

DE AANBEVELINGEN VAN DE COMMISSIE-VAN DIJKHUIZEN

P. Kavelaars*

Samenvatting

Dit artikel biedt een samenvatting van de voorstellen van de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen. Als lid van deze commissie kan ik niet veel anders doen dan haar voorstellen samen te vatten. Het geven van een objectieve beoordeling ervan is voor mij vanzelfsprekend niet mogelijk. Ik besteed hier en daar wel wat extra aandacht aan (de motivering van) sommige voorstellen, met name waar deze kritisch zijn ontvangen, en vermeld op een enkel onderdeel een eigen denkrichting, maar die uitstapjes blijven beperkt. Degenen die vooral behoefte hebben aan een kritische bespreking adviseer ik dus dit artikel niet te lezen. Voor degenen die een kort en bondig overzicht op prijs stellen, is het zinvol er kennis van te nemen.

Trefwoorden: belastingherziening, fiscaal eigenwoningbeleid

1 Inleiding

Begin 2012 heeft staatssecretaris Weekers de Commissie inkomstenbelasting en toeslagen geïnstalleerd. De commissie werd voorgezeten door drs. C. van Dijkhuizen, naar wie de commissie in beschouwingen vaak wordt genoemd. De commissie diende in het voorjaar van 2013 te rapporteren. In verband met de val van het kabinet-Rutte I is door staatssecretaris Weekers verzocht eerder te komen met aanbevelingen, zodat met de ideeën van de commissie nog rekening kon worden gehouden door het te vormen kabinet. De commissie heeft aan dat verzoek gehoor gegeven en op 16 oktober 2012 een tussenrapport aangeboden. Achteraf kan worden geconstateerd dat de afronding van de kabinetsformatie toen al zo ver was gevorderd, dat met de voorstellen geen rekening meer kon worden gehouden. Op 17 juni 2013 heeft de commissie eindrapport uitgebracht. Dit eindrapport bevat op zich alleen aanvullende voorstellen ten opzichte van het interimrapport, maar de commissie heeft er wel voor gekozen bij de presentatie al haar voorstellen voor het voetlicht te brengen.¹ De Tweede Kamer buigt zich in principe dit najaar over de voorstellen.² De staatssecretaris heeft te kennen gegeven voor 1 april 2014 te reageren.³ Dat is opmerkelijk laat. Niettemin lijkt het erop dat enkele voorstellen van de commissie voordien al (deels) worden geïmplementeerd. Voorbeelden zijn de aanpassingen van het toeslagensysteem, de aftopping van de pensioenopbouw voor hogere inkomens en de inperking van fiscale faciliteiten voor ondernemers.

In dit artikel geef ik een overzicht van de voorstellen en de achtergronden van een aantal daarvan; het spreekt voor zich dat ik als commissielid de voorstellen niet van een kritisch commentaar kan voorzien. Gelet op de beperkte ruimte die mij ter beschikking staat kan ik niet alle voorstellen de revue laten passeren. Om de voorstellen gemakkelijk te kunnen terugvinden in de rapporten heb ik een splitsing aangebracht tussen het interimrapport (onderdeel 2) en het eindrapport (onderdeel 3).

¹ Beide rapporten dragen de naam *Naar een activerender belastingstelsel*. Ze zijn te onderscheiden door de aanvullende aanduidingen *Interimrapport*, respectievelijk *Eindrapport* en door de kleur (lichtblauw, respectievelijk donkerblauw). De rapporten zijn te vinden op de site van het Ministerie van Financiën.

² Er vond een hoorzitting met de commissie plaats op 19 september 2013.

³ Brief van 10 juli 2013, nr. AFP/2013/469U.

Met name bij het opstellen van het interimrapport heeft de commissie zich sterk laten leiden door drie uitgangspunten, te weten:

- 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.

De voorstellen zijn in onderdeel 2 naar deze uitgangspunten onderverdeeld. Bij het beoordelen van de voorstellen is van belang dat de commissie budgettair neutraal diende te adviseren. Dat betekent dat haar speelruimte nogal beperkt was. Het behoeft geen betoog, dat dit zowel de reikwijdte van de aanbevelingen als de concrete vormgeving van de voorstellen nogal heeft beperkt.

2 Het interimrapport

2.1 Bevordering arbeidsparticipatie

De commissie is van oordeel dat, gelet op de financiële en economische crisis, het in de eerste plaats belangrijk is dat de arbeidsparticipatie wordt gestimuleerd. Een tweede reden de arbeidsparticipatie te vergroten hangt samen met de vergrijzing, die hoge kosten meebrengt die gedragen moeten worden door de werkzame bevolking. In dit kader komt de commissie met de volgende voorstellen.

De commissie stelt voor om de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting te verlagen. De eerste tot en met de derde tariefschijf voor inkomsten uit werk en woning, die worden belast in box 1, vervangt de commissie door één schijf waarvan het tarief op het niveau van 2013 blijft, te weten 37 procent.⁴ Het tarief van de tweede schijf wordt 49 procent. Het einde van de eerste schijf valt samen met het eindniveau van de huidige derde schijf, verhoogd met circa €5.500; deze schijf loopt daarmee tot een inkomen van circa €62.500. Het einde van de eerste schijf stijgt volgens de voorstellen tot circa €67.000 in 2017. Meer dan negentig procent van de belastingplichtigen valt dan in de lange eerste schijf; momenteel valt circa 45 procent in de eerste schijf. Het aantal belastingplichtigen dat momenteel met de vierde tariefschijf van 52 procent van doen heeft (krap 1 miljoen), valt onder het voorstel in de tweede (en hoogste) schijf en blijft wat betreft omvang ongeveer gelijk. Het tarief in de nieuwe tweede schijf wordt, zoals gezegd, 49 procent. Als alle opbrengstgenererende maatregelen zijn gerealiseerd – dat is in principe het geval zodra de maatregelen inzake de eigen woning voor iedereen volledig van toepassing zijn – kunnen de twee tarieven elk met nog 3 procentpunt worden verlaagd tot 34 procent, respectievelijk 46 procent. De commissie is in elk geval geen voorstander van het hanteren van één tarief (semivlaktaks), omdat dat te veel strijdigheid met een rechtvaardige belastingheffing oplevert. Overigens heeft de commissie acht geslagen op de hoogte van het toptarief en het laagste inkomen waarbij dat tarief ingaat in verscheidene landen. Die inventarisatie leert dat er grote verschillen tussen landen bestaan, met Zweden (56,4 procent vanaf €65.000) en de VS (41,8 procent vanaf €300.000) als uitschieters (cijfers voor 2011).⁵

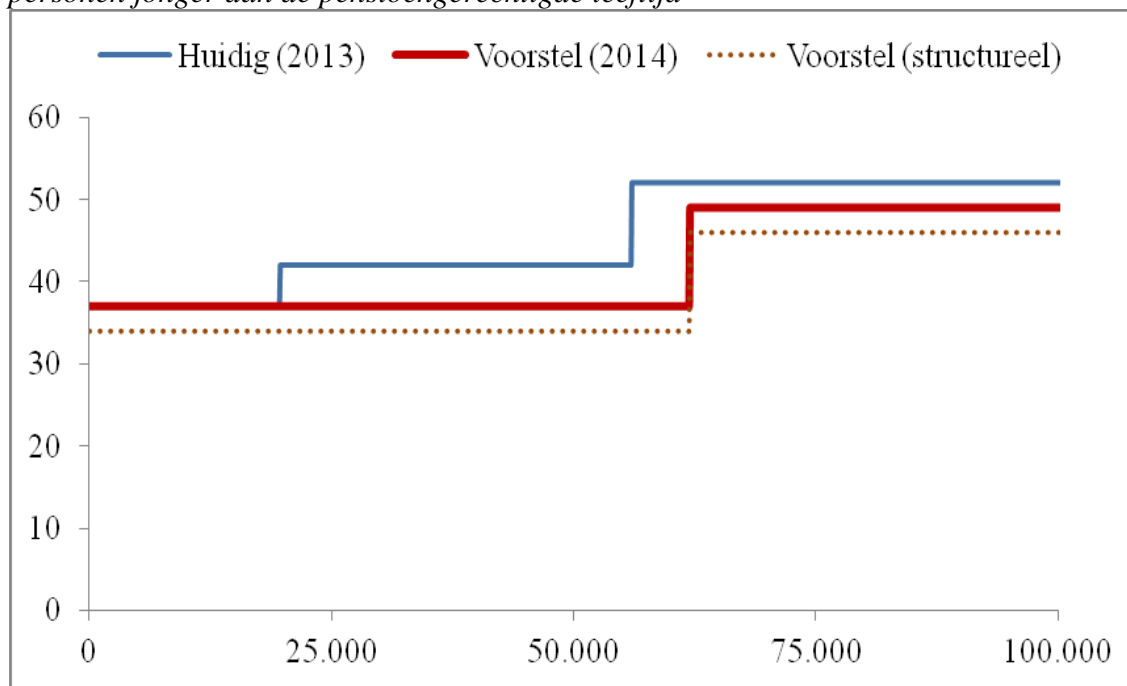
In de tweede plaats wordt voorgesteld de arbeidskorting te verhogen met €70 in 2014, oplopend tot €410 in 2017. Voor de hoogste inkomens wordt de korting geleidelijk tot nihil teruggebracht. De verhoging van de arbeidskorting heeft een belangrijk positief effect op de werkgelegenheid, zo blijkt met name uit berekeningen op basis van modellen van het Centraal Planbureau. Vandaar dat de commissie heeft geopteerd voor een vrij sterke verhoging van de

⁴ In 2012, toen de commissie haar voorstellen deed, was het tarief in de eerste schijf overigens 33 procent.

⁵ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), p. 31 (tabel 3.3.2).

arbeidskorting. Door het zeer grote aantal belastingplichtigen dat voor de arbeidskorting in aanmerking komt en de beperkte budgettaire ruimte waarover de commissie kon beschikken, is de verhoging per individu overigens nog enigszins beperkt.

Figuur 1 Huidige en voorgestelde tarieven inkomstenbelasting (%), personen jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd



Bron: Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), p. 11

2.2 Stimuleren van de woningmarkt

De Nederlandse woningmarkt is *de facto* tot stilstand gekomen of, beter gezegd, in een negatieve spiraal terechtgekomen. De commissie doet voorstellen die deze ontwikkeling kunnen keren. Daarbij zij bedacht dat op het moment dat de commissie haar interimrapport uitbracht, het wetsvoorstel aanhangig was dat de hypotheekrenteaftrek met ingang van 2013 voor ‘nieuwe gevallen’ beperkt, doordat leningen voortaan verplicht annuïtair moeten worden afgelost in een periode van dertig jaren. De commissie achtte dit voorstel – dat ingaande 2013 in werking is getreden⁶ – om twee redenen onwenselijk: de ongelijke behandeling van oude en nieuwe gevallen, en de verplichting tot feitelijke aflossing van de schuld. Zij kwam daarom tot de volgende aanbeveling.

Voor nieuwe en bestaande hypotheekleningen wordt aflossen gestimuleerd. Kern is dat rente in aftrek komt op basis van een annuïtair schema van aflossing, doch dat daadwerkelijke aflossing niet vereist is. Hiermee wordt bewerkstelligd dat met name de starters op de woningmarkt niet worden geconfronteerd met zowel een beperking van de renteaftrek als met een aflossingsverplichting, wat vooral voor jongeren te veel beperkingen oplevert. Wanneer men ouder is nemen de mogelijkheden tot aflossing in de regel toe. Daartoe stimuleert het voorstel van de commissie uiteraard, doordat de rente op een toenemend deel van de lening niet langer aftrekbaar is. Er wordt net als onder de huidige regelgeving uitgegaan van een dertigjarige looptijd. Het eigenwoningforfait en de hypotheekrenteaftrek worden tegen het

⁶ Wet van 20 december 2012, Stb. 2012, 670.

tarief van de nieuwe eerste schijf, 37 procent, in de heffing betrokken. *De facto* komt dit erop neer dat de hypotheekrenteaftrek de vorm van een heffingskorting krijgt.

De vrijstelling voor de uitkeringen uit een kapitaalverzekering eigen woning en vergelijkbare regelingen wordt voor nieuwe hypotheekleningen afgeschaft. Inmiddels is dit onder de huidige regelgeving voor nieuwe gevallen geregeld. Belangrijkste reden voor deze maatregel is dat dergelijke kapitaalverzekeringen aflossing niet stimuleren, wat wel wenselijk is. Wat dat betreft had deze vrijstelling eigenlijk nooit tot stand mogen komen. Zij heeft er stellig mede toe bijgedragen dat de *loan-to-value*-ratio in de periode 2000-2009 voor nieuwe leningen is gestegen van circa 102 procent tot circa 114 procent. De regering heeft overigens inmiddels wettelijk ingegrepen en bepaald dat de *loan-to-value*-ratio de komende jaren moet dalen tot 100 procent (vanaf 2017). De commissie staat daar geheel achter. Een verdere daling lijkt de komende jaren reëel en wel tot een meer gebruikelijk percentage in vele andere landen van circa 80.

De commissie doet twee voorstellen die moeten bijdragen aan het in beweging brengen van de woningmarkt. In de eerste plaats moet de overdrachtsbelasting op woningen worden afgeschaft. Reden is enerzijds de omstandigheid dat de heffing theoretisch nauwelijks kan worden onderbouwd, en anderzijds dat zodoende de woningmarkt weer in beweging zou kunnen worden gebracht. Een ander voorstel heeft betrekking op restschulden. Momenteel zijn er veel belastingplichtigen die een (theoretische) restschuld hebben. Dit aantal dreigde op te lopen tot circa 1 miljoen gezinnen, toen de commissie haar interimrapport publiceerde.⁷ Inmiddels is dat scenario min of meer werkelijkheid geworden. Die omstandigheid maakt verkoop van de woning onaantrekkelijk en remt daarmee de werking van de woningmarkt. De commissie stelt in dit verband voor om de rente over een restschuld, die na verkoop van een woning ontstaat, gedurende een periode van twaalf jaar fiscaal aftrekbaar te maken. Bovendien zou er een garantieregeling (vergelijkbaar met NHG⁸) voor deze restschulden moeten komen, waardoor banken sneller een lening zullen verstrekken aan kopers met een restschuld. Het voordeel van deze bankgarantie is dat daardoor een belangrijk lagere – momenteel circa 3 procentpunt – rente in rekening kan worden gebracht, wat de financiële lasten voor woningkopers sterk beperkt. Deze garantieregeling kan worden gefinancierd door een beperkte opslag (circa 0,1 procentpunt) op de hypotheekrente en wel voor alle hypotheekgevers, aldus de commissie. Dit voorstel is door de regering inmiddels overgenomen (art. 3.120a Wet IB 2001), zij het met een beperktere termijn (tien jaar) en zonder garantieregeling; met name dit laatste punt is een gemiste kans.⁹

Om het evenwicht tussen huur en koop te handhaven en om te voorkomen dat de lastenverzwaring voor kopers via tariefverlaging terechtkomt bij huurders, doet de commissie ook voorstellen voor de huursector. Zo zou het woningwaarderingstelsel moeten worden afgeschaft. De maximaal redelijke huur wordt vastgesteld op 4,5 procent van de WOZ-waarde;¹⁰ over het in dit verband toe te passen percentage bestaan overigens grote verschillen van inzicht. Zo wordt ook wel een percentage van 5,7 verdedigd. Eigenlijk is geen van beide percentages juist: in oude wijken en in de buitengebieden in Nederland zou het percentage duidelijk lager moeten zijn, terwijl in de overige gebieden eventueel een nog wat hoger percentage zou kunnen gelden. De huren voor zittende huurders gaan, zo bepleit de commissie, ieder jaar met 2 procentpunt boven de inflatie omhoog, totdat de huur het niveau

⁷ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), p. 67 (tabel 4.4.1 en tabel 4.4.2).

⁸ NHG = Nationale Hypotheek Garantie.

⁹ Zeer recent is echter de regeling inzake de NHG aangepast, waardoor restschulden onder voorwaarden kunnen worden meeverzekerd. In feite is hiermee alsnog uitvoering gegeven aan het voorstel van de commissie.

¹⁰ WOZ = (Wet) waardering onroerende zaken.

van 4,5 procent van de WOZ-waarde bereikt. Voor huurders met een inkomen boven €43.000 bedraagt de maximale jaarlijkse huurstijging 5 procentpunt boven de inflatie.

De extra huuropbrengst ten gevolge van bovenstaande verhoging wordt volledig afgeroomd door de in 2013 in werking getreden verhuurderheffing te verruimen. De extra opbrengst wordt deels gebruikt voor de financiering van de te verhogen huurtoeslag en wordt deels ingezet voor de meergenoemde verlaging van de inkomstenbelastingtarieven. Inmiddels is duidelijk dat met name de (verhoging van de) verhuurderheffing politiek (in de Eerste Kamer) op grote problemen stuit.¹¹

2.3 Vereenvoudiging en grondslagverbreding

Het stelsel van inkomstenbelasting en toeslagen kent tal van regelingen die de belastingopbrengst verminderen. Door deze regelingen vergaand te beperken, kunnen de tariefpercentages omlaag en kan de inkomstenbelasting worden vereenvoudigd. Dat was voor de commissie reden om de bestaande fiscale faciliteiten in de inkomstenbelasting tegen het licht te houden. De commissie doet in dit verband de volgende voorstellen.

De fiscale facilitering van het tweedepijlerpensioen wordt afgetopt op het inkomen waar in het nieuwe stelsel de tweede tariefschijf begint (€62.500). Deze maatregel werkt door naar derdepijlerregelingen (lijfrenteverzekeringen). Reden voor de aftopping is dat er geen dwingende reden bestaat om de pensioenopbouw boven een bepaald inkomen te faciliteren. Degenen die meer pensioen willen opbouwen hoeven daar geen fiscale tegemoetkoming voor te krijgen. De regering heeft inmiddels voorgesteld de aftoppingsgrens op €100.000 (driemaal modaal) vast te stellen.¹² De commissie is op een inkomensniveau gaan zitten dat goed aansluit bij de inkomensgrens voor inkomensdervingsregelingen in de sfeer van de sociale verzekeringen. Bovendien heeft ze een koppeling gelegd met de top van de eerste inkomensschijf, zodat er ten principale minder gemakkelijk naar beneden van kan worden afgeweken indien toekomstige ontwikkelingen daar wellicht om zouden vragen. Dat risico is bij de keuze van de regering beduidend groter, doordat in feite geen principiële keuze ten aanzien van de hoogte van het grensbedrag is gemaakt.

Gepensioneerden betalen momenteel geen premie AOW. De commissie stelt voor dit voordeel weg te nemen en de AOW'ers voortaan ook premie AOW te laten betalen. Reden daartoe is dat er in feite geen reden is hen vrij te stellen; ook bij andere socialezekerheidsuitkeringen wordt premie geheven. Bovendien is de AOW op termijn zonder aanvullende maatregelen niet financierbaar. Het gaat dan om bijna 18 procent (over het inkomen uit werk en woning dat valt in de bestaande eerste twee tariefschijven). Dit doel kan worden bereikt door de premie AOW voor 65-plussers – vanaf nihil – jaarlijks met 1 procentpunt te doen toenemen. Voordeel van dit voorstel is dat uiteindelijk iedereen meebetaalt en de huidige AOW'ers slechts geleidelijk aan meer hoeven te betalen. De maatregel raakt niet de AOW-uitkering zelf, omdat die 'netto gekoppeld' is (aan het nettominimumloon), maar treft uitsluitend het aanvullende pensioen. Indien een dergelijke maatregel niet wordt genomen, is het onontkoombaar dat de belastingen worden verhoogd om de AOW in de toekomst financierbaar te houden.

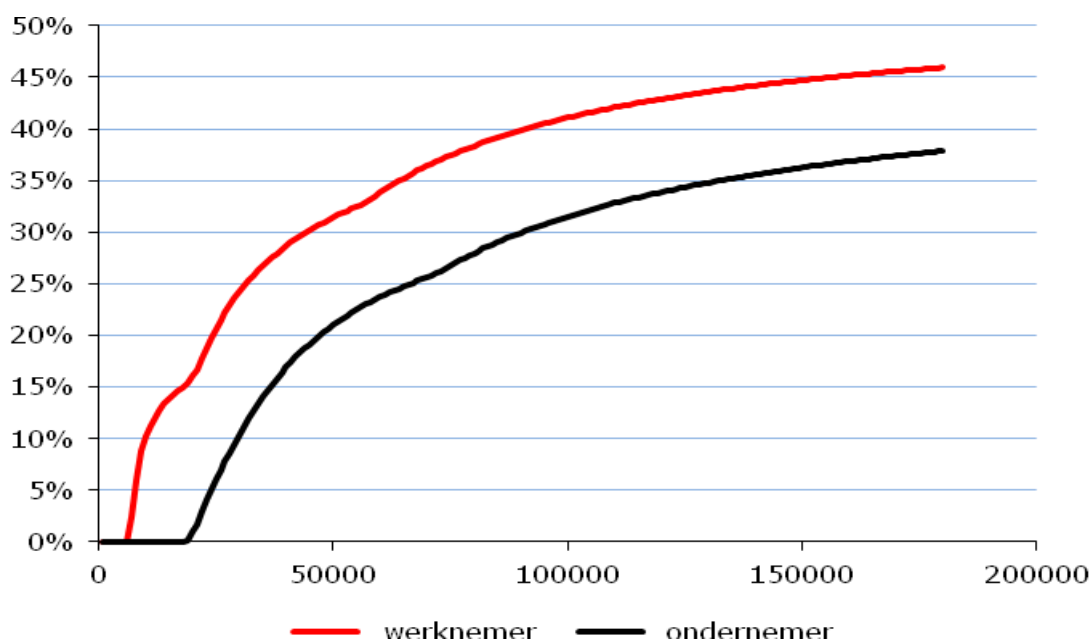
De commissie heeft onderzoek gedaan naar de hoogte van de gemiddelde belastingdruk voor ondernemers en werknemers (zie figuur 2). Vooral bij lagere inkomensniveaus is het verschil in belastingdruk groot, maar dit verschil blijft ook

¹¹ Wettelijk is momenteel geregeld dat alleen voor 2013 een verhuurderheffing geldt. Inmiddels is duidelijk dat *de facto* deze heffing nadien – zij het door middel van een nieuwe wet – in feite wordt gecontinueerd, zij het met een tariefsaanpassing en toevoeging van enkele sturende instrumenten.

¹² Tweede Kamer (2012-2013). Het wetsvoorstel is door de Tweede Kamer aanvaard, maar inmiddels door de Eerste Kamer verworpen.

substantieel bij hogere inkomensniveaus. De commissie is uitdrukkelijk van oordeel dat er ook verschil in belastingdruk moet blijven bestaan, onder andere in verband met het feit dat ondernemers risico's lopen, moeten investeren en zich moeten verzekeren. De commissie acht deze omstandigheden evenwel niet voldoende rechtvaardiging voor het bestaande grote drukverschil; strikt genomen zou de commissie deze aspecten hebben moeten kwantificeren. Dat heeft ze echter niet gedaan. Omdat met name de zelfstandigenaftrek niet bijdraagt aan het stimuleren van groei, bepleit ze deze over een periode van acht jaar af te bouwen. Tevens vervallen de aan de zelfstandigenaftrek gerelateerde startersaftrek, de aftrek willekeurige afschrijving en de startersaftrek voor arbeidsongeschikten. De regering lijkt dit voorstel van de commissie over te gaan nemen, hoewel inmiddels ook weer een terugtrekkende beweging zichtbaar is; in 2014 zal hierover meer duidelijkheid ontstaan. Het eerdere idee om een separate winstbox in te voeren is althans voorlopig van tafel. Hoewel de vormgeving van een dergelijke winstbox niet erg duidelijk is, lijkt het wel vast te staan dat hij bepaald niet tot een vereenvoudiging leidt. De commissie heeft zich niet over de eventuele invoering van een winstbox uitgelaten. Andere faciliteiten die de commissie wil afschaffen zijn de meewerkaftrek en de stakingsaftrek, omdat deze regelingen geen zinvolle rol vervullen.

Figuur 2 Gemiddelde belastingdruk voor werknemer en IB-ondernemer in 2012^a



- a. Op de horizontale as is voor werknemers het belastbare inkomen weergegeven. Voor ondernemers die onder de inkomstenbelasting vallen staat op deze as de belastbare winst voor toepassing van de ondernemersfaciliteiten. Bij het bepalen van de lastendruk is geen rekening gehouden met de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet. Er is evenmin rekening gehouden met het feit dat een goede vergelijking pas mogelijk is wanneer de lastendruk bij een bepaald winstinkomen wordt vergeleken met de lastendruk bij een lager loon (zie de *Nota naar aanleiding van het verslag bij het Belastingplan 2010*).

Bron: Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), p. 91

Verder adviseert de commissie de beide btw-tarieven te verhogen met 2 procentpunt. Deze komen dan te liggen op 8 procent en 23 procent.¹³ De achterliggende gedachte is dat een verdere verschuiving van de druk van directe naar indirecte belastingen wenselijk is vanuit economisch perspectief. Overigens heeft de commissie ook nog wel gekeken of het verlaagde tarief niet verder zou kunnen worden verhoogd en wel in die zin dat uiteindelijk het verlaagde tarief wordt afgeschaft en er dus één tarief ontstaat. Op dat punt doet de commissie echter uiteindelijk geen voorstellen. Ik ben van oordeel dat een dergelijke ontwikkeling wel zou moeten worden ingezet, zij het langs (zeer) geleidelijke weg en onder terugsluizing van de opbrengst via de loon- en inkomstenbelasting. Ook zou het algemene btw-tarief eventueel nog verder mogen worden verhoogd, zij het dat een belangrijke beperking wordt gevormd door de hoogte van de tarieven in de direct omliggende landen, gelet op de grenseffecten.

Het resultaat van bovenstaande maatregelen die de commissie voorstelt zou tot slot zijn dat het systeem van de vooringevulde aangifte veel dichterbij komt en effectiever wordt. Uiteindelijk zou daarmee voor circa negentig procent van de belastingplichtigen de vooraf ingevulde aangifte mogelijk moeten worden.

3 Eindrapport

De voorstellen zoals die in het eindrapport zijn opgenomen, richten zich met name op box 2 (voordelen genoten uit een aanmerkelijk belang) en box 3 (inkomsten uit sparen en beleggen) van de inkomstenbelasting, alsmede op het toeslagenstelsel. Hieronder zet ik deze voorstellen uiteen.

Bij de vaststelling van het minimale salaris van een directeur-grotoaandeelhouder (dga) wordt momenteel bij een inkomen hoger dan het fictief loon van €43.000 een doelmatigheidsmarge toegepast van 30 procent; in de parlementaire geschiedenis heeft de commissie echter geen enkele motivering voor deze marge gevonden; ook niet het doelmatigheidsargument. De commissie stelt voor deze marge te verminderen tot 10 procent, omdat zij geen reden ziet voor een dergelijke grote marge en gewone werknemers en dga's (die in dienst zijn bij hun besloten vennootschap) momenteel daardoor te ongelijk worden belast. Het effect van deze maatregel is overigens geen hogere heffing, maar het naar voren halen van de heffing. Immers, een hoger salaris van de dga vermindert de winst van de bv, leidt dus tot een daling van de verschuldigde vennootschapsbelasting en bovendien tot een lagere aanmerkelijkbelangclaim.

De aanmerkelijkbelanghouder hoeft – anders dan de box-3-belegger – jaarlijks geen inkomen in aanmerking te nemen. Dit leidt tot vergaand uitstel, zeker indien ook de bedrijfsopvolgingsfaciliteit wordt toegepast. Bovendien kan afstel ontstaan in emigratiesituaties. De commissie vindt dit langdurig uitstel en mogelijk afstel ongewenst. Daarnaast meent zij dat er geen goede reden is om kapitaalverstrekkers in box 2 en box 3 verschillend te behandelen. Zij stelt daarom een forfaitair rendement voor – te berekenen over het fiscaal vermogen – dat identiek is aan dat van box 3 (waarvoor de commissie overigens ook een voorstel doet; zie hierna). Teneinde dubbele heffing te voorkomen wordt de verkrijgingsprijs van de aandelen¹⁴ verhoogd met het forfaitair rendement; aldus leidt de maatregel alleen tot een verschuiving van de belastingdruk in de tijd. De grondslag van het fiscaal vermogen is strikt genomen niet juist, maar aansluiting bij het commercieel vermogen

¹³ Toen de commissie haar advies in dezen voorbereidde was het algemene tarief nog 19 procent en stelde ze dus in feite voor het met 4 procentpunt te verhogen. Een verdergaande maatregel zou overigens zijn het verlaagde tarief op te heffen en eventueel het algemene tarief nog verder te verhogen onder gelijktijdige terugsluis van de totale opbrengst ter verlaging van het belastingtarief op arbeids- en winstinkomen.

¹⁴ Het voordeel uit aanmerkelijk belang wordt berekend door de vervreemdingswinst bij het afstoten van de aandelen te verminderen met de verkrijgingsprijs van die aandelen.

zou tot omvangrijke waarderingsproblemen leiden en in veel gevallen tot een (te) hoge belastingdruk. Het is overigens te verdedigen dat een lager rendement in aanmerking zou moeten worden genomen, omdat box 3 zowel ziet op inkomsten als vermogenswinst, terwijl het hier alleen om dividend gaat. Daar staat tegenover dat dividendrendement in theorie hoger is dan het rendement op spaargeld, dat het belangrijkste bestanddeel van box 3 is (zie hierna).

De commissie adviseert de opbrengst van de bovenstaande twee maatregelen zo veel mogelijk terug te sluisen naar de aanmerkelijkbelanghouder en stelt daarom voor het tarief in box 2 te verlagen van 25 procent naar 22 procent. Dit past ook in het algemene beeld dat de belastingdruk in alle boxen naar de mening van de commissie zo mogelijk zou moeten worden verlaagd.

De commissie heeft geconstateerd dat het forfaitaire box-3-rendement van 4 procent, gelet op de feitelijk veel lagere gemiddelde reële rendementen over de afgelopen jaren, niet wenselijk is. Dit geldt temeer daar het overgrote deel van het vermogen in box 3 risicoloos blijkt te worden belegd.¹⁵ Zij stelt daarom een voortschrijdend rendement voor op basis van de rendementen op spaartegoeden over de voorafgaande vijf jaren. Daarmee wordt enerzijds aangesloten bij een actueel rendement en anderzijds bij de feitelijke beleggingen in box 3 die voor het overgrote deel uit spaargelden bestaan. Voor 2014 zou daarmee het forfaitaire rendement kunnen dalen tot 2,4 procent. Budgettair heeft de commissie ruimte gevonden om in 2014 het rendement te verlagen tot 3 procent. Daarmee zou dus, bij uitvoering van de voorstellen van de commissie, behalve in box 1 en 2, ook in box 3 een drukverlaging plaatsvinden.

De commissie stelt voor de eigen woning uiteindelijk – zie voor een eerste stap het interimrapport – over te hevelen naar box 3. De reden dat dit in het interimrapport nog niet is aanbevolen hangt nauw samen met de politieke onhaalbaarheid van een dergelijk voorstel. Het interimrapport was gericht op kortetermijnvoorstellen, zodat een box-3-aanbeveling daarin niet paste. Het box-3-voorstel impliceert dat een forfaitair rendement wordt belast over het verschil tussen de waarde van de woning en de daarop rustende schuld. Deze maatregel is door de commissie niet nader uitgewerkt. Er zou bijvoorbeeld een partiële vrijstelling kunnen worden toegepast. Het voorstel sluit onder andere aan bij de ideeën die afgelopen jaar ook door een twintigtal economen zijn geopperd, maar ook overigens lijkt politiek het draagvlak voor een box-3-benadering inmiddels redelijk groot te zijn. Van belang is verder dat de commissie heeft vastgesteld dat het niet heel ingewikkeld is het voorstel uit het interimrapport of de bestaande wetgeving om te zetten in een box-3-heffing.

De commissie heeft verder onderzocht of arbeid en kapitaal op een andere wijze zouden kunnen worden belast, namelijk door de invoering van een zogenoemde duale inkomstenbelasting zoals ook in de Scandinavische landen wordt toegepast.¹⁶ Met name zou kapitaal lager moeten worden belast dan inkomen uit arbeid, althans niet hoger dan het laagste tarief dat op arbeidsinkomsten drukt. Onderzoek wijst uit dat dit aantrekkelijk is voor de economische groei. In een duaal stelsel moet kapitaalinkomen worden gescheiden van overig inkomen, dat dan voornamelijk bestaat uit arbeids- en winstinkomen; bij winstinkomen hebben we het dan met name over de inkomsten van zelfstandige ondernemers. Arbeids- en winstinkomen kunnen beide progressief worden belast; kapitaalinkomen moet in principe tegen een vast tarief worden belast en wel het laagste tarief dat drukt op arbeidsinkomsten. Daarmee ontstaat echter, zo concludeert de commissie, een complexe heffing, wat niet wenselijk is. Voor een aantal instructieve voorbeelden van de werking van het stelsel verwijst

¹⁵ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), p. 58-60 (figuren 4.1.1 tot en met 4.1.3).

¹⁶ Zie over de duale inkomstenbelasting uitvoerig: Kavelaars (2013).

ik naar het eindrapport.¹⁷ Alleen wanneer het klassieke stelsel zou worden omgezet in een vorm van een verrekeningsstelsel,¹⁸ zou wel voldoende eenvoud kunnen worden bereikt. Een dergelijk onderzoek ging echter de taakopdracht van de commissie te buiten. Het is mijns inziens wenselijk dat hiernaar verder onderzoek wordt verricht, waarbij dan wellicht ook een oplossing kan worden gevonden voor de problematiek van het verschil in behandeling van eigen en vreemd vermogen in de vennootschapsbelasting.

Tot slot heeft de commissie aandacht geschonken aan het toeslagensysteem. Het systeem van toeslagen is buitengewoon complex, duur en fraudegevoelig. De commissie doet een aantal voorstellen om hier verbetering in te brengen. Het behoorde echter niet tot haar taak om het hele systeem van toeslagen, waar het de voorwaarden betreft, te herzien, zodat de reikwijdte van de aanbevelingen in zoverre enigszins beperkt is. Er lijken echter verdere maatregelen wenselijk en mogelijk dan de commissie heeft voorgesteld. De commissie stelt voor om drie toeslagen samen te nemen in de nieuw in te voeren ‘huishoudentoeslag’. Het gaat om de zorgtoeslag, de huurtoeslag en het kindgebonden budget. Deze inkomensafhankelijke toeslagen kennen alle een verschillend afbouwtraject. Deze afzonderlijke trajecten worden nu teruggebracht tot één afbouwtraject dat ligt tussen het wettelijk minimumloon en een huishoudinkomen van circa €51.000 (€35.000 voor alleenstaanden). Daarnaast moet één algemene vermogenstoets gelden, in plaats van de huidige toetsen. Deze vermogenstoets bedraagt in het voorstel van de commissie circa €100.000. Budgettair verandert er niets; de commissie doet dus geen bezuinigingsvoorstel; het totale met de toeslagen gemoeide bedrag blijft circa 8,5 miljard euro.¹⁹ Door deze operatie daalt het aantal huishoudens dat een toeslag ontvangt met één miljoen en komt daarmee uit op circa 3,7 miljoen.

In de tweede plaats stelt de commissie voor de zorgtoeslag voortaan niet te betalen aan de gerechtigde, maar direct aan de zorgverzekeraar. Dit maakt het systeem efficiënter en minder fraudegevoelig. Het aantal huishoudens dat na deze overheveling nog zelf rechtstreeks voor een huishoudentoeslag in aanmerking komt, daalt daardoor tot circa 1,4 miljoen. Eenzelfde benadering kan worden overwogen ten aanzien van de huurtoeslag, die rechtstreeks zou kunnen worden uitgekeerd aan de verhuurder. Dit is echter complexer en lijkt beperkt te moeten blijven tot de corporaties. Verder adviseert de commissie om de controle op de toekenning van toeslagen zowel vooraf, bij de aanvraag, als achteraf, bij of na de verstrekking ervan, te intensiveren. Al met al ontstaat aldus een transparanter en minder fraudegevoelig systeem. Het ziet ernaar uit dat de regering het onderhavige voorstel inzake de toeslagen overneemt.

4 Tot slot

De commissie heeft de effecten van diverse van haar voorstellen laten berekenen door het Centraal Planbureau (CPB). Een belangrijke conclusie is dat ondanks het ingrijpende karakter van een aantal van de maatregelen de inkomenseffecten zeer beperkt zijn. Dat geldt voor de gezamenlijke voorstellen uit het tussenrapport, waarvoor geldt dat de inkomenseffecten voor bijna alle inkomensgroepen positief zijn. Alleen sommige 65-plussers gaan er iets op achteruit. Wat betreft het eindrapport is met name van belang dat de

¹⁷ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), p. 39-52.

¹⁸ Bij het klassieke stelsel wordt over door vennootschappen behaalde winst tweemaal gegeven: vennootschapsbelasting over de winst en inkomstenbelasting over aan de aandeelhouders (natuurlijke personen) uitgekeerde winst. Bij een verrekeningsstelsel wordt door de vennootschap betaalde winstbelasting bij de aandeelhouders verrekend met de door hen verschuldigde inkomstenbelasting.

¹⁹ Als een bezuiniging zou worden doorgevoerd van circa 15 procent, dan zou het aantal huishoudens met een toeslag met een half miljoen dalen.

inkomenseffecten van de aanpassing van het systeem van de toeslagen beperkt blijven en vrijwel geheel binnen een marge van min en plus 2 procent blijven. Bij de bepaling van al deze inkomenseffecten is ook rekening gehouden met de wijziging van de fiscale behandeling van de eigen woning. De veel gehoorde vrees dat een fiscale ingreep ten aanzien van de eigen woning tot grote negatieve effecten leidt, lijkt dus niet heel realistisch.

Afgezien van de inkomenseffecten heeft het CPB ook berekend wat de gevolgen zijn voor de werkgelegenheid: de voorstellen uit het interimrapport leveren 140.000 extra banen op. De voorstellen uit het eindrapport zullen niet direct tot meer werkgelegenheid leiden.

Peter Kavelaars

* Directeur Wetenschappelijk Bureau bij Deloitte Belastingadviseurs en hoogleraar Fiscale economie Erasmus Universiteit Rotterdam. Dit artikel is eerder (in 2013) gepubliceerd in het *Weekblad fiscaal recht* (nummer 7015, p. 1029-1034) en is een bewerkte versie van een artikel dat eerder is opgenomen in *Het Register* van augustus 2013, nr. 4, p. 12-16.

LITERATUUR

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2012), *Naar een activerender belastingstelsel.*

Interimrapport, Den Haag: Ministerie van Financiën

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), *Naar een activerender belastingstelsel.*

Eindrapport, Den Haag: Ministerie van Financiën

Kavelaars, P. (2013), Zicht op een duale inkomstenbelasting?, in J.A.G. van der Geld en I.J.F.A. van Vijfeijken (red.), *Rijkers bundel. Opstellen aangeboden aan prof. dr. A.C. Rijkers*, Tilburg: Fiscaal Instituut Tilburg, 231-246

Tweede Kamer (2012-2013), *Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2010, de Wet op de loonbelasting 1964, de Pensioenwet, de Wet verplichte beroepspensioenregeling en de Invoerings- en aanpassingswet Pensioenwet in verband met de aanpassing van het fiscale kader voor oudedagsvoorzieningen (Wet verlaging maximumopbouw- en premiepercentages pensioen en maximering pensioengevend inkomen)*, 33 610, nr. 1-3