

Bouwstenen voor een beter belastingstelsel

28-8-2020 | Door Kees van Oostwaard werkzaam bij Fiscale Zaken VIVAT



Al weer een kleine twintig jaar geleden werd de Wet IB 2001 ingevoerd. Dat was in feite een uitgebreide ‘verbouwing’ van de Wet op de inkomstenbelasting 1964.¹ De recent gepubliceerde Bouwstenen beogen wijzigingen op een veel groter terrein.

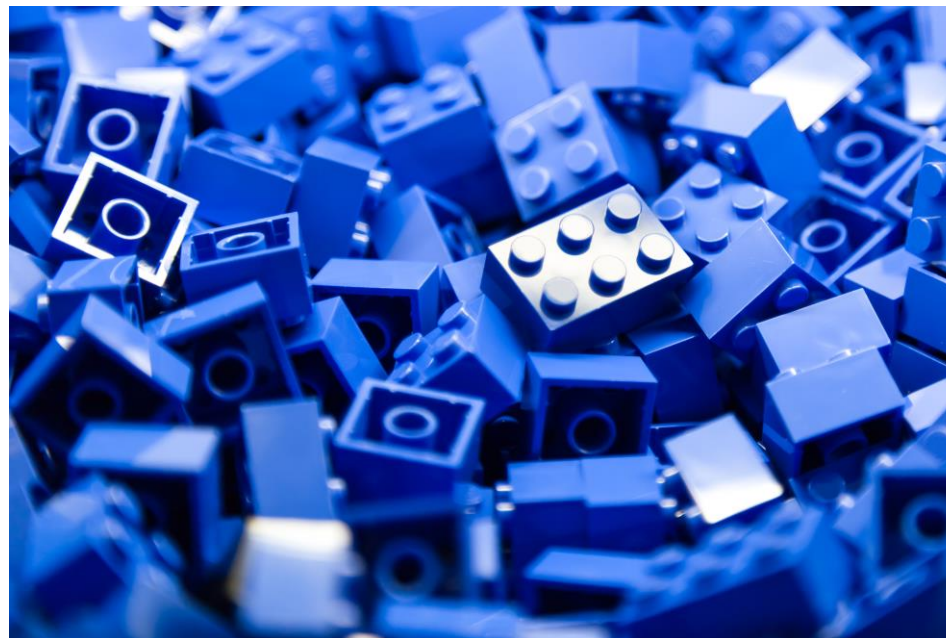
Het bouwstenentraject omvat 10 deelonderzoeken over (nagenoeg) de volle breedte van het belastingstelsel. Het is in 2019 opgezet als een ambtelijk traject zonder politieke sturing. Doel is om uitgewerkte beleidsopties op te leveren voor het volgende kabinet. Via seminars en zogenoemde stakeholdersbijeenkomsten zijn wetenschappers, opiniemakers en maatschappelijk organisaties hierbij betrokken geweest.

Het resultaat is een pakket van meer dan 1.200 pagina’s! In dit artikel ga ik in op de zaken die het meest opvallen in relatie tot (particuliere) bank- en verzekeringsproducten.

Inleiding

Het pakket raakt grote delen van ons belastingstelsel. Maar het is toch geen integrale behandeling. Zo wordt de nodige aandacht besteed aan oudedagsvoorzieningen waarbij nadrukkelijk ook wordt verwezen naar (de afhankelijkheid van) het pensioenakkoord.

Dit artikel bestaat hierna uit drie delen. Een algemeen deel met aandacht voor de verdeling van heffing op arbeid en vermogen. Vervolgens komen de oudedagsvoorzieningen de woningmarktaspecten aan bod. En ten slotte sta ik stil bij enkele overige punten.



Algemeen

Van heffing op arbeid naar heffing op vermogen

Kernboodschap in het deelrapport ‘De Nederlandse belastingmix is dat de lasten op (tegenwoordige) arbeid een sterke versturende werking hebben op het arbeidsaanbod en daarmee op economische groei.² De loon- en inkomensheffing is de belangrijkste inkomstenbron van de overheid. Het rapport constateert daarbij drie trends die een risico vormen voor de inkomsten³:

- het toenemend belang van zelfstandigen,
- de vergrijzing, en
- de druk op het pensioenstelsel.

¹ Zie ook Stevens, Fiscale handboeken Inkomstenbelasting 2001 Voorwoord bij eerste druk

² Pag. 19 De Nederlandse belastingmix

³ Pag. 23 De Nederlandse belastingmix

Op de laatste twee onderwerpen kom ik nog terug bij het onderdeel Oudedagsvoorzieningen. Over het aantal zelfstandigen volsta ik met de opmerking dat deze groep - in ieder geval vóór de Corona-crisis - groeiend is en dat deze door fiscale regelingen minder zwaar belast worden dan werknemers.

Opvallend is de opmerking dat met het oog op de economische groei van de groep 'overige belastingen op kapitaal' vooral de schenk- en erfbelasting en de onroerendezaakbelasting (OZB) verstandige grondslagen zijn.⁴ Zo wordt in het rapport gepleit voor een hogere erf- en schenkbelasting. De redenering is dat de belastingmix efficiënter wordt en een bijdrage levert aan de vermogenshervdeling. Gedachte hierbij is dat een erfenis kan worden gezien als een financieel gewin waar geen tegenprestatie tegenover staat.⁵ Vergeleken met belasting op arbeid levert de schenk- en erfbelasting weinig economische verstoring op.

Die gedachte is op zich nog wel te volgen. Probleem is wel dat vermogende belastingplichtigen - vaak met behulp van adviseurs - in staat blijken de erf- en schenkbelasting te ontwijken. Dat geldt ook voor het streven om met hogere tarieven voor een extra (hoger) tarief voor grotere erfenissen en schenkingen in te voeren. En met de opbrengst hiervan een grotere vrijstelling voor lagere schenkingen en erfenissen te realiseren. Een van de genoemde beleidsopties is dan ook om een volledige vrijstelling van erfbelasting tot € 30.000 in te voeren in combinatie met een verhoging effectief tarief met 10% bij verkrijgingen boven € 300.000.⁶ Zodoende moet de inkomensongelijkheid verminderen worden. Maar dan doet het hiervoor genoemde probleem zich weer voor. Juist die groep weet zich daar aan te onttrekken. Dat wordt ook onderkend. Zolang tax planning en emigratie niet (kunnen) worden aangepakt, lijkt een te hoge schenk- en erfbelasting niet wenselijk.⁷

Vermogen zit in box 1, 2 en 3

De constatering dat vermogen zowel in box 1, 2 en 3 zit is uiteraard niet verrassend. Maar het deelrapport 'Belasten van vermogen' maakt duidelijk hoe lastig het is om iets te wijzigen aan het belasten van vermogen. De problematiek rondom de heffing in box 3 over spaargeld laat al zien hoeveel krachten een rol spelen bij de totstand-

koming van een nieuwe opzet. Laat staan als geschoven kan worden tussen de verschillende boxen.

Het is nog even wachten op de box-3-plannen voor spaarders van staatssecretaris Vijlbrief. Deze zijn toegezegd voor Prinsjesdag. Deze zullen daarna ongetwijfeld besproken worden in deze uitgave.

Oudedagsvoorzieningen

Pensioen komt relatief beperkt aan bod in de bouwstenen. Dat zal komen door het feit dat druk gewerkt werd en wordt aan het Pensioenakkoord. Desalniettemin is er wel aandacht voor de oudedagsvoorzieningen in de Bouwstenen. Want Nederland vergrijst. Dat is geen nieuws maar heeft wel consequenties.

Zo wordt de grondslag in box 1 voor een steeds groter deel gevormd uit AOW- en pensioeninkomen. In 2017 bedroeg het aandeel uitkeringen van AOW-ers 21% van het belastbare inkomen in box 1. Kijkend naar de meest recente bevolkingsprognose leidt de demografische ontwikkeling in combinatie met de voorgestelde verhoging van de AOW-leeftijd op basis van het Pensioenakkoord, tot een verdere toename van dit aandeel. In 2030 stijgt het aandeel tot 23%. En in 2040 tot ruim 26% in 2040.⁸

Vergrijzing zorgt ook voor een opwaartse druk op de zorgkosten.⁹

Fiscalisering AOW

De toename van het aandeel AOW- en pensioeninkomen in box 1 verlaagt de belastingdruk binnen box 1. De lastendruk op deze inkomsten is aanzienlijk lager. AOW-gerechtigden betalen immers geen AOW-premie.

Naast het toenemend belang van zelfstandigen en de druk op het pensioenstelsel, vormt de vergrijzing een risico voor de overheidsinkomsten.¹⁰

⁴ Zie pag. 43 De Nederlandse Belastingmix

⁵ Pag. 7 Belasten van vermogen

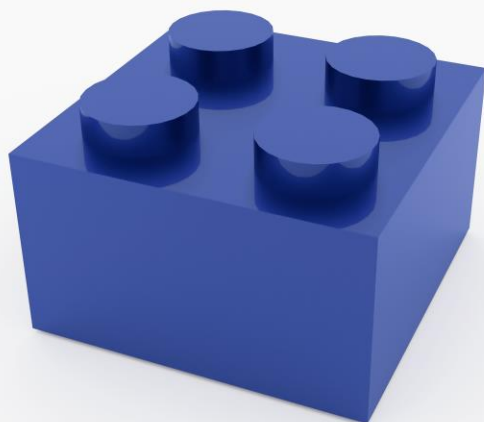
⁶ Pag. 62 Belasten van vermogen

⁷ Pag. 55 Belasten van vermogen

⁸ Pag. 25 De Nederlandse Belastingmix

⁹ Pag. 32 De Nederlandse belastingmix

¹⁰ Pag. 23 De Nederlandse belastingmix



Een van de voorstellen is dan ook om de AOW te fiscaliseren.¹¹ Dit voorstel is zeker niet nieuw. In 2006 waren er al ideeën om de AOW te fiscaliseren. Maar ook al in 2001 was er een kabinetsnotitie waarin de fiscalisering van de AOW als een haalbare beleids optie werd gepresenteerd.¹²

Probleem zit niet zo zeer in de theoretische onderbouwing van een dergelijke fiscalisering. Het probleem zit wel in de praktische uitwerking. Dat begint logischerwijs al met de tegenstand die onder de groep AOW-gerechtigden bestaat omdat een grote groep onder hen de pensioenen niet heeft zien groeien. Of erger nog: gekort is. En ook niet onbelangrijk: welke compensatiemaatregelen worden getroffen? Fiscalisering zal naar mijn inschatting aan accepteerbaarheid winnen als voldoende compensatie wordt gevonden (en dat ook duidelijk wordt gecommuniceerd). De opbrengst van deze maatregel wordt geschat op structureel € 4 miljard.¹³

¹¹ Pag. 63 De Nederlandse belastingmix.

¹² Verkenningen: bouwstenen voor toekomstig beleid (zie Inkomstenbelasting 2001, Stevens, 2^e druk, pag. 1408)

¹³ Pag. 67 De Nederlandse belastingmix en Fichebundel, nr. 2

Grondslag pensioen/lijfrente

Per 1 januari 2015 is de zogenoemde aftoppingsgrens ingevoerd van € 100.000.¹⁴ In het deelrapport wordt - nogal vanuit het niets - voorgesteld om het pensioen verder af te toppen. In het onderdeel 'Beleids opties' worden er slechts enkele woorden aan vuil gemaakt: "Verder aftoppen Witteveen kader. Zorgt voor een bredere grondslag van de belasting op arbeid."¹⁵ Dat is wel heel summier voor een dergelijke ingrijpende wijziging. Bovendien kan ik dan nog wel meer voorstellen bedenken die voor een verbreding van de belastinggrondslag kunnen zorgen. Het levert ook geen bijdrage voor eenvoud. Argumenten daarvoor heb ik niet gelezen. De motivatie is wat mij betreft dan ook ver onder de maat.

Pas in de bijlage worden de grensbedragen genoemd: € 80.000 (ongeveer twee maal modaal) en € 60.000 (anderhalf maal modaal). De opbrengst bedraagt naar verwachting structureel € 100 miljoen (bij grens € 80.000) en € 300 miljoen (bij grens € 60.000). Maar bijvoorbeeld hoeveel deelnemers aan een pensioenregeling hierdoor worden geraakt, wordt niet genoemd. Laat staan wat de effecten voor die deelnemers zijn. Een niet onbelangrijk voorbeeld in dit verband zijn de deeltijders. Daarvan is rondom de invoering van de aftopping op € 100.000 aangegeven dat de aftoppingsgrens voor deeltijders naar rato moet worden toegepast. Bij een grens van € 60.000 betekent dat voor een pensioendeelnemer die voor 50% werkt, een grens van € 30.000 geldt (en daar moet nog de helft van de AOW-franchise vanaf).

Hoezo een van de beste pensioenstelsels ter wereld?

Het is overigens ook de vraag hoe dit zich verhoudt tot het Pensioenakkoord. In de brief aan de Tweede Kamer heeft Koolmees dat onderwerp in ieder geval niet genoemd.¹⁶

Renseignering factor A

Een van de voorstellen is om verzekeraars en pensioenfondsen de zogenoemde factor A jaarlijks te laten aanleveren aan de Belastingdienst (renseigneren).¹⁷ Hiermee kan de Belastingdienst de "volledige berekening van de lijfrente aftrek inclusief reserveringsruimte voor belastingplichtigen" maken. Ook kan dit verwerkt worden in de voorgevulde aangifte (VIA).

¹⁴ Inmiddels door indexatie € 110.111 in 2020

¹⁵ Pag. 63 De Nederlandse belastingmix

¹⁶ Brief minister Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 6 juli 2020, kenmerk 2020-0000086400

¹⁷ Fiche 163, Fichebundel, pag. 298

Dit is een begrijpelijke wens. De VIA is het paradepaardje van de Belastingdienst. Ook het nut voor de consument is duidelijk.

Maar het is onbegrijpelijk dat vermeld wordt dat er geen budgettaire aspecten zijn. Die zijn er wel degelijk, zowel aan de kant van de pensioenuitvoerders als bij de Belastingdienst. Zeker de Belastingdienst moet ondertussen doordrongen zijn van het feit dat hier de nodige automatisering bij komt kijken. En dat kost geld.

Knelpunten woningmarkt

Ondanks het feit dat recent een uitgebreid rapport¹⁸ is verschenen, wordt in de Bouwstenen veel aandacht besteed aan onroerend goed. Dat is ook logisch als je naar het bredere onderwerp vermogensopbouw wil kijken. En onroerend goed is natuurlijk ook breder dan de eigen woning.

Belastingen op vastgoed

In tegenstelling tot de belasting op arbeid, behoren de belastingen op vastgoed *“tot de minst verstorende manieren om belastingopbrengsten te genereren.”*¹⁹ Zo is de Onroerendezaakbelasting (OZB) lastig te ontwijken. De OZB wordt dan ook gezien als een verstandige manier grondslag als economische groei het doel is.²⁰

Aan de andere kant heeft belasting op transactie van vastgoed een negatief effect op de doorstroming op de woningmarkt. En dat heeft weer gevolgen voor de flexibiliteit van de arbeidsmarkt. In de Bouwstenen wordt dan ook geconcludeerd dat de overdrachtsbelasting voor een relatief grote economische verstoring zorgt.²¹

In de Bouwstenen wordt ook ingegaan op zaken als de verhuurderheffing en tijdelijke verhuur via platforms zoals Airbnb. Deze onderwerpen vallen buiten het bestek van dit artikel. Hierna ligt de focus op de eigen woning en de hypotheekrenteaftrek in het bijzonder.

De eigen woning: wat te doen met de hypotheekrenteaftrek?

De doelmatigheid van de eigenwoningregeling is recent verbeterd. Volgens de onderzoekers van SEO komt dat komt door de invoering van

de fiscale aflossingseis, de afbouw van het maximale aftrektarief van de renteaftrek en de invoering van het toptarief in het eigenwoningforfait. De invoering van de regeling-Hillen was niet doelmatig. En de effectiviteit van de bijleenregeling is onduidelijk.²² Daar komt bij dat de lage rente ook zorgt voor een beperking van de hypotheekrenteaftrek.

Het deelrapport ‘Belasten van vermogen’ benoemt drie knelpunten:

- De eigenwoningregeling als geheel is ondoelmatig
- Een fiscaal eenduidig eindbeeld ontbreekt
- De eigenwoningregeling is zeer complex

Tegen de eerste twee punten kan verschillend worden aangekeken. Maar dat geldt niet voor het derde punt. Het is onomstreden dat de huidige fiscale regeling ingewikkeld is. Een voorbeeld staat ook nog in het deelrapport. *“Indien de hypotheekrenteaftrek met 5%-punt per jaar wordt afgebouwd, hoeft tevens vanaf 2031 niet te worden gecontroleerd op de zogeheten dertigjaarstermijn.”*²³ Het is een publiek geheim dat de Belastingdienst zelf niet meer beschikt over de relevante gegevens. Dat de regeling tegen het licht wordt gehouden is dus niet verwonderlijk.

De beleidsopties worden vervolgens nogal kort uitgewerkt. Deels begrijpelijk gelet op het al gepubliceerde rapport ‘Ruimte voor wonen’. Maar daardoor ook kort door de bocht. Het komt in feite neer op twee varianten.

De eerste variant is het verhuizen van de eigen woning naar box 3, met een vrijstelling van € 300.000 (WOZ-waarde), handhaving van de aflossingsverplichting, afschaffen overdrachtsbelasting en schenkingsvrijstelling eigen woning en terugsluizen van de opbrengst van het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek via box 1.²⁴

De tweede variant gaat volgens het deelrapport minder verder. Het gaat dan om versnelde afbouw van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait in box 1 (jaarlijks 5% tot 2030), handhaving aflossingseis, afschaffing van de schenkingsvrijstelling eigen woning en terugsluizen van de opbrengst van het afschaffen van de hypotheekrenteaftrek via box 1.²⁵

Mijn bezwaar is dat hier keuzes worden gemaakt zonder uitgebreide onderbouwing. En er lijkt sprake van een eenzijdige benadering: hoe houden we de regeling han-

¹⁸ Rijksoverheid, Ruimte voor wonen Brede maatschappelijke heroverweging, 20 april 2020

¹⁹ Pag. 45 De Nederlandse belastingmix

²⁰ Pag. 43 De Nederlandse belastingmix

²¹ Pag. 44 De Nederlandse belastingmix

²² Pag. 49 Belasten van vermogen

²³ Pag. 54 Belasten van vermogen

²⁴ Pag. 53 Belasten van vermogen

²⁵ Pag. 54 Belasten van vermogen

teerbaar voor de Belastingdienst. Dat aspect mag zeker niet vergeten worden, maar voorop moet staan hoe belastingplichtigen - die verplichtingen voor de lange termijn zijn aangegaan - zonder grote nadelige financiële gevolgen een dergelijke transitie kunnen ondergaan.

Voor een uitgebreidere analyse verwijs ik naar mijn bijdrage '[Ruimte voor wonen](#)'.

Overige punten

Toerekening fiscale partners

Momenteel kunnen fiscale partners gemeenschappelijke inkomensbestanddelen (zoals bijvoorbeeld de eigen woning) en bestanddelen van de rendementsgrondslag vrij verdelen tussen hen beiden. Ook wel de vrije toerekeningsregels genoemd. Dit heeft voordelen voor belastingplichtigen. Zij kunnen kiezen voor een optimale verdeling. In de uitvoering leiden de vrije toerekeningsregels tot complexiteit voor de Belastingdienst. Daarvoor wordt geen oplossing aangedragen maar wel aandacht gevraagd. In de praktijk moet de Belastingdienst in ongeveer 40.000 gevallen per jaar de toerekening beoordelen en aanpassen.²⁶

In mijn beleving heeft het huidige aangifteprogramma een handige tool voor de verdeling. Voorwaarde is dan wel dat gezamenlijk aangifte wordt gedaan. Wellicht is in die hoek een oplossing te zoeken (verdelen kan, maar dan wel gezamenlijk aangifte doen).

Middelingsregeling

De middelingsregeling is een mooi instrument om bij wisselende inkomsten deze inkomsten voor de heffing van inkomstenbelasting gelijkmatig(er) uit te smeren. Het is bij uitstek een middel dat van pas komt bij een eenmalige uitschieter in de inkomsten. Denk hierbij aan bijvoorbeeld waarbij op enig moment ongewenst niet langer voldaan wordt aan de fiscale regels voor een bancaire of een verzekeringsproduct. De regeling wordt misschien relatief beperkt gebruikt, dat wil nog niet zeggen dat zij geen nut heeft. Ook wordt gesteld dat geen rekening wordt gehouden met de afbouw van heffingskortingen voor hogere inkomens.²⁷ Dat lijkt me geen goed argument. Of je regelt dit beter dan wel je doet iets aan de heffingskortingen. En dan opteer ik voor

flink snoeien in het woud van heffingskortingen. De Belastingdienst heeft hier zelf ook al onderzoek naar gedaan, maar dit punt wordt slechts zeer kort aangestipt.

Slotopmerkingen

In de Bouwstenen worden zeer veel fiscale regelingen besproken, maar soms wezenlijke onderwerpen niet of nauwelijks. Denk aan de beperkte aandacht voor pensioen en lijfrente.

Ik onderschrijf de opmerking dat er behoefte is aan een eenvoudiger stelsel.²⁸ Wel ben ik bang dat eerder enkele zaken eruit gepikt zullen worden die (politiek) aantrekkelijk zijn. Of durft een volgend kabinet de stap aan om ons belastingstelsel flink op de schop te nemen?

²⁶ Pag. 24 Vereenvoudiging belastingstelsel

²⁷ Pag. 31 Vereenvoudiging belastingstelsel

²⁸ Pag. 9 Syntheserapport