Dit kan worden opgelost door twee verzekeraars op te geven bij de Belastingdienst. Een ander punt dat nadere uitwerking nodig heeft, is dat verzekerden tot 1 februari kunnen wisselen van zorgverzekering. Het voorschot voor januari en februari is dan al betaald. Dit is op te lossen door zorgverzekeraars bij de administratieve afhandeling van een overstap ook het voorschot onderling te laten verrekenen.

Gedeeltelijke uitbetaling van de toeslag via de zorgverzekeraar is relatief overzichtelijk, omdat het aantal zorgverzekeraars in Nederland beperkt in aantal is. Dit maakt het voorstel relatief eenvoudig voor de Belastingdienst en redelijk makkelijk te controleren. Bovendien hebben de zorgverzekeraars al een financiële relatie met de overheid en zijn zij van voldoende schaalgrootte om een goede en betrouwbare gegevensuitwisseling met de overheid op te zetten. Op termijn kan ook onderzocht worden of delen van de toeslag verplicht overgemaakt kunnen worden naar woningcorporaties en andere (gecertificeerde) verhuurders. Verplichte uitbetaling aan verhuurders ligt echter complexer dan aan zorgverzekeraars, omdat er enkele honderden woningcorporaties zijn en een nog groter aantal particuliere verhuurders. De administratieve afhandeling en het toezicht door de Belastingdienst zou bij een verplichte uitbetaling aan verhuurders complexer zijn dan een verplichte uitbetaling aan zorgverzekeraars. Een normering van de huurtoeslag in de huishoudentoeslag, zoals beschreven in paragraaf 5.2, zou dit vergemakkelijken en meer fraudebestendig maken.

5.6 Verzilveringsproblematiek

Aanpak van de verzilveringsproblematiek

Overzicht van heffingskortingen

Heffingskortingen geven een korting op het te betalen bedrag aan inkomstenbelasting. Op dit moment (2013) zijn er dertien verschillende heffingskortingen:

Tabel 5.6.1 Heffingskortingen naar omvang en aantal gebruikers

		Max bedrag (x 1 euro)	Aantal gebruikers (x 1.000)	Budgettair (x 1.000 euro)
1	Algemene heffingskorting	2.001	13.600	21.200
2	Arbeidskorting	1.723	8.955	8.840
3	Ouderenkorting	1.032	2.700	2.496
4	Inkomensafhankelijke combinatiekorting	2.133	972	1.565
5	Alleenstaande ouderenkorting	429	1.100	453
6	Alleenstaande ouderkorting	947	355	353
7	Levensloopverlofkorting	1.230	nb	235
8	Verhoging alleenstaande ouderkorting	1.319	226	196
9	Jonggehandicaptenkorting	708	140	90
10	Ouderschapsverlofkorting	4.410	71	88
11	Werkbonus	1.100	nb	70
12	Heffingskorting voor groene beleggingen	790	nb	42
13	Tijdelijke heffingskorting voor vroeggepensioneerden	182	nb	nb

Bron: ministerie van Financiën

De heffingskortingen in tabel 5.6.1 hebben verschillende doelstellingen, die grofweg in te delen zijn naar de volgende doelen:

1. Het realiseren van een belastingvrije voet: 1.
2. Stimuleren van een bepaald doel (arbeidsparticipatie, combinatie arbeid en zorg voor kinderen, opname ouderschapsverlof, etcetera): 2, 4, 7, 10, 11, 12.
3. Inkomensondersteuning: 3, 5, 6, 8, 9, 13.

Heffingskortingen kunnen alleen verrekend worden met de te betalen belasting. Als de heffingskorting groter is dan de te betalen belasting, wordt het restant niet verzilverd. Een deel van de huishoudens betaalt te weinig belasting om de heffingskortingen waar zij recht op hebben volledig te verzilveren. Dit is volgens de commissie echter niet altijd een probleem. Vanuit het eerste doel van heffingskortingen – realiseren van een belastingvrije voet – is het niet meer dan logisch dat zeer lage inkomens (scholieren of studenten met een klein bijbaantje) niet de volledige heffingskorting kunnen verzilveren.
Wat betreft de heffingskortingen die gericht zijn op specifieke groepen (de beide ouderenkortingen, de alleenstaande ouderkorting, de jonggehandicaptenkorting en t/m 2007: de kinderkortingen) geldt dat zij mede als doel hebben om gericht inkomensondersteuning te geven. In het geval van de ouderenkortingen treedt het verzilveringsprobleem op bij ouderen met geen of een klein aanvullend pensioen. Tabel 5.6.2 laat zien dat het in 2010 gaat om ongeveer 700.000 ouderen, die in totaal een bedrag van 139 miljoen euro niet kunnen verzilveren – een bedrag van gemiddeld circa 200 euro per persoon. Zij hebben onvoldoende inkomen om hun heffingskortingen te verzilveren, maar behoren juist tot de groep waar het inkomensbeleid zich expliciet op richt. Om

deze reden is in 2005 de AOW-tegemoetkoming (later de MKOB – Mogelijke Koopkracht-tegemoetkoming Oudere Belastingplichtingen) in het leven geroepen. Bij de alleenstaande ouderkorting treedt het verzilveringsprobleem op bij (werkende) alleenstaande ouders met een laag inkomen. Ook bij deze groep geldt dat dit een doelgroep is die nu onvoldoende wordt bereikt met het fiscale instrumentarium. In 2008 is het verzilveringsprobleem van de kinderkortingen opgelost door er een toeslag van te maken. Hierdoor konden ook de laagste inkomens bereikt worden door deze vorm van inkomensondersteuning. Tot nu toe is het verzilveringsprobleem bij de alleenstaande ouderkorting en de ouderenkortingen nog niet opgelost. De commissie adviseert om het verzilveringsprobleem bij de alleenstaande ouderkorting en de ouderenkortingen op te lossen door deze samen met de overige heffingskortingen gericht op inkomensondersteuning onder te brengen in de huishoudentoeslag.[46] Het budget van de thans bestaande MKOB kan vanwege de overlap met de ouderenkortingen ook in de huishoudentoeslag worden geïntegreerd. In het interimrapport heeft de commissie al geadviseerd het stelsel van kindregelingen te vereenvoudigen door de alleenstaande ouderkorting samen te voegen met het kindgebonden budget.

Tabel 5.6.2 Omvang en karakteristieken verzilveringsproblematiek inkomensondersteunende heffingskortingen

	Budgettair (x 1.000 euro)		Aantal gebruikers (x 1.000)	
	2006	2010	2006	2010
Ouderenkortingen	93	139	339	686
Kinderkorting	66	-	86	-
Alleenstaande ouderkorting	127	49	165	77
Jonggehandicaptenkorting	nb	nb	nb	nb

Bron: ministerie van Financiën

5.7 Scheiding inkomstenbelasting en toeslagen

Schaf doorwerking aftrekposten op toeslagen af

Bij de belastingherziening in 2001 bestond het stelsel van toeslagen nog niet, en in de jaren na 2005 heeft het toeslagenstelsel langzaam vorm gekregen. Een heldere taakafbakening tussen de fiscaliteit en het toeslagenstelsel heeft tot nu toe niet plaats gehad. Het gevolg is dat er binnen het toeslagenstelsel, in andere uitgavenregelingen en de fiscaliteit regelingen zijn ontstaan met dezelfde doelstelling, maar vaak een andere uitwerking en inkomensgrondslag. Een goed voorbeeld is het tegelijkertijd bestaan van de ouderenkorting en de MKOB. Andere voorbeelden zijn te vinden in tabel 4.5.3 van het interimrapport van de commissie. De commissie adviseert deze regelingen voor zover mogelijk te bundelen, bijvoorbeeld door de MKOB en de ouderenkorting samen te voegen in de huishoudentoeslag.
Een ander voorbeeld van een onheldere taakafbakening is dat het recht op toeslagen mede afhangt van het gebruik van fiscale regelingen in de vorm van aftrekposten. In de denkbeeldige situatie van twee identieke huishoudens die ieder een exact gelijk inkomen genieten, kan er hierdoor toch een verschil in het recht op toeslag ontstaan. Als het ene

46 In het interimrapport heeft de commissie voorgesteld de ouderenkortingen te integreren met het AOW-pensioen. De AOW is inkomensonafhankelijk . Omdat de ouderenkortingen inkomensafhankelijk zijn, ligt integratie van de ouderenkortingen met de huishoudentoeslag meer voor de hand.

huishouden hypotheekrenteaftrek heeft, dan ontvangt dit huishouden niet alleen een fiscaal voordeel maar ook meer toeslag dan het andere huishouden. Aftrekposten worden in mindering gebracht op het verzamelinkomen van het huishouden, en geven daardoor een fiscaal voordeel doordat het huishouden minder belasting hoeft te betalen. Het toeslagenstelsel maakt echter ook gebruik van hetzelfde inkomensbegrip, waardoor een aftrekpost ook doorwerkt op toeslagen. In sommige gevallen kan het totale voordeel van de aftrekpost door de optelsom van het fiscale voordeel en de hogere toeslag hoger uitvallen dan de aftrekpost zelf.[47] Deze doorwerking is willekeurig, ondoorzichtig en leidt in gelijke gevallen tot andere uitkomsten. Dit effect kan worden tegengegaan door aftrekposten te schrappen of om te zetten in een subsidie, zoals de commissie heeft voorgesteld in het interimrapport. De commissie adviseert om de resterende wettelijke aftrekposten zoveel mogelijk om te zetten in heffingskortingen, door de kosten die in aftrek gebracht worden af te rekenen tegen een vast tarief. De commissie heeft dit in het interimrapport al geadviseerd met betrekking tot de omzetting van de gesaldeerde hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait in een heffingskorting. Voor de meeste huishoudens blijft het fiscale voordeel van de aftrekpost gelijk, terwijl de doorwerking op de toeslagen verdwijnt. Dit draagt bij aan een verdere vereenvoudiging van het toeslagenstelsel.

Geen inkomensafhankelijke algemene heffingskorting

In de inkomstenbelasting wordt rekening gehouden met de draagkracht van het individu. Dit gebeurt door het inkomen in box 1 tegen een progressief tarief te belasten, en het inkomen in box 2 en box 3 tegen een proportioneel tarief te belasten. In de toeslagen gebeurt dit door het afbouwpercentage van de verschillende toeslagen. Deze tarieven bepalen samen met de hoogte van de heffingskortingen en toeslagen de mate van herverdeling in het stelsel. Het kabinet heeft afgesproken om de algemene heffingskorting inkomensafhankelijk te maken. Omdat de algemene heffingskorting wordt toegepast op het inkomen in box 1, 2 en 3 is de maatregel vergelijkbaar met hogere tarieven in box 1, 2 en 3. Het verschil is alleen dat het stelsel minder inzichtelijk wordt, doordat er een nieuwe knop wordt gecreëerd waarmee de mate van herverdeling kan worden beïnvloed. Dit staat haaks op de opdracht aan de commissie om het belastingstelsel eenvoudiger te maken. De commissie adviseert dan ook om de inkomensafhankelijke heffingskorting te heroverwegen. Dezelfde verschuiving in de inkomensverdeling kan worden bereikt via bestaande instrumenten (hogere belastingtarieven), maar dan zonder een extra knopje in de fiscaliteit te creëren.

5.8 Verdere integratie processen inkomstenbelasting en toeslagen

Eenvoudiger door meer stroomlijning in processen

De processen voor de toeslagen en de inkomstenbelasting lijken erg op elkaar en er is een grote overlap in de doelgroepen. De commissie is voorstander van een verdere integratie van de processen van de inkomstenbelasting en toeslagen. Burgers hoeven dan maar op één plek hun (verwachte) inkomen door te geven dat de Belastingdienst kan gebruiken bij de voorlopige aangifte en de voorlopige toekenning van een toeslag. Dit opent op termijn de mogelijkheid tot het creëren van één burgerportaal, waar gelijktijdig belastingaangifte en de aanvraag van toeslagen kan worden geregeld. Uitbetaling kan door middel van een rekening-courantrelatie met de overheid. Momenteel zijn er nog

47 Dit is bijvoorbeeld het geval aan het einde van het afbouwtraject van de huurtoeslag.

veel verschillen tussen toeslagen en de inkomstenbelasting. Het gaat vaak om kleine details, waarbij de verschillen door de grote hoeveelheid uiteindelijk bijdragen aan een niet-transparant stelsel. Deze paragraaf beschrijft aan de hand van een aantal voorbeelden de onderwerpen die er bij procesintegratie in beeld komen: in welke mate moeten in dat geval verschillen tussen toeslagen en inkomstenbelasting kunnen worden weggenomen. De commissie adviseert om op de processen en vaststelling van rechten van toeslagen en inkomstenbelasting op deze punten verder te harmoniseren.

Kasritme

De huidige toeslagen worden maandelijks vooraf uitgekeerd (in december voor januari). Bij een voorlopige aanslag wordt dit maandelijks in de maand zelf uitgekeerd (half januari voor januari). De commissie adviseert de uitbetaling gelijk te schakelen. Uitgaan van het regime voor de voorlopige aanslag zou betekenen dat burgers een halve maand moeten overbruggen zonder toeslag. Dit is wellicht als volgt op te lossen: in december wordt een halve maand januari uitgekeerd, half januari de rest over januari en de helft van februari.

Vaststellingsritme

De toeslag wordt per maand vastgesteld; bij het vaststellen van de voorlopige teruggave voor de inkomstenbelasting wordt, bijvoorbeeld bij de IACK en de aftrek levensonderhoud kinderen, uitgegaan van een vast peilmoment (bijvoorbeeld bij de IACK de leeftijd op 31 december van het voorgaande jaar). Harmoniseren is wenselijk. Dit kan betekenen dat het kindgebonden budget wordt gebaseerd op het aantal kinderen dat gedurende het jaar tenminste zes maanden tot het huishouden behoort en dat op 31 december van het voorgaande jaar jonger was dan 18 jaar. Wie na 1 juli een kind krijgt, moet dan wachten tot het volgende kalenderjaar (maar het kindgebonden budget loopt ook langer door). Bij kinderopvangtoeslag wordt in de huidige situatie per maand bekeken welk kind het meeste uren op de kinderopvang zit voor toepassing van de kinderopvangtabel. Meest passend bij een harmonisatie is om dit in de nieuwe situatie te bepalen op jaarbasis.

Partnerbegrip

Het partnerbegrip in de toeslagen en in de inkomstenbelasting is recentelijk verregaand geharmoniseerd. Een belangrijk verschil bestaat thans nog bij de huurtoeslag. Daar telt ook het inkomen van de 'medebewoner' mee voor de toeslag. Zoals hiervoor opgemerkt, stelt de commissie voor om te onderzoeken of het mogelijk is het inkomen van medebewoners niet mee te nemen in de huishoudentoeslag.

Kwijtschelding

Belastingschulden kunnen worden kwijtgescholden, terugvorderingen van toeslagen niet. Harmonisering is wenselijk. Dit leidt ertoe dat belastingschulden niet meer kunnen worden kwijtgescholden of dat toeslagen voortaan wel kunnen worden kwijtgescholden.

Terugbetaling

De inkomstenbelasting kent een standaard terugbetalingsregeling van 12 en toeslagen van 24 maanden. Harmonisering is wenselijk. Dit houdt in dat voor beide regimes een terugbetalingsregeling van 12, 18, of 24 maanden zou moeten gelden.

Verrekening

Een toeslagschuld kan worden verrekend met een voorlopige teruggave, maar een belastingschuld niet met een toeslag. Harmonisering leidt ertoe dat de beperkingen bij verrekening vervallen.

6 Capita selecta – 100
6.1 Inleiding – 100
6.2 Instrumentalisme – 100
6.3 De winstbox – 101
6.4 Loonsomheffing en werkkostenregeling – 102
6.5 De BTW in Europees perspectief – 103
6.6 Antwoord op door de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer gestelde vragen – 104
6.6.1 Leefvormneutraliteit: wat is het belang van kinderopvang en de verdeling van het inkomen over partners? – 104
6.6.2 Giftenaftrek – 107
6.6.3 Mirrlees Review: verlaagd BTW-tarief voor arbeidsintensieve diensten? – 108

6 Capita selecta

6.1 Inleiding

De commissie heeft van de gelegenheid gebruik gemaakt om in dit hoofdstuk van het rapport nog enkele onderwerpen te bespreken die nog niet aan bod waren gekomen in het interimrapport, maar waarover zij nog wel enkele opmerkingen wil maken, zoals het fiscaal instrumentalisme.
Verder heeft zij in november 2012 op uitnodiging van de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer een openbaar gesprek met deze commissie gevoerd over het interimrapport. Daarbij zijn de voorstellen doorgenomen. De commissie heeft toegezegd op bepaalde vragen van leden van de vaste commissie terug te komen. Ook deze zijn in dit hoofdstuk opgenomen.

6.2 Instrumentalisme

Vanouds wordt de belastingheffing mede dienstbaar gemaakt aan algemene economisch politieke doeleinden, zoals een redelijke inkomensverdeling, optimale economische groei, versterking van de werkgelegenheid, bescherming van het milieu. De inkomstenbelasting is in dit kader met name ingezet voor inkomensherverdeling en versterking van de arbeidsparticipatie. Het instrumenteel gebruik van de belastingheffing voor deze doelstellingen heeft met name vorm gekregen in de tarieven en de daarmee samenhangende heffingskortingen. Het inzetten van de belastingheffing voor niet-fiscale doeleinden is aanvankelijk ook nagenoeg beperkt gebleven tot generale doelstellingen. Sinds de jaren negentig van de vorige eeuw is de instrumentele functie echter beleidsmatig verder uitgebouwd teneinde ook niet-generale maar specifieke doelen (belastinguitgaven) te bereiken. Belastinguitgaven zijn aftrekposten die niet in overeenstemming zijn met de primaire heffingsstructuur van de wet. Het zijn subsidies die via de fiscale bedding aan de gerechtigde opkomen. Aan het opnemen van de belastinguitgaven in de fiscale wetgeving ligt veelal het motief van voordelen op het terrein van doeltreffendheid (beleidseffectiviteit) en doelmatigheid (kostenefficiëncy) ten grondslag. Er zijn echter ook duidelijke nadelen verbonden aan belastinguitgaven. Belastinguitgaven onttrekken zich aan de strikte uitgavennorm en zijn veelal naar hun aard onbeheersbare openeindregelingen, omdat de prioriteit van belastinguitgaven alleen bij de invoering van de regeling wordt bepaald; daarna is de uitgave als zodanig 'onzichtbaar'. De beleidsverantwoordelijkheid van het vakdepartement valt dan niet meer samen met de budgetverantwoordelijkheid. Daarnaast compliceert de veelheid van belastinguitgaven vooral de inkomstenbelasting en verzwaart zij de controleproblematiek, omdat gegevens met betrekking tot de belastinguitgaven niet steeds bij de Belastingdienst bekend zijn. De door de belastinguitgaven steeds verdergaande complexiteit van de inkomstenbelastingheffing vormt dan ook een zware belasting voor het uitbreiden van het automatiseringsproces van de aanslagregeling inkomstenbelasting en daarmee voor het project van de vooringevulde aangifte.
De Algemene Rekenkamer heeft in 1999 gerapporteerd dat de afweging tussen mogelijke voor- en nadelen van het instrument in de meeste gevallen niet is vastgelegd en daarom

niet inzichtelijk is.[48] Voor de meeste regelingen ontbreekt het aan een onderbouwing van de verwachte effectiviteit. De doelen van de regeling zijn vaak niet toetsbaar geformuleerd, noch voor het gewenste niveau aan extra activiteiten van bedrijven of burgers noch voor de daarmee beoogde (maatschappelijke) effecten. De onderbouwing van de raming van het verwachte verlies van belasting- en premieontvangsten is weinig inzichtelijk. De aandacht voor administratieve lasten van afzonderlijke regelingen vindt weinig systematisch zijn neerslag in stukken. De fiscale stimuleringsregelingen zijn alleen in uitzonderingsgevallen van een budget voorzien. Het was op grond van de beschikbaar gestelde informatie niet mogelijk te beoordelen of een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidtoets heeft plaatsgevonden. Hoewel nadien de kritiek van de Rekenkamer milder was, is er veel van blijven staan.
Dit alles heeft de wetgever er niet van weerhouden sinds 2001 in de achtereenvolgende belastingplannen en daarmee samenhangende wetten talrijke belastinguitgaven in de belastingwetgeving op te nemen. In een bijlage bij de Miljoenennota 2013 zijn voor 2013 87 belastinguitgaven opgenomen, waarvan 45 op het terrein van winst, inkomen en vermogen en 42 op het terrein van kostprijsverhogende belastingen. Van deze 87 belastinguitgaven hebben 27 een budgettair belang van minder dan 25 miljoen euro. Daarnaast zijn sinds 2001 nog ongeveer twintig maatregelen van instrumentele aard in de inkomstenbelasting opgenomen.
Deze ontwikkeling roept ook tegenkrachten op. In de Fiscale agenda[49] is opgenomen dat het fiscaal instrumentalisme beperkt moet worden. Fiscale tegemoetkomingen – in de vorm van belastinguitgaven of andere kortingen en vrijstellingen – die niet direct dienstig zijn aan het fiscale stelsel dienen zoveel mogelijk te worden vormgegeven als subsidies, indien het wenselijk is dat de financiële steun blijft voortbestaan. De commissie heeft in haar interimrapport al voorgesteld om een groot deel van de regelingen te laten vervallen of vorm te geven als subsidie. In het eindrapport is hieraan nog een aantal toegevoegd. In bijlage 5 is een overzicht van het advies van de commissie voor de verschillende regelingen opgenomen. Het is in haar optiek dan ook niet passend om financiële steun voor mantelzorgers of vrijwilligers via de inkomstenbelasting te laten lopen.[50] Als een vergoeding dient te worden gegeven voor de extra kosten die mantelzorgers maken of het lagere inkomen dat zij genieten doordat zij een deel van hun tijd aan zorg besteden, adviseert de commissie dit te doen in de vorm van een subsidie en niet in de vorm van een belastinguitgave.

6.3 De winstbox

In de Fiscale agenda heeft het vorige kabinet aangekondigd voor IB-ondernemers een winstbox te willen onderzoeken. Deze faciliteit moet niet alleen duidelijk en robuust zijn, maar ondernemers ook uitdagen om door te groeien, om vernieuwend te blijven en om meer winst te maken. In de taakopdracht van de commissie is haar gevraagd om op dit thema voort te borduren. In het regeerakkoord van het huidige kabinet is de keuze voor een winstbox herhaald en heeft het kabinet zich bovendien voorgenomen om de faciliteiten voor IB-ondernemers met 500 miljoen euro te verminderen. Een verkenning van de winstbox is door het kabinet aangekondigd voor Prinsjesdag 2013.

48 Rapport *'Belastingen als beleidsinstrument'* (Kamerstukken II 1998/99, 26 452, nr. 2), nadien gevolgd door rapport *'Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek'* (Kamerstukken II 2002/03, 28 831, nr. 2) en rapport *'Belastingen als beleidsinstrument; Terugblik 2008'* (Kamerstukken II 2007/08, 26 452, nr.6).
49 Kamerstukken II 2010-2011, 32 740, nr. 1.
50 Overigens is er in het kader van de erfbelasting een regeling voor mantelzorgers getroffen, waardoor zij onder bepaalde beperkende voorwaarden kunnen opteren voor het fiscaal partnerschap en daardoor in aanmerking komen voor het partnertarief en de partnervrijstelling. Deze regeling werkt willekeurig. Een met een ander gehuwde mantelzorger kan bijvoorbeeld niet in aanmerking komen voor de faciliteit, de regeling geldt evenmin als de zorgbehoevende gehuwd is met een ander dan de mantelzorger. De regeling is zeer kritisch ontvangen in de literatuur.

De commissie constateert dat het voorstel uit het Regeerakkoord van het huidige kabinet om de ondernemersfaciliteiten met 500 miljoen euro te korten ook kan worden ingevuld door haar advies uit het interimrapport om de zelfstandigenaftrek af te schaffen te volgen. Daarmee wordt het verschil in behandeling voor de inkomstenbelasting tussen de IB-ondernemer en de werknemer verminderd. Verder verwijst de commissie naar hoofdstuk 3 van dit rapport.

6.4 Loonsomheffing en werkkostenregeling

Twee regelingen in de loonbelasting

De commissie wil kort reageren op een voorgenomen (loonsomheffing) en een recent ingevoerde (werkkostenregeling) maatregel in de loonbelasting.

Loonsomheffing

Volgens haar taakopdracht dient de commissie bij haar voorstellen voort te borduren op onder meer de loonsomheffing.
De loonsomheffing houdt kort gezegd in dat er geen persoonsgebonden faciliteiten in de loonbelasting worden opgenomen en de belasting wordt geheven tegen één tarief.[51] De administratie van werkgevers wordt daarmee aanzienlijk vereenvoudigd.[52]
In het Rapport Verkenning loonsomheffing van 2012 wordt gezegd dat de vereenvoudiging 'alleen levensvatbaar is als de inkomstenbelasting eerst significant wordt vereenvoudigd'. De vereenvoudiging voor werkgevers wordt beperkt door de maandelijkse verplichtingen in het kader van onder andere de polisadministratie. Belangrijke factor voor vereenvoudiging is verder hoe om wordt gegaan met de algemene heffingskorting. Er zijn op dit moment nog geen concrete plannen om de loonsomheffing te realiseren. De commissie heeft dan ook niet kunnen voortborduren op maatregelen in verband hiermee.

Werkkostenregeling

De facultatieve werkkostenregeling voor vergoedingen en verstrekkingen in de loonsfeer is met ingang van 2011 ingevoerd. Zij wordt verplicht vanaf 2015.
De werkkostenregeling biedt een oplossing voor de zogenoemde gemengde kosten, bij voorbeeld van door de werkgever beschikbaar gestelde apparatuur die voor het werk wordt gebruikt, maar ook privé kan worden benut.
De regeling is geëvalueerd in 2012. Hieruit bleek dat er geen probleem is met de systematiek, maar dat er in de uitvoering verbeteringen mogelijk zijn. Begin dit jaar is daarop een verkenning verschenen waarin de staatssecretaris van Financiën voorstellen doet voor een aanpassing in de uitwerking.[53] De verkenning is besproken met de vaste commissie voor Financiën in een algemeen overleg op 27 maart dit jaar.
De commissie heeft met belangstelling kennis genomen van de verkenning werkkostenregeling. De nieuwe richting die daarin wordt beschreven, spreekt haar aan.

51 Zie in dit verband het proefschrift *'Loonsomheffing'* van Frank Werger (2011).
52 'De omvang van de administratieve lasten nu bedragen volgens het standaardkostenmodel na inwerkingtreden van de Wet uniformering loonbegrip, afhankelijk van de mate van uitbesteding, tussen circa € 900 en € 1250 per werkgever' (*Rapport Verkenning loonsomheffing*, bijlage bij Kamerstukken II 2011-2012, 32 740, nr. 9).
53 Kamerstukken II 2012-2013, 33 402, nr. 51.

6.5 De BTW in Europees perspectief

In haar interimrapport heeft de commissie een paragraaf gewijd aan enkele aspecten van de BTW.[54] Zo heeft de commissie voorgesteld om de tarieven te verhogen met elk 2 procent en op langere termijn te komen tot een convergentie van tarieven, afhankelijk van de ontwikkelingen in de ons omringende landen. Voorts heeft zij aangegeven dat de onderbouwing van de BTW-vrijstellingen – evenals voor het verlaagde tarief – zwak is, dat zij leiden tot economische verstoringen en allerlei constructies. Het aantal vrijstellingen zou daarom dienen te worden verminderd. De commissie heeft daarbij aangegeven dat de vrijstellingen voor het overgrote deel vastliggen in Europese regelgeving.
In tabel 6.4.1. is te zien wat de extra opbrengst zou zijn als de vrijstellingen zouden worden afgeschaft. Afhankelijk van het percentage dat dan zou gelden, bedraagt de extra opbrengst tussen de 3 en 29 miljard euro. Weergegeven zijn de opbrengst bij de huidige percentages van 6 en 21 en de percentages 8 en 23, zoals voorgesteld door de commissie in haar interimrapport.

Tabel 6.5.1 Overzicht vrijstellingen omzetbelasting 2013 (mln euro)

Omschrijving	Grondslag
Consumptie gezinnen en overheid van vrijgestelde goederen en diensten	
-Medische diensten en welzijnszorg	63.707
-Diensten mbt huisvesting	38.040
-Diensten mbt recreatie en cultuur	5.055
-Diensten mbt vervoer en communicatie	4.923
-Financiële en zakelijke diensten	36.020
-Overige duurzame goederen	898
-Overige diensten	7.970
Totaal gezinnen en overheid	**156.613**
Onderlinge leveringen bedrijven van vrijgestelde goederen en diensten	33.511

	Grondslag	Opbrengst
Opbrengst		
- Grondslag en opbrengst gezinnen en overheid als tarief wordt vastgesteld op 21%	156.613	32.889
Derving		
- Onderlinge levering vrijgestelde bedrijven van (niet aftrekbare) BTW onder 6%-tarief	-6.267	-376
- Onderlinge levering vrijgestelde bedrijven van (niet aftrekbare) BTW onder 21%-tarief	-27.378	-5.749
Totale opbrengst: tarief 23%		29.896
Totale opbrengst: tarief 21%		26.763
Totale opbrengst: tarief 8%		6.404
Totale opbrengst: tarief 6 %		3.272

Bron: ministerie van Financiën

54 Interimrapport, paragraaf 4.3, pp. 65-69.

De commissie wil graag op deze plaats aangeven dat de Europese Commissie eind 2010 een diepgaande discussie is gestart over de toekomst van de BTW. Zij bracht toen een Groenboek uit waarop de visie is gevraagd van burgers, bedrijven, wetenschappers en overheden. Het kabinet heeft in zijn reactie op het Groenboek onder meer naar voren gebracht dat zij het streven naar eenvoud onderschrijft en dat dit betekent dat het bestaansrecht van bestaande uitzonderingen in het BTW-stelsel moet worden heroverwogen. In de reactie was ook opgenomen dat 'Nederland hecht aan de beleidsvrijheid om een hoog en laag tarief te kunnen voeren en de mogelijkheid om een aantal goederen, waaronder de eerste levensbehoeften, in een laag tarief te kunnen indelen.'
In een Mededeling met als ondertitel 'Naar een eenvoudiger, solider en efficiënter BTW-stelsel aangepast aan de eengemaakte markt' heeft de Europese Commissie vervolgens de lijnen geschetst waarlangs het BTW-stelsel op termijn zou moeten worden aangepast en welke doelen zij zou willen bereiken.[55] Naast inhoudelijke voorstellen als herziening van de tariefstructuur, verbreding van de belastinggrondslag en het baseren van een Europees BTW-stelsel op het bestemmingsbeginsel, zal de Europese Commissie ook voorstellen doen over fraudebestrijding, centrale informatieverstrekking en verbetering van de intra-EU handel door standaardisering van BTW-verplichtingen.[56]
De Europese Commissie formuleert voorzichtig in de Mededeling en met alle begrip voor de positie van de lidstaten en het financiële belang dat de omzetbelasting vertegenwoordigt, maar toont de noodzaak aan van een ambitieuze hervorming van de BTW.
Het is duidelijk dat dit een een project is waarvan afronding zeer veel tijd en discussie zal vergen.
De commissie steunt het kabinet in zijn positieve houding tegenover het bespreekbaar maken van de ingrijpende wijzigingen die de Europese Commissie voor ogen staan.

6.6 Antwoord op door de vaste commissie voor Financiën van de Tweede Kamer gestelde vragen

Op 29 november 2012 heeft de commissie een openbaar gesprek gevoerd met de vaste commissie voor Financiën over het interimrapport. Naar aanleiding van dat gesprek gaat zij nader in op leefvormneutraliteit, de giftenaftrek en de wenselijkheid van een verlaagd BTW-tarief op arbeidsintensieve diensten.

6.6.1 Leefvormneutraliteit: wat is het belang van kinderopvang en de verdeling van het inkomen over partners?

In paragraaf 3.5 van het interimrapport is ingegaan op het onderwerp leefvormneutraliteit. In aanvulling hierop zou de commissie naar aanleiding van de bespreking terugkomen op twee aspecten van de opstelling in tabel 3.5.2 van het interimrapport, te weten het belang van kinderopvang en de verdeling van het inkomen over de partners.

Gevoeligheidsanalyse gebruik van kinderopvang

In tabel 3.5.2. van het interimrapport is bij huishoudens met kinderen, behalve bij alleenverdieners, uitgegaan van gebruik van buitenschoolse opvang gedurende drie dagen voor twee kinderen tussen zes en twaalf jaar. In werkelijkheid zijn er huishoudens die minder of geen gebruik maken van kinderopvang en ook huishoudens die meer gebruik maken van kinderopvang, bijvoorbeeld bij de aanwezigheid van kinderen jonger

55 COM(2011) 851 definitief.
56 De Europese Commissie acht het zorgelijk dat ondernemers aangeven dat het zakendoen met niet-EU partners gemakkelijker en winstgevender aan het worden is dan het zakendoen met bedrijven in de EU juist vanwege de lastige aansluiting van de BTW-stelsels.

dan vier jaar. Sommige huishoudens zullen in grote mate een beroep kunnen doen op onbetaalde informele opvang bij bijvoorbeeld familie. Voor andere huishoudens zal gelden dat gebruik van kinderopvang nagenoeg de enige mogelijkheid is de zorg voor de kinderen te combineren met werk.

In tabel 6.6.1 zijn de relevante kolommen voor huishoudens met kinderen opgenomen uit de tabel van het interimrapport met daarnaast hetzelfde huishouden, maar dan met als uitgangspunt dat er geen gebruik wordt gemaakt van betaalde kinderopvang. Voor de vergelijkbaarheid met de tabel uit het interimrapport, is uitgegaan van dezelfde stand voor 2013. Om de besteedbare inkomens van verschillende typen huishoudens te kunnen vergelijken, is, net als in het interimrapport, gebruik gemaakt van equivalentiefactoren van het CBS.

Tabel 6.6.1 Bruto-nettotrajecten en verhouding materiële welvaart op 'modaal niveau', 2013, bedragen afgerond op honderden euro's, zowel met als zonder gebruik van kinderopvang

	Alleen-staande	Alleenstaande ouder		Tweeverdiener met kinderen gelijk huishoud-inkomen als alleen-staande (2/3-1/3)		Tweeverdiener met kinderen gelijk individueel inkomen als alleenstaande	
		met kinder-opvang[a]	zonder kinder-opvang	met kinder-opvang[a]	zonder kinder-opvang	met kinder-opvang[a]	zonder kinder-opvang
Bruto inkomen	33.000	33.000	33.000	33.000	33.000	66.000	66.000
Sociale lasten wn	1.100	1.100	1.100	700	700	2.200	2.200
Loon- en inkomstenbelasting	8.700	4.300	4.300	4.600	4.600	15.300	15.300
Netto inkomen	23.200	27.600	27.600	27.700	27.700	48.500	48.500
Ziektekosten	1.400	1.400	1.400	2.900	2.900	2.900	2.900
Zorgtoeslag	0	0	0	900	900	0	0
Kinderbijslag	0	1.900	1.900	1.900	1.900	1.900	1.900
Kindgebonden budget	0	1.100	1.100	1.100	1.100	0	0
Kosten kinderopvang	0	11.600	0	11.600	0	11.600	0
Kinderopvangtoeslag	0	9.600	0	9.200	0	7.300	0
Besteedbaar inkomen	21.700	27.200	29.200	26.300	28.700	43.200	47.500
Equivalentiefactor CBS	1	1,51	1,51	1,88	1,88	1,88	1,88
Gestandaardiseerd besteedbaar inkomen	21.700	18.000	19.300	14.000	15.300	23.000	25.300
Materiële welvaart t.o.v. alleenstaande	0%	-17%	-11%	-37%	-30%	6%	16%

a Er wordt uitgegaan van een huishouden met twee kinderen tussen zes en elf jaar en gebruik van buitenschoolse opvang

Indien de uitkomsten voor de huishoudens met en zonder gebruik van kinderopvang worden vergeleken, dan blijkt dat de materiële welvaart van het huishouden dat geen gebruik maakt van formele opvang hoger is dan de materiële welvaart van het huishoudens dat wel gebruik maakt van kinderopvang.

Gevoeligheidsanalyse verdeling inkomen over partners

In tabel 3.5.2 van het interimrapport was uitgegaan van een verdeling 2/3-1/3 voor het tweeverdienerhuishouden met een gelijk huishoudinkomen als de alleenstaande, waarmee de materiële welvaart wordt vergeleken. Hierbij werd de vraag gesteld, wat het effect zou zijn bij een verdeling 1/2-1/2. Bij de tweeverdiener met gelijke individuele inkomens als de alleenstaande, was al sprake van een verdeling 1/2-1/2. Tabel 6.6.2 toont voor beide inkomensniveaus de uitkomsten van de gevoeligheidsanalyse. Het effect van de verdeling van het inkomen over de partners op de materiële welvaart blijkt relatief beperkt.

Tabel 6.6.2 Bruto-nettotrajecten en verhouding materiële welvaart op 'modaal niveau', 2013, bedragen afgerond op honderden euro's, met verdeling inkomen over partners met 2/3-1/3 en met verdeling 1/2-1/2

	Alleen-staande	Tweeverdiener gelijk huishoudinkomen als alleenstaande				Tweeverdiener gemiddeld gelijk individueel inkomen als alleenstaande			
		zonder kinderen		met kinderen[a]		zonder kinderen		met kinderen[a]	
		2/3-1/3	1/2-1/2	2/3-1/3	1/2-1/2	2/3-1/3	1/2-1/2	2/3-1/3	1/2-1/2
Bruto inkomen	33.000	33.000	33.000	33.000	33.000	66.000	66.000	66.000	66.000
Sociale lasten wn	1.100	700	500	700	500	2.200	2.200	2.200	2.200
Loon- en inkomstenbelasting	8.700	5.900	5.400	4.600	3.900	17.500	17.400	15.300	15.300
Netto inkomen	23.200	26.500	27.000	27.700	28.500	46.300	46.400	48.400	48.500
Ziektekosten	1.400	2.900	2.900	2.900	2.900	2.900	2.900	2.900	2.900
Zorgtoeslag	0	900	900	900	900	0	0	0	0
Kinderbijslag	0	0	0	1900	1900	0	0	1900	1.900
Kindgebonden budget	0	0	0	1100	1100	0	0	0	0
Kosten kinderopvang	0	0	0	11600	11600	0	0	11600	11.600
Kinderopvangtoeslag	0	0	0	9200	9200	0	0	7300	7.300
Besteedbaar inkomen	21.700	24.500	25.000	26.300	27.100	43.400	43.500	43.100	43.200
Equivalentiefactor CBS	1	1,37	1,37	1,88	1,88	1,37	1,37	1,88	1,88
Gestandaardiseerd besteedbaar inkomen	21.700	17.900	18.200	14.000	14.400	31.700	31.700	22.900	23.000
Materiële welvaart t.o.v. alleenstaande	0%	-18%	-16%	-36%	-34%	46%	46%	5%	6%

a Er wordt uitgegaan van een huishouden met twee kinderen tussen zes en elf jaar en gebruik van buitenschoolse opvang

Voor een uitgebreide toelichting op de verschillen in materiële welvaart tussen verschillende typen huishoudens, wordt verwezen naar paragraaf 3.5 van het interimrapport.

6.6.2 *Giftenaftrek*

In het interimrapport heeft de commissie geadviseerd om de giftenaftrek af te schaffen. Het argument daarvoor was dat in een evaluatie niet was gebleken dat de aftrek bijdroeg aan het bereiken van de doelstelling, het bevorderen van giften aan goede doelen[57]. Tijdens het overleg met de Vaste commissie voor financiën van de Tweede Kamer heeft de heer Dijkgraaf de aandacht van de commissie gevraagd voor het onderzoek van Bakija en Heim naar de prijselasticiteit van giften[58]. In dit Amerikaanse onderzoek zijn met behulp van paneldata elasticiteiten geschat van de aanpassing van de aftrekbare giften aan veranderingen in het belastingregime. De conclusie van het onderzoek is dat de prijselasticiteit van giften in de Verenigde Staten in absolute waarde groter is dan één. Bij een prijselasticiteit gelijk aan nul heeft het aftrekpercentage geen invloed op de omvang van de giften. Het bruto giftenbedrag blijft gelijk. De waarde van de aftrek komt bij de gevers terecht, maar die gaan er niet meer door geven. Bij een prijselasticiteit van min één blijft het netto geschonken bedrag na belastingaftrek constant. De totale giften nemen toe met de waarde van de aftrek. Deze komt dan uiteindelijk bij de ontvangers van de giften, de goede doelen terecht. In die situatie is de giftenaftrek dus een middel om geld van het rijk naar de goede doelen te sluizen, waarbij de gever bepaalt welke goede doelen begunstigd worden.

Terugvertaald naar de Nederlandse situatie betekent een prijselasticiteit van min één dat een daling van het toptarief van 52 naar 50 procent een daling van de bruto giften uit de groep die het toptarief betaalt met meer dan vier procent zou veroorzaken[59]. Dit bedrag is gelijk aan de waarde van de vermindering van de belastingaftrek.

Het onderzoek van Bakija en Heim gebruikt data uit de periode 1979-2006 uit verschillende staten van de VS. Hierdoor kon het effect van een groot aantal tariefwijzigingen en tariefverschillen worden bekeken. Bovendien fungeerden staten zonder wijzigingen als controlegroep. Het onderzoek houdt rekening met een vertraagde doorwerking van veranderingen in tarieven naar het gedrag van de belastingbetaler. Ook hebben de auteurs veel aandacht besteed aan het verschil tussen permanente en voorbijgaande tariefwijzigingen. De auteurs vinden geen sterk effect van verschillen in prijselasticiteiten tussen inkomensklassen. Opmerkelijk is dat zij hun data zo hebben samengesteld dat er een oververtegenwoordiging van hoge inkomens in zit. Het gemiddelde inkomen in hun dataverzameling is meer dan één miljoen dollar en de gemiddelde gift is 125.000 dollar. Ter vergelijking: de gemiddelde gift in Nederland is in de orde van grootte van 1.000 euro en van het totaal aan aftrekbare giften wordt slechts een derde in de hoogste schijf afgetrokken.

57 Uit de tekst van het evaluatierapport: Uit de analyse blijkt dat het gevonden effect van de fiscale faciliteit op het aantal mensen dat een gift doet of dat een hogere gift doet statistisch niet significant is (d.w.z. er is een kans dat het gevonden effect op toeval berust). De conclusie op grond van deze onderzoeksmethode luidt dan dat niet kon worden aangetoond dat door de fiscale faciliteit meer mensen een gift doen noch dat de faciliteit leidt tot hogere giften.
Uit de aanbiedingsbrief van het kabinet: De conclusie dat het gevonden effect niet significant is geldt binnen gebruikte onderzoeksmethode en de gemaakte veronderstellingen. Hierbij past wel de vraag of belastingplichtigen zich precies bewust zijn van de hoogte van hun marginale tarief. Het onderzoek kan ook niet uitsluiten dat het loutere feit van de aftrekbaarheid (ongeacht de hoogte van het marginaal tarief) wel van invloed kan zijn op de bereidheid van het doen van giften.

58 Bakija, John en Bradley T. Heim: How does charitable giving respond to incentives and income? New estimates from panel data, National Tax Journal, jrg. 64 (2, deel 2), pp. 615-650, juni 2011.

59 De prijs van de gift is (1 – marginale tarief). Bij een tarief van 52% is de prijs van de gift dus 48%. Een daling van het marginale tarief van 52 naar 50% veroorzaakt dus een prijsstijging van 50/48-1 = 4,2%. De absolute waarde van de prijselasticiteit is groter dan 1, dus de daling van de giften is meer dan 4,2%. Uiteraard geldt dit alleen voor diegenen voor wie het toptarief relevant is.

Wat kan dit onderzoek ons leren?

De resultaten van het Nederlandse evaluatieonderzoek[60] kunnen niet worden verworpen door een onderzoek op een geheel andere dataset in een geheel ander land. Het feit dat in de VS de prijselasticiteit in absolute zin groter is dan min één, hoeft niet te beteken dat dat in Nederland ook het geval is. Blijkens het overzicht in het genoemde artikel worden in de VS vrijwel altijd hoge elasticiteiten gevonden. Bij het Nederlandse onderzoek is gekeken naar verschillen in giften tussen mensen rond de schijfgrenzen en naar het gedrag van mensen die door de belastingherziening 2001 met een significant ander marginaal tarief werden geconfronteerd. Daaruit bleek dat de hoogte van de aftrek geen aantoonbaar effect had op de omvang van de gift en dat de tariefverlaging in 2001 geen significant effect had op het aantal gevers. Men zou verwachten dat een grote tariefverlaging als in 2001 een negatief effect zou hebben op het geefgedrag. Door te kijken naar groepen rond de schijfgrenzen worden niet de hoogste inkomens meegenomen, waar Bakija en Heim de nadruk op legden. Bij een volgend onderzoek zou daar wellicht naar gekeken kunnen worden. Daarbij moet wel worden aangetekend dat in Nederland het grootste deel van de giften afkomstig is van mensen die niet in de hoogste schijf belasting betalen. Bakija en Heim hebben tevens veel aandacht besteed aan het tijdsprofiel van de reactie van belastingbetalers op veranderingen in de tariefstructuur. Het effect hoeft niet in één jaar op te treden. Uit hun onderzoek blijkt dat mensen hun gedrag langzaam aanpassen aan permanente maatregelen en snel reageren op tijdelijke maatregelen. Wellicht dat met die mogelijkheid bij een volgend evaluatie-onderzoek rekening kan worden gehouden. Of dat zo is, is overigens wel afhankelijk van de wijzigingen die zich in de dataperiode voordoen. De belastingherziening 2001 bracht tariefdalingen van acht procentpunt met zich mee. Daarna zijn dat soort wijzigingen niet meer voorgekomen.

Conclusie

Hoe uitgebreid en gedegen ook, het onderzoek van Bakija en Heim brengt de commissie er niet toe om de resultaten van het evaluatieonderzoek van de giftenaftrek uit 2009 te verwerpen. Daarvoor zijn de verschillen tussen de Verenigde Staten en Nederland te groot. De commissie ziet dus geen reden om haar conclusie dat de giftenaftrek wegens gebrek aan effectiviteit afgeschaft kan worden, te herzien. Als het advies van de commissie om de aftrek af te schaffen niet gevolgd wordt, zal de regeling in 2017 opnieuw geëvalueerd worden. Daarbij zou bekeken kunnen worden of elementen van de onderzoeksopzet van Bakija en Heim in het nieuwe onderzoek betrokken kunnen worden.

6.6.3 *Mirrlees Review: verlaagd BTW-tarief voor arbeidsintensieve diensten?*

In het gesprek kwam de kwestie op of de Mirrlees Review een verlaagd BTW-tarief aanbeveelt voor arbeidsintensieve diensten. De commissie is dit nagegaan en komt tot de conclusie dat de Mirrlees Review in het algemeen pleit voor zo weinig mogelijk uitzonderingen.

In het hoofdstuk over de BTW in dat rapport wordt aandacht besteed aan de mogelijkheid van gedifferentieerde tarieven. De tarieven zouden dan gedifferentieerd moeten worden naar complementair met vrije tijd (hoog belast) en complementair met werk (laag belast) om de negatieve prikkel voor werk enigszins te compenseren. Ook zouden diensten die sterk substitueerbaar zijn met doe-het-zelf lager belast kunnen worden. Het gaat dan voor een deel om dezelfde groepen die nu onder de arbeidsintensieve diensten vallen, maar met een andere motivering. In onderstaande passage wordt dit nog verder doorgevoerd naar een differentiatie tussen aangename vrijetijdsbesteding (dvd kijken en dergelijke, laag belast) en onaangename vrijetijdsbesteding (de was doen, concurreert met de markt, dus hoog belast).

60 Evaluatie giftenaftrek 1996–2006, Kamerstukken II 2009-2010, 32 123 IXB, nr. 9.

'Further perspectives on the structure of optimal commodity tax structures are provided by recent contributions which have stressed that what is regarded simply as 'leisure' in the standard optimal tax framework described above—time not spent in paid work—may also be put to productive use in household production. In such settings, Kleven, Richter, and Sørensen (2000) and Piggott and Whalley (2001) show, a case emerges for relatively low taxation of commodities that are close substitutes for such self-supply— which generally means such services as home improvement and repair—as a means of mitigating the unavoidable discouragement of market labour. If hiring a gardener is cheap, people might work overtime instead of mowing the lawn themselves. Thus Piggott and Whalley (2001), for example, report calculations suggesting that extension of the Canadian VAT to include such services may have been welfare-reducing. In somewhat similar spirit, a series of papers consider tax design when consuming commodities takes time (such as doing the laundry, or watching a DVD). Boadway and Gahvari (2006) show that it may then be optimal to tax less heavily those commodities for which time spent in consumption is pleasurable (being more like leisure in the everyday sense of relaxing) and tax more heavily those for which it is not (being more like work); and amongst the latter, those that require a lot of time to consume should be taxed more heavily than those that do not (again pointing to relatively light taxation of services that can readily be replicated at home). Thus DVDs should be taxed less heavily than ironing boards, which (since ironing is not only dull but time consuming) should be taxed more heavily than dishwashers (dull to fill, but quick to use). Intuitively, such a structure serves the same broad purpose of counteracting tax-induced disincentives to undertaking paid work, while also recognizing that it is better that any given amount of time not spent in paid work be passed doing pleasant rather than unpleasant things (it making no direct difference for tax revenue, in particular, how that time is spent).'

Deze passage eindigt met de vaststelling dat de sociale winst van dergelijke differentiatie waarschijnlijk klein is en dus niet opweegt tegen de administratieve lasten en de complexiteit van dergelijke differentiatie.

'It is unclear, however, whether the social gain from moving to an optimally differentiated rate structure would be large. Since the effects on commodity demands of hours worked reported by Crawford, Keen, and Smith (2008) are small, there is reason to suppose that—even assuming we knew the optimal structure—it would not be. And that is important because against any such benefits must be set the evident practical costs of implementing differential rate structures. Applying the very large number of distinct rates to which theory might point would require ensuring, for instance, that commodities are not to an unacceptable degree misrepresented as liable to a lower rate than intended. Issues thus arise concerning the number of distinct rates to apply, and which commodities to combine for identical tax treatment.' [61]

Het is dus in theorie mogelijk om de BTW zeer verfijnd te differentiëren naar de mate van complementariteit van de goederen en diensten met vrije tijd. De contouren van een dergelijk systeem zijn in de Mirrlees Review beschreven. De conclusie in deze publicatie is echter dat een dergelijk systeem zo complex is dat de administratieve lasten die het zal veroorzaken niet zullen opwegen tegen de naar verwachting geringe sociale winst die het zal opleveren. De commissie sluit zich aan bij deze conclusie en ziet dus geen reden om de vaststelling dat de argumentatie voor tariefdifferentiatie in de BTW zwak is, te nuanceren.

61 Mirrlees, Sir James (chair) (2010a), *Dimensions of Tax Design*, Oxford, pp. 287-288 en 290.

7 Bijlage 1: taakopdracht – 111
8 Bijlage 2: geraadpleegde personen – 114
9 Bijlage 3: samenstelling Commissie inkomstenbelasting en toeslagen – 115
10 Bijlage 4: de samenvatting van het interimrapport – 117
11 Bijlage 5: de voorstellen over belastingfaciliteiten in een schema – 125
12 Bijlage 6: lijst van afkortingen – 127

7 Bijlage 1

taakopdracht

Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2011–2012

32 740 **Fiscale agenda**

Nr. 11 **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 februari 2012

Tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen naar aanleiding van de Miljoenennota 2012 heeft uw Kamer met een grote meerderheid de motie-Dijkgraaf aangenomen[1]. Deze motie vraagt om het instellen van een commissie die een aantal scenario's zal uitwerken met:
- wezenlijke verlaging van de tarieven inkomstenbelasting;
- samenhang en eenvoud tussen toeslagen en belastingkortingen;
- lastenneutrale financiering;
- doorrekening van de gevolgen voor economie, koopkracht, uitvoeringskosten, administratieve lasten en de gevolgen voor verschillende leefvormen.

De commissie zal in haar advies voortbouwen op het advies van de Studiecommissie Belastingstelsel uit 2010 en de door het kabinet dit jaar uitgebrachte Fiscale agenda.
Het rapport van de Studiecommissie had, mede door tijdsdruk ingegeven, een verkennende aard. In de Fiscale agenda heeft het kabinet een aantal richtingen voor belastingherziening aangegeven. Een aantal concrete maatregelen uit de agenda is al geïmplementeerd, en een meer fundamentele discussie met uw Kamer is op 15 februari voorzien. Tijdens genoemde beschouwingen heb ik toegezegd u een brief te zullen zenden over de taakopdracht en de samenstelling van deze commissie die besproken zou kunnen worden in dat debat over de Fiscale agenda.

Reikwijdte van de opdracht
Het is de bedoeling dat de commissie, naast scenario's voor een beoogd eindbeeld, concreet toepasbare voorstellen ontwikkelt, inclusief een realistisch invoerings- of overgangstraject.
Zoals volgt uit de motie concentreert de opdracht aan de commissie zich op de inkomstenbelasting. In dat opzicht is de taakopdracht van de commissie smaller dan die van de Studiecommissie.

Het kabinet heeft een aantal trajecten ingezet die samenhangen met de werkzaamheden van de commissie en die gedeeltelijk plaats vinden

[1] Kamerstukken II, 2011–2012, 33 000, nr. 58.

kst-32740-11
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2012

tijdens de looptijd van de commissie. De commissie houdt aansluiting bij deze trajecten en kan de resultaten van genoemde exercities later in haar advisering betrekken.

De taakopdracht
Op grond van het bovenstaande kom ik tot de volgende taakopdracht voor de commissie:
De commissie werkt, voortbouwend op de adviezen over belastingherziening en in lijn met de ideeën uit de fiscale agenda, een beperkt aantal concrete scenario's uit om te komen tot een eenvoudig, solide en fraudebestendig belastingstelsel dat bijdraagt aan de verbetering van de concurrentiekracht van Nederland.
Onderdeel hiervan is in ieder geval:
– een wezenlijke verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting;
– een vereenvoudiging van de inkomstenbelasting, waaronder de tarieven en de heffingskortingen, en de toeslagen;
– een meer samenhangend, transparant en effectief stelsel van fiscale kortingen en toeslagen.

De commissie analyseert de gevolgen van:
– afschaffing van de verschillende grondslagversmallers in loon- en inkomstenbelasting, waarbij de opbrengst van de afschaffing wordt aangewend voor verlaging van de IB-tarieven;
– de introductie van een vlakke(re) tariefstructuur;
– het aanbrengen van samenhang en eenvoud tussen de diverse toeslagen en belastingkortingen, zo mogelijk door deze te integreren;
– een verschuiving van de belastingdruk van de LB/IB naar indirecte belastingen in algemene zin.

Zij toetst daarbij op de volgende variabelen:
– arbeidsparticipatie en arbeidsproductiviteit;
– koopkracht;
– uitvoeringskosten;
– administratieve lasten;
– de fiscale behandeling van verschillende leefvormen,
en construeert op basis van deze analyses concrete scenario's.

De scenario's worden in beginsel lastenneutraal vormgegeven. Van elk scenario wordt een realistisch invoeringstraject met de bijbehorende tussenstappen geschetst.

De commissie zal bezien hoe de scenario's bijdragen aan een vergroting van de concurrentiekracht en het economisch groeivermogen van Nederland. Daarbij worden de effecten op de eerder genoemde variabelen in kaart gebracht, evenals de gevolgen voor verschillende leefvormen. De commissie borduurt in haar adviezen voort op reeds in gang gezette trajecten, zoals de winstbox en de loonsomheffing voor de belasting en het Uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst[1] voor de toeslagen (cluster 12).

Samenstelling van de commissie en tijdpad
Voorzitter van de commissie: drs. C. van Dijkhuizen.
Commissieleden (in alfabetische volgorde): dr. J.C.K.W. Bartel, prof. dr. C.L.J. Caminada, mw. mr. dr. N.C.G. Gubbels, prof. dr. P. Kavelaars, drs. B.J. Kuipers en mw. drs. C. Smits-Nusteling.

Als doorlooptijd van het project wordt gedacht aan circa een jaar na de start van de commissie.

[1] Zie onder meer Kamerstukken II 2010–11, 31 490, nr. 54.

Ten slotte
Wij leven in budgettair krappe tijden. Dat betekent dat het naar verwachting niet mogelijk zal zijn om een belastingherziening gepaard te laten gaan met een omvangrijke netto lastenverlichting. In alle door de commissie te ontwikkelen scenario's zullen er dus winnaars en verliezers zijn. Dat moeten wij onder ogen zien.

De staatssecretaris van Financiën,
F. H. H. Weekers

8 Bijlage 2

geraadpleegde personen

De commissie heeft een rondetafelbijeenkomst gehouden op 8 februari 2013 over de belasting op kapitaal en dankt onderstaande experts voor hun bereidheid om daaraan deel te nemen.

prof.dr. S. Cnossen	Erasmus Universiteit Rotterdam
prof.dr. P.H.J. Essers	Universiteit van Tilburg
prof.dr.mr. E.J.W. Heithuis	Universiteit van Amsterdam
drs. T.W.M. Poolen	Ministerie van Financiën

Bij twee gelegenheden heeft de commissie voorts gesproken met D. Blansjaar, mr. H.J.J.M. van Bommel en E. Morit van het directoraat-generaal Belastingdienst over de uitvoering van toeslagen en inkomstenbelasting. Ten slotte heeft de commissie over de uitvoeringskosten en uitvoerbaarheid van haar voorstellen op 31 mei een gesprek gehad met drs. P.W.A. Veld, directeur-generaal Belastingdienst.

9 Bijlage 3

samenstelling Commissie inkomstenbelasting en toeslagen

Voorzitter

Drs. C. (Kees) van Dijkhuizen (1955) is per 1 juni 2013 benoemd tot Chief Financial Officer bij ABN AMRO Bank N.V. Daarvoor bekleedde hij die functie bij NIBC Bank alwaar hij tevens vice-voorzitter was van de Raad van Bestuur. Hij is zowel met de politieke als met de ambtelijke wereld goed bekend. Voorheen werkte hij voor de ministeries van Financiën en Economische Zaken. Bij Financiën was hij thesaurier-generaal. Kees van Dijkhuizen is econoom.

Leden, in alfabetische volgorde

Dr. J.C.K.W. (Jan Kees) Bartel (1943) was van 1992-2010 lid van de Raad van State. Hij heeft als staatsraad geadviseerd over belastingwetgeving. Daarvoor was hij onder meer belastingadviseur en buitengewoon hoogleraar belastingrecht aan de Katholieke Hogeschool Tilburg en de Erasmus Universiteit Rotterdam, alsmede rechter-plaatsvervanger in Middelburg en raadsheer-plaatsvervanger in Den Bosch. Jan Kees Bartel is fiscaal jurist.

Prof. dr. C.L.J. (Koen) Caminada (1966) is hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving aan de Universiteit Leiden. Tevens is hij projectleider van het onderzoeksprogramma Hervorming Sociale Zekerheid en coördinator van het programma Hervorming van Sociale regelgeving. Zijn expertise ligt bij empirische analyse, sociale zekerheid, fiscaal-economisch beleid en verdelingsvraagstukken. Koen Caminada is econoom.

Mw. mr. dr. N.C.G. (Nicole) Gubbels (1973) is universitair docent belastingrecht aan de Universiteit van Tilburg. Haar expertise ligt bij de belastingheffing voor particulieren. Zij is als extern vaktechnisch adviseur verbonden aan PwC. Nicole Gubbels is fiscaal jurist.

Prof. dr. P. (Peter) Kavelaar (1959) is hoogleraar Fiscale economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Daarnaast is hij directeur Wetenschappelijk Bureau en vennoot bij Deloitte Belastingadviseurs te Rotterdam. Daarvoor was hij onder meer hoogleraar Belastingrecht aan de Universiteit Leiden en was hij als Inspecteur van 's-Rijks belastingdienst gedetacheerd bij de vakgroep Openbare Financiën en Belastingrecht aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Peter Kavelaars is fiscaal econoom.

Drs. B.J. (Barthold) Kuipers (1972) is werkzaam bij de European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA) in Frankfurt, gedetacheerd vanuit De Nederlandsche Bank. Hij heeft tot en met 2006 gewerkt bij het Centraal Planbureau (CPB). In de tien jaar bij het CPB heeft hij zich met name gericht op de terreinen arbeidsmarkt en macro-economische ramingen. Barthold Kuipers heeft daarnaast gewerkt bij APG en de Europese pensioenfederatie EFRP in Brussel. Barthold Kuipers is econometrist.

Mw. drs. C. (Carla) Smits-Nusteling (1966) is ondernemer en non executive board member bij ASML en Tele2 AB. Tot 2012 was zij Chief Financial Officer en lid van de Raad van Bestuur bij KPN. Zij bekleedde daarvoor diverse (financiële) managementfuncties bij KPN en TNT. Carla Smits is bedrijfseconoom.

Secretariaat, in alfabetische volgorde

Ir. drs. K.B. (Kees) den Boogert, drs. K.A. (Kees) Heineken, mw. mr. J.Ch. (Joke) Leget en drs. S. (Sander) Veldhuizen.

Op de foto van links naar rechts: ir. drs. K.B. (Kees) den Boogert, prof. dr. C.L.J. (Koen) Caminada, drs. S. (Sander) Veldhuizen, drs. C. (Carla) Smits-Nusteling, prof. dr. P. (Peter) Kavelaars, drs. C. (Kees) van Dijkhuizen, mr. dr. N.C.G. (Nicole) Gubbels, dr. J.C.K.W. (Jan Kees) Bartel, drs. B.J. (Barthold) Kuipers, mr. J.Ch. (Joke) Leget en drs. K.A. (Kees) Heineken.

10 Bijlage 4

de samenvatting van het interimrapport

Belastingstelsels zijn altijd in beweging. Jaarlijks wordt door middel van het Belastingplan een groot aantal meer of minder ingrijpende wijzigingen in de belastingwetten doorgevoerd. Deze wijzigingen kunnen voortkomen uit regeerakkoorden van coalities van verschillende kleur en zijn soms reacties op actuele kwesties. Daarnaast zijn er allerlei maatschappelijke ontwikkelingen die het wenselijk maken het belastingstelsel met enige regelmaat tegen het licht te houden. Om periodiek te kijken of het belastingstelsel nog aan de eisen van de tijd voldoet, worden met grotere tussenpozen meer fundamentele analyses uitgevoerd. Deze kunnen dan weer tot structurele wijzigingen in het stelsel leiden. Voor de inkomstenbelasting zijn de herziening op voorstel van de commissie-Oort in 1990 en de belastingherziening 2001 markante punten. Voor de vennootschapsbelasting is de operatie 'Werken aan winst' uit 2007 de laatste grote herziening.

De laatste herziening van de inkomstenbelasting is al meer dan tien jaar geleden en de voorbereiding van een nieuwe herziening verloopt in fasen. Eerst is door het kabinet Balkenende IV in 2009 de Studiecommissie Belastingstelsel ingesteld. Deze heeft in 2010 vervroegd verslag uitgebracht. Dat verslag is door het kabinet Rutte gebruikt bij het opstellen van de Fiscale agenda. De parlementaire behandeling van die Fiscale agenda leidde tot de motie-Dijkgraaf, die door genoemd kabinet in februari 2012 werd gehonoreerd met de instelling van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen. Deze commissie onder leiding van drs. C. van Dijkhuizen brengt bij deze een interimadvies uit.

Opdracht aan de commissie

De staatssecretaris van Financiën gaf de commissie de opdracht om een beperkt aantal scenario's uit te werken voor een eenvoudig, solide en fraudebestendig belastingstelsel dat bijdraagt aan de concurrentiekracht van Nederland. Van het uitwerken van die scenario's moeten in elk geval drie elementen deel uitmaken: een wezenlijke verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting, een vereenvoudiging van de inkomstenbelasting en de toeslagen, en een meer samenhangend stelsel van fiscale kortingen en toeslagen. Om tot die scenario's te komen dient de commissie de gevolgen van afschaffing van de verschillende faciliteiten te analyseren, evenals de introductie van een vlakke(re) tariefstructuur en het verschuiven van de belastingdruk van de loon- en inkomstenbelasting naar indirecte belastingen. De scenario's moeten in principe lastenneutraal worden vormgegeven. Voor deze werkzaamheden heeft de commissie een jaar de tijd.

Tussentijdse rapportage ten gevolge van de val van het kabinet

Het tijdschema is doorkruist door de val van het kabinet Rutte en het vervroegen van de verkiezingen naar september 2012. Het advies van de commissie zou dan worden uitgebracht op een moment dat het nieuwe kabinet naar alle waarschijnlijkheid al aan het werk is. Concrete toepassing van het advies van de commissie in het kabinetsbeleid zou daardoor onwaarschijnlijk worden. Om deze reden heeft de staatssecretaris de voorzitter gevraagd om eerder met een advies te komen dat kan worden meegenomen in de kabinetsformatie. De commissie heeft daarin toegestemd. Dit had echter wel consequenties voor de werkwijze van de commissie. Zo bleek de resterende tijd te kort om tot een wel-

overwogen advies over de structurele ontwikkeling van het gehele stelsel van inkomstenbelasting en toeslagen te komen. Wel heeft de commissie een aantal maatregelen geïdentificeerd die helpen om het belastingstelsel activerender te maken en waarvan het gelet, op de hedendaagse maatschappelijke en economische ontwikkelingen wenselijk is dat het nieuwe kabinet daarmee rekening kan houden. Deze maatregelen zijn opgenomen in de voorliggende interimrapportage. Daarbij heeft de commissie zich geconcentreerd op box 1 van de inkomstenbelasting. Zij adviseert het komende kabinet om deze maatregelen over te nemen. Volgend jaar zal de commissie nog met enkele andere voorstellen komen.

Speerpunten van de commissie

De commissie is haar werkzaamheden begonnen met een inventarisatie van de belangrijkste knelpunten in de economie aan de oplossing waarvan een herziening van het systeem van de inkomstenbelasting en toeslagen kan bijdragen. Daarbij is zij tot de volgende speerpunten gekomen:

- Het bevorderen van de arbeidsparticipatie door het meer lonend maken van werk
- Het in beweging brengen van de woningmarkt
- Het minder rondpompen van geld en vereenvoudiging van het stelsel.

Vanuit deze drie speerpunten heeft de commissie een aantal maatregelen geïdentificeerd dat samen een lastenneutraal pakket vormt. Voor de korte termijn ziet dat er als volgt uit:

Arbeidsparticipatie bevorderen door werken meer lonend te maken

De primaire invalshoek van het advies van de commissie is dat de arbeidsparticipatie bevorderd wordt door werken meer lonend te maken dan op het ogenblik het geval is. De komende tijd zal Nederland vergrijzen. Dit zorgt ervoor dat de collectieve uitgaven fors toenemen, terwijl het aantal werkenden dat deze uitgaven moet betalen afneemt. Wil Nederland in de toekomst zijn concurrentiepositie, welvaart en collectieve voorzieningen handhaven en zelfs verbeteren, dan is het noodzakelijk dat het arbeidspotentieel zoveel mogelijk benut wordt. De commissie wil dit bevorderen door een aantal maatregelen te nemen:

- Verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting: in de volgende kabinetsperiode wordt het aantal schijven verminderd tot twee. De tweede en de derde schijf worden opgenomen in de eerste schijf. Het tarief van die eerste schijf blijft op het niveau van 2013: 37 procent. Het tarief van de tweede schijf wordt 49 procent. Meer dan 90 procent van de belastingplichtigen valt dan in de eerste schijf. Nu is dat 45 procent. Na de volgende kabinetsperiode zal de opbrengst van een aantal maatregelen toenemen. Dit biedt ruimte voor een verdere tariefdaling met drie procentpunt. De nieuwe tariefstructuur is weergegeven in figuur 10.1.
- Door aanpassingen in de fiscale behandeling van de eigen woning en het schrappen van aftrekposten, neemt voor een aantal belastingplichtigen het belastbaar inkomen toe. Daardoor komen zij eerder in de hoogste schijf. Om te voorkomen dat het aantal belastingplichtigen in de nieuwe tweede schijf groter wordt dan dat in de huidige vierde schijf, wordt de grens van de nieuwe tweede schijf 5.500 euro hoger dan de huidige grens van de hoogste schijf. Hierdoor blijft het aantal huishoudens dat in het toptarief valt gelijk aan het huidige aantal.
- Verhoging van de arbeidskorting met 70 euro in 2014, oplopend tot 410 euro in 2017. Voor de hoogste inkomens wordt zij geleidelijk tot nul terug gebracht.
- Een gemakkelijker overgang naar werk voor alleenstaande ouders zonder werk. De verhoogde bijstandsuitkering en de alleenstaande ouderkorting worden vervangen door een kop op het kindgebonden budget.

– Het afschaffen van regelingen die het opnemen van verlof bevorderen, zoals de ouderschapsverlofkorting.
– Deze maatregelen worden gefinancierd door het schrappen van diverse aftrekposten, maatregelen om de subsidiëring van het wonen te beperken en door verhoging van het tarief van de BTW. Ook dit laatste verbetert de economische structuur.

Figuur 10.1 Huidige en toekomstige tarieven inkomstenbelasting, personen jonger dan 65 jaar

De woningmarkt weer in beweging brengen

De Nederlandse woningmarkt is de facto tot stilstand gekomen. Door de economische crisis zijn sluimerende onevenwichtigheden aan het licht gekomen. Daardoor is de nieuwbouw sterk gedaald, terwijl op de markt voor bestaande koopwoningen het aantal transacties sterk is afgenomen en ook de prijzen al vier jaar dalen.

De onevenwichtigheden op de woningmarkt hebben ook een fiscale component. De voor de eigen woning betaalde rente is in box 1 aftrekbaar van het belastbaar inkomen, terwijl dat voor andere door particulieren betaalde rente niet het geval is. Financiering van de eigen woning met geleend geld is daardoor fiscaal te aantrekkelijk. Bovendien kan door middel van spaarhypotheken en soortgelijke producten vermogen worden opgebouwd, waarvan de aangroei niet belast is. De aangroei van ander vermogen is wel belast via de forfaitaire rendementsheffing in box 3. Dit alles leidt ertoe dat huishoudens geprikkeld worden om een hoge schuld op hun woning te nemen en daar zo weinig mogelijk op af te lossen. Daarnaast is de forfaitaire bijtelling op de eigen woning lager dan het forfaitair rendement op andere vermogenscomponenten.

Bij een lage gevoeligheid van de woningbouw voor prijzen leidt dat op de koopwoningmarkt tot een opwaartse prijsdruk. Voor de banken leidt dat tot steeds grotere problemen om de hypotheekschuld te financieren, waardoor zij minder bereid zijn om hypotheken aan te bieden. De grote omvang van de hypotheekschuld van ca. 650 miljard euro leidt niet alleen tot een derving van belastinginkomsten van meer dan 10 miljard euro, maar leidt ook tot een zelfstandige aantasting van de financiële stabiliteit van ons land.

Tegenover de opwaartse prijsdruk van de fiscale behandeling van de eigen woning staat een neerwaartse druk van de overheid op het niveau van de huren. Voor een groot deel van de huurmarkt worden deze beperkt door huurregulering. Hierdoor wordt de huurder geprikkeld te blijven huren en is het voor commerciële aanbieders niet lonend om huurwoningen aan te bieden.

Door de daling van de woningprijzen in de afgelopen jaren is voor een substantiële groep huishoudens de waarde van hun woning lager dan de erop rustende hypotheekschuld. Zouden deze eigenaars nu besluiten hun huis te verkopen, dan worden zij met een restschuld geconfronteerd. Deze potentiële restschulden belemmeren de doorstroming op de woningmarkt nog verder.

De commissie vindt dat de eigen woning fiscaal minder sterk moet worden gefacilieerd en dat aflossen van hypotheekschuld gestimuleerd moet worden. Alleen dan ontstaat meer vertrouwen in de markt en zullen kopers en bouwers weer risico durven nemen. Daarom adviseert de commissie de volgende maatregelen voor de komende kabinetsperiode:

- Voor nieuwe en bestaande hypotheken wordt aflossen gestimuleerd. De hypotheekrenteaftrek blijft als principe overeind. Wel wordt gedurende de looptijd de aftrekbaarheid van de rente geleidelijk teruggebracht via een dertigjarig forfaitair-annuïtair schema. Dit schema ligt vast gedurende de looptijd en gaat uit van de woningschuld op het moment van aangaan van de schuld.
  Er is geen verplichting om daadwerkelijk af te lossen.
- De vrijstelling voor de uitkeringen uit kapitaalverzekering eigen woning en vergelijkbare regelingen wordt voor nieuwe hypotheken afgeschaft. Het wordt dus niet langer mogelijk om enerzijds een hoge woningschuld te houden en anderzijds belastingvrij kapitaal op te bouwen.
- Het eigenwoningforfait en de hypotheekrenteaftrek worden tegen het tarief van de nieuwe eerste schijf, 37 procent, in de heffing betrokken.
- De overdrachtsbelasting op woningen wordt afgeschaft.
- De rente over de restschuld die na verkoop van een woning ontstaat, wordt gedurende een periode van twaalf jaar fiscaal aftrekbaar. Bovendien komt er een garantieregeling (vergelijkbaar met NHG) voor deze restschulden, waardoor banken sneller een lening zullen verstrekken aan kopers met een restschuld. Deze garantieregeling wordt gefinancierd door een beperkte opslag op de hypotheekrente.
- Deze maatregelen hebben het grootste effect op mensen met een inkomen in de huidige vierde schijf. De opbrengst, na aftrek van de kosten van het afschaffen van de overdrachtsbelasting, wordt dan ook mede gebruikt om het tarief van de nieuwe tweede schijf te verlagen van 52 naar 49 procent.

Om het evenwicht tussen huur en koop te herstellen en om te voorkomen dat lastenverzwaring voor kopers via tariefverlaging weglekt naar huurders doet de commissie ook voorstellen voor de huursector:

- Het woningwaarderingsstelsel wordt afgeschaft. De maximaal redelijke huur wordt vastgesteld op 4,5 procent van de WOZ-waarde. De huren voor zittende huurders gaan ieder jaar met twee procentpunt boven de inflatie omhoog totdat de huur het niveau van 4,5 procent van de WOZ-waarde bereikt. Voor huurders met een inkomen boven 43.000 euro bedraagt de maximale jaarlijkse huurstijging vijf procentpunt boven de inflatie.
- De extra huuropbrengst ten gevolge van bovenstaande verhoging wordt volledig afgeroomd door de verhuurderheffing, die deels wordt gebruikt voor de financiering van de huurtoeslag en voor het overige wordt teruggesluisd via de genoemde

verlaging van de tarieven van box 1 van de loon- en inkomstenbelasting.
– De systematiek van de huurtoeslag blijft ongewijzigd. Door de extra huurverhoging stijgt de toeslag.

Minder geld rondpompen: het systeem vereenvoudigen

Het grote aantal faciliteiten zorgt voor hoge tarieven

Het stelsel van inkomstenbelasting en toeslagen kent tientallen regelingen die de belastinginkomsten verminderen. Als deze faciliteiten worden afgeschaft, kan dezelfde opbrengst bereikt worden bij lagere tarieven. De faciliteiten zorgen er dus voor dat extra werken minder loont dan zou kunnen. Dat is voor de commissie reden om de faciliteiten tegen het licht te houden, mede omdat zij het systeem erg ingewikkeld maken.

Meer vooringevulde aangiften

Het aantal personen dat aangifte inkomstenbelasting doet bedraagt bijna dertien miljoen. Daarnaast ontvangen zes miljoen personen een toeslag. Met het aantal personen dat met de Belastingdienst te maken heeft, stegen ook de kosten van uitvoering en controle door de Belastingdienst. De Belastingdienst is inmiddels begonnen met het voorinvullen van de aangifte inkomstenbelasting. Daarbij vult zij gegevens die zij van derden krijgt in de aangifte in. De belastingplichtige downloadt de aangifte inclusief deze gegevens en hoeft deze alleen nog maar te controleren. Behalve voor de burger heeft voorinvullen ook voordelen voor de Belastingdienst. Niet-gebruik, oneigenlijk gebruik en misbruik worden sterk teruggedrongen. Het verhogen van het aantal volledig voor in te vullen aangiften is één van de redenen voor de commissie om met een stofkam de bestaande fiscale faciliteiten na te lopen.
Bij vereenvoudigingsmaatregelen snijdt het mes dus aan twee kanten: de burger krijgt vaker een volledig vooringevulde aangifte, hoeft minder vragen te beantwoorden in het aangifteprogramma en het tarief wordt lager. Volledig voorinvullen wordt voor ca. 90 procent van de belastingplichtigen mogelijk. Hieronder worden de voornaamste vereenvoudigingsvoorstellen van de commissie weergegeven.

Fiscale behandeling pensioenpremies wordt beperkt voor hoge inkomens

De commissie meent dat het huidige pensioenstelsel een groot goed is, en dat er geen aanleiding is om de omkeerregel voor pensioenopbouw af te schaffen. De inkomens- en vermogenspositie van ouderen is de laatste jaren echter fors toegenomen. Voor de lage inkomens is de fiscale behandeling van het pensioen te rechtvaardigen vanuit het streven om ouderen financieel onafhankelijk te maken. Voor de hogere inkomens is de commissie van oordeel dat deze zelf een keuze kunnen maken. Om dat te illustreren: van de tien procent huishoudens met de hoogste inkomens heeft ongeveer negentig procent een eigen woning. Als de eigenwoningschuld is afgelost, dalen de woonlasten en kan men desgewenst vrijwillig voor een lager pensioen kiezen. Vanwege de grotere financiële zelfredzaamheid van hoge inkomens stelt de commissie voor om de fiscale behandeling van het tweede pijlerpensioen af te toppen op het inkomen waar in het nieuwe stelsel de tweede schijf begint (62.500 euro). De grens voor het pensioen in de derde pijler wordt aan dit niveau aangepast. Op dit moment valt ongeveer zeven procent van de belastingplichtigen in de hoogste schijf. De commissie wil dit percentage ruwweg gelijk houden, ook in de toekomst. Daarom stelt zij voor om de schijfgrens te indexeren met de loonontwikkeling en niet met de prijsontwikkeling. Zo wordt voorkomen dat geleidelijk steeds meer huishoudens voor hun pensioenvoorziening gedeeltelijk buiten de omkeerregel gaan vallen.

Gepensioneerden worden gelijk behandeld met personen jonger dan de pensioenleeftijd

Gepensioneerden kennen een vrijstelling van de AOW-premie. Hierdoor ligt het gecombineerde tarief voor deze groep tot een inkomen van ca. 34.000 euro, 17,9 procent lager dan het tarief voor niet-gepensioneerden. Vanaf 2011 wordt dit verschil zeer geleidelijk verminderd door de bovengrens van de tweede belastingschijf van box 1 niet meer volledig te indexeren voor belastingplichtigen die zijn geboren na 1945. De commissie stelt voor om dit proces te versnellen door het gecombineerde tarief voor gepensioneerden met één procentpunt per jaar te laten toenemen. Na achttien jaar geldt er dan één tariefstructuur voor alle belastingplichtigen.

Naar een nieuw evenwicht tussen zelfstandigen en werknemers

De lastendruk voor zelfstandigen is met name bij lage winsten lager dan die voor werknemers. Dit verschil is de laatste jaren sterk toegenomen. Hiervoor is slechts ten dele rechtvaardiging te vinden. Met name bij lage winsten geven de faciliteiten voor ondernemers spanning omdat daar de verschillen met werknemers het grootst zijn. Voor de zelfstandigenaftrek en de startersaftrek zoals die thans zijn vormgegeven ziet de commissie daarom geen plaats meer. Deze geven een prikkel om ondernemer te worden, maar geen prikkel om door te groeien. De commissie stelt voor om deze faciliteiten over een periode van acht jaar uit te faseren. De opbrengst wordt gebruikt om de arbeidskorting te verhogen, zodat alle werkenden profiteren.

Fiscale regelingen bundelen met bestaande uitkeringen en subsidies

Er bestaan veel fiscale regelingen met het doel om het inkomen van specifieke groepen te ondersteunen. Op vrijwel alle groepen zijn diverse, deels overlappende regelingen gericht en er bestaan vaak ook buiten het stelsel van belastingen en toeslagen regelingen die zich op dezelfde doelgroep richten. De commissie adviseert om zoveel mogelijk te komen tot een stroomlijning van regelingen die op dezelfde doelgroep zijn gericht, zoals de kindregelingen en stelt voor om de ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting geleidelijk te verwerken in de AOW-uitkeringen. Ook de jonggehandicaptenkorting dient naar het oordeel van de commissie naar de Wajong-uitkering te worden overgeheveld.

Ingewikkelde fiscale regelingen worden omgezet in subsidieregelingen

Sommige fiscale regelingen zijn expliciet gericht op niet-fiscale doelen en vragen bij de uitvoering om veel niet-fiscale informatie. De Belastingdienst is slecht toegerust om dit soort informatie te controleren en valt soms terug op informatie van andere organisaties. De commissie stelt voor om dit soort regelingen met behoud van budget over te hevelen naar de betrokken ministeries. Voorbeelden hiervan zijn de aftrekposten voor specifieke zorgkosten en weekenduitgaven voor gehandicapten, de S&O-aftrek voor ondernemers en de aftrek voor monumentenpanden.

Fiscale regelingen die niet meer in het stelsel passen worden afgeschaft

Ten slotte is er nog een categorie faciliteiten waarvan de commissie vindt dat zij niet meer in het belastingstelsel passen. Alleen regelingen die de commissie met de kennis van nu opnieuw zou invoeren, blijven bestaan. De aftrekposten voor giften en scholingsuitgaven worden grotendeels afgeschaft. Daarnaast heeft de commissie er uit overwegingen van eenvoud voor gekozen om de onderhoudsverplichtingen tussen ex-echtgenoten te defiscaliseren.

Budgettaire en economische effecten

In figuur 10.2 is een overzicht gegeven van de opbrengst van de verschillende maatregelen en van de wijze van teruggave van die opbrengst. Het gaat om een budgettair neutraal pakket van 12,6 miljard euro aan het eind van de volgende kabinetsperiode. Doordat de opbrengst van sommige maatregelen daarna nog toeneemt is de structurele omvang van het pakket 24,3 miljard euro.

Figuur 10.2 Schematisch overzicht van herkomst en besteding van de opbrengst van de maatregelen van de commissie

Opbrengsten	2017	struc
Woning (koop en huur)	2,9	12,1
Pensioen	2,5	3,8
Ondernemers	1,1	2,1
Stroomlijning	0,5	0,5
BTW	5,7	5,7
Totaal	**12,6**	**24,3***

Bestedingen	2017	struc
Verlaging van de loon- en inkomsten-belasting	11,8	22,3
Woning	0,8	2,0
Totaal	**12,6**	**24,3**

a Door afrondingsverschillen tellen de afzonderlijke getallen niet overal op tot de totalen.

De commissie heeft in lijn met haar opdracht voorstellen gedaan die budgettair neutraal zijn. De opbrengsten zijn voor het grootste deel verwerkt in lagere belastingtarieven. Hierdoor wordt werken meer lonend en neemt de werkgelegenheid toe. Op verzoek van de commissie heeft het CPB de economische effecten van de voorstellen berekend. De arbeidsmarkteffecten zijn opgenomen in tabel 10.1. Als gevolg van de voorstellen van de commissie stijgt de werkgelegenheid met 2,1 procent. Dit komt overeen met 142.000 arbeidsjaren. De commissie geeft conform haar opdracht ook de volledige opbrengst van haar voorstellen met betrekking tot de koopwoning terug aan de burger. In het basispad van het CPB ten behoeve van de doorrekening van de verkiezingsprogramma's is de opbrengst van de beperking van de hypotheekrenteaftrek uit het begrotingsakkoord op lange termijn niet teruggegeven. Hierdoor komt het houdbaarheidssaldo bij doorrekening van de commissievoorstellen netto 1 miljard euro slechter uit dan in het basispad, als saldo van het wel teruggeven van de opbrengsten van de beperking van de hypotheekrenteaftrek (heeft een negatief effect van 5 miljard euro op het houdbaarheidssaldo) en de positieve effecten van de belastingvoorstellen van de commissie (die een positief effect van 4 miljard euro hebben op het houdbaarheidssaldo).

Tabel 10.1 Structurele arbeidsmarkteffecten

	Procentuele mutaties
Arbeidsaanbod in uren	1,6
Werkloosheidsvoet	-0,5
Werkgelegenheid in uren	2,1

Effecten op de inkomensverdeling

De voorstellen van de commissie leiden tot het koopkrachtbeeld zoals verkort is weergegeven in tabel 10.2. In deze tabel is te zien dat de voorstellen over het algemeen een bescheiden positief beeld geven. Werknemers gaan er gemiddeld licht op vooruit, uitkeringsgerechtigden niet op voor- of achteruit en gepensioneerden kunnen er iets op achteruit gaan, waarbij de onderkant wordt ontzien.

Tabel 10.2 Koopkrachteffecten, medianen van verschillende groepen huishoudens

	Gemiddelde ontwikkeling in procenten per jaar, 2013-2017
Werkenden	+¼ tot +¾
Uitkeringsgerechtigden	0 tot +¼
Gepensioneerden	-½ tot +½

Het CPB heeft een berekening gemaakt van de Gini-coëfficient, een indicator van de mate van ongelijkheid. Nederland kent een relatief gelijkmatige inkomensverdeling, met een lage Gini-coëfficiënt van 0,267. Als gevolg van de maatregelen van de commissie stijgt de Gini-coëfficient naar 0,271. Dit betekent dat de ongelijkheid als gevolg van de voorstellen van de commissie licht stijgt.

Vooruitblik

De Commissie inkomstenbelasting en toeslagen brengt haar advies eerder uit dan oorspronkelijk was voorzien. Dat heeft ertoe geleid dat de commissie een aantal hervormingen nog niet heeft kunnen uitwerken. Een voorbeeld daarvan is het stroomlijnen van de heffingskortingen en toeslagen in één geïntegreerde huishoudentoeslag. Verder wil de commissie in haar eindrapport aandacht besteden aan de belasting op inkomen uit kapitaal in box 2 en box 3.

Ten slotte

Deze voorstellen zijn uiteraard niet in beton gegoten. Er kunnen ook andere accenten gelegd worden of als er ruimte voor lastenverlichting is kunnen financieringsbronnen (deels) vervallen. Ook binnen het pakket is het mogelijk om financieringsbronnen te laten vervallen en minder lastenverlichting te geven. De economische effecten en koopkrachteffecten veranderen dan uiteraard wel.

11 Bijlage 5

de voorstellen over belastingfaciliteiten in een schema

De commissie heeft 58 belastingfaciliteiten en toeslagen bekeken (tabel 3.2.3 in het interimrapport en tabel 4.5.1 uit het eindrapport). Bij 11 daarvan adviseert zij afschaffing op korte of lange termijn en komt de opbrengst (grotendeels) vrij voor tariefverlaging of andere lastenverlichting (categorie A). In haar ogen kunnen 6 faciliteiten worden afgeschaft het budget toegevoegd worden aan dat van bestaande regelingen (B). Vier faciliteiten horen in de ogen van de commissie niet thuis in het fiscale stelsel. Van deze regelingen adviseert zij om te bekijken of zij geïntegreerd kunnen worden met bestaande uitgavenregelingen of dat er nieuwe regelingen in het leven geroepen moeten worden (C). Bij de faciliteiten voor groen beleggen stelt zij vast dat deze in elk geval niet in het fiscale stelsel horen.
In onderstaande tabel is een overzicht van deze voorstellen gegeven. Tevens is aangegeven hoe de opbrengst wordt aangewend. Voor zover de opbrengst wordt gebruikt voor lastenverlichting (tariefverlaging, verlenging schijf, verhoging algemene heffingskorting en/of arbeidskorting) is hier en daar een indicatie gegeven van de specifieke aanwending. Posten zijn echter niet geoormerkt; de relatie tussen beperking van specifieke aftrekposten en specifieke lastenverlichting is dus niet één op één.

regeling	voorstel	budget aangewend voor	categorie
Wonen			
Hypotheekrenteaftrek	beperken volgens forfaitair annuïtair schema	tariefverlaging, afschaffen overdrachts-belasting, aftrekbaarheid rente restschulden	
Hypotheekrenteaftrek/ eigenwoningforfait	aftrekken/belasten tegen tarief eerste schijf	tariefverlaging, afschaffen overdrachts-belasting, aftrekbaarheid rente restschulden	
Persoonsgebonden aftrek monumentenpanden	afschaffen	aanwenden voor nieuwe subsidieregeling	C
Vrijstelling kapitaalverzekering eigen woning	afschaffen voor nieuwe gevallen	tariefverlaging	A
Pensioen			
Fiscale behandeling pensioenopbouw	beperken tot inkomensgrens nieuwe eerste schijf	tariefverlaging	
Vrijstelling AOW-premie gepensioneerden	afschaffen in 18 jaar	tariefverlaging	A
Inkomensondersteuning			
Alleenstaande ouderkorting	afschaffen	samen met kop op bijstand toevoegen aan kindgebonden budget voor alleen-staande ouders	B
Aftrek levensonderhoud kinderen	afschaffen	toevoegen aan kindgebonden budget, dan wel verhogen arbeidskorting	B
Ouderschapsverlofkorting	afschaffen	toevoegen aan kindgebonden budget, dan wel verhogen arbeidskorting	B
MKOB, koopkrachttegemoetkoming ouderen	afschaffen	aanwenden voor verhoging AOW	B
Ouderenkorting	afschaffen	aanwenden voor verhoging AOW	B
Alleenstaande ouderenkorting	afschaffen	aanwenden voor verhoging AOW	B
Jonggehandicaptenkorting	afschaffen	aanwenden voor verhoging WAJONG-uitkering	B
Alimentatie	defiscaliseren (niet meer aftrekbaar bij de gever, niet meer belast bij de ontvanger)	tariefverlaging	A
Aftrek specifieke zorgkosten	afschaffen	integreren met bestaande subsidies voor chronisch zieken en gehandicapten	C
Aftrek weekenduitgaven gehandicapten	afschaffen	integreren met bovenstaande regelingen	C
Ondernemers			
Zelfstandigenaftrek, inclusief extra aftrek voor starters	afschaffen in 8 jaar	verhoging arbeidskorting	A
Fiscale Oudedagsreserve	sanctie als reserve niet gebruikt wordt voor aankoop lijfrente	tariefverlaging	
Stakingsaftrek	afschaffen	verhogen arbeidskorting	A
Aftrek voor Speur- en Ontwikkelingswerk	afschaffen	aanwenden voor (nieuwe) subsidieregeling	C
Meewerkaftrek	afschaffen	tariefverlaging	A
Startersaftrek arbeidsongeschikten	afschaffen in 8 jaar	tariefverlaging	A
Willekeurige aftrek starters	afschaffen	tariefverlaging	A
Overig			
Giftenaftrek	afschaffen	tariefverlaging	A
Scholingsaftrek	afschaffen	tariefverlaging; deel gebruiken voor subsidie intersectorale scholing	A
Box 3			
Heffingvrij vermogen	continueren	n.v.t.	
Ouderentoeslag heffingvrij vermogen	afschaffen in 18 jaar	tariefverlaging	A
Vrijstelling groen beleggen	Uit het fiscale stelsel		A/B/C
Heffingskorting groen beleggen	Uit het fiscale stelsel		A/B/C

12 Bijlage 6

lijst van afkortingen

AB	Aanmerkelijk belang
AOW	Algemene Ouderdomswet
BBP	Bruto binnenlands product
BTW	Belasting toegevoegde waarde
BV	Besloten vennootschap
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
DGA	Directeur-grootaandeelhouder
DNB	De Nederlandsche Bank
EU	Europese Unie
IACK	Inkomensafhankelijke combinatiekorting
IB	Inkomstenbelasting
LB	Loonbelasting
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
MKOB	Mogelijke koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtingen
NHG	Nationale Hypotheek Garantie
S&O	Speur & ontwikkelingswerk
SER	Sociaal-Economische Raad
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VAT	Value added tax
Vpb	Vennootschapsbelasting
Wajong	Wet werk en arbeidsondersteuning jong gehandicapten
WOZ	Wet waardering onroerende zaken
ZZP-er	Zelfstandige zonder personeel