

Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel

29-2-2024 | Door Kees van Oostwaard werkzaam bij
Fiscale Zaken Athora



De Wet IB 2001 koerst af op haar 25-jarig jubileum.

In 2019 is al een bouwstenentraject opgezet als een ambtelijk traject zonder politieke sturing. Nu is er weer een document verschenen met bouwstenen onder een aangepaste titel.¹ Vereenvoudiging is er als doel aan toegevoegd. Net als voor het vorige rapport is het doel om uitgewerkte beleidsopties op te leveren voor het volgende kabinet.

In dit artikel ga ik in op de zaken die het meest opvallen in relatie tot (particuliere) bank- en verzekeringsproducten.

Algemeen

In de samenvatting wordt met vette letters de nadruk gelegd op een aantal zaken.

Zo is op diverse terreinen het fiscaal instrumentalisme doorgeschoten.

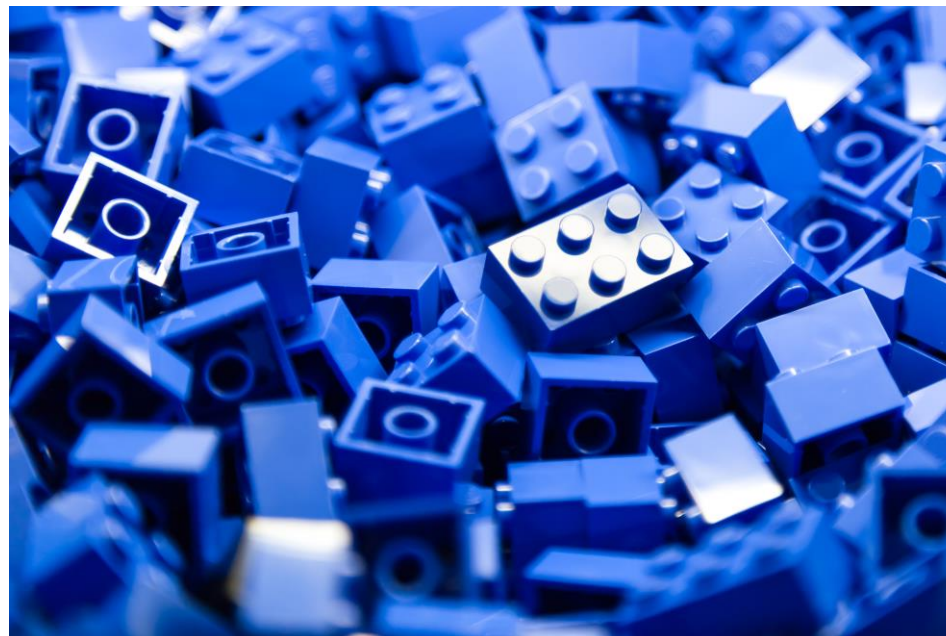
Het rapport doet aanbevelingen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel zonder een eindbeeld te schetsen.² Terecht wordt opgemerkt dat je zoiets niet in een paar maanden maakt. Groot nadeel is dan wel dat het uitnodigt tot 'cherry picking'. Oftewel: je haalt eruit wat je past en de rest laat je voor wat het is.

Doel van het rapport is om beleidsmakers wegwijs te maken in de fiscale instrumenten die beschikbaar zijn en kunnen passen in de aanpak van maatschappelijke opgaven.

Belangrijk aandachtspunt hierbij is dat de Belastingdienst tegen de grenzen van haar uitvoeringscapaciteit aanloopt. De dienst staat op de terreinen van de ICT en haar personeelsbestand voor een grote veranderopgave. Dit loopt in ieder geval tot 2026. Daarmee is slechts beperkt ruimte voor grote veranderingen. Ik denk dat dit nog te voorzichtig is uitgedrukt. Kijkend naar de uitdaging op het terrein van box 3, maar

¹ De volledige titel luidt: 'Belastingen in maatschappelijk perspectief Bouwstenen voor een beter en eenvoudiger belastingstelsel'.

² Pag. 13 rapport



ook naar iets heel anders de ICT-problemen bij de heffing van BTW, is er eigenlijk geen ruimte.

Voor een houdbaar belastingstelsel is het bovendien van belang dat er minder fiscale regelingen zijn. Een mooi streven dat in de praktijk helaas vaak verzandt door de vele lobby-inspanningen. De opstellers van het rapport geven aan dat fiscale regelingen - die een uitzondering op het belastingstelsel vormen³ - leiden tot een derving van circa 40% van de totale belasting- en premieopbrengsten. Ook is van belang dat 'huishoudens in bestaansonzekerheid beperkt worden bereikt via de inkomstenbelasting. Ruim een kwart van de volwassenen betaalt geen inkomstenbelasting. Een verlaging van die belasting heeft voor die groep dus geen effect.

De opstellers van het document constateren ook dat de belasting op arbeid een aanzienlijk bijdrage levert aan de totale belastingheffing (bijna 50%), terwijl consumptie (30%) en kapitaal (20%) een mindere bijdrage leveren.

³ Denk hierbij bijvoorbeeld aan aftrekposten, vrijstellingen en kortingen

Daarbij maken zij zich zorgen over de toenemende zorgkosten en de vergrijzing. De vergrijzing zet de belastingheffing op arbeid onder druk. De lastendruk kan worden verminderd door een of meer van de volgende maatregelen:

- Fiscalisering van de AOW-premie.
- Afbouwen van de fiscale subsidie op het eigen huis en aftoppen van de pensioenopbouw.
- Evenwichtiger belastingheffing over inkomen uit vermogen en vermogensoverdrachten.
- Betere beprijzing van negatieve effecten op klimaat, milieu en gezondheid.
- Afschaffing of aanpassing van negatief geëvalueerd fiscale regelingen.

In het rapport wordt ook nadruk gelegd op juridisch houdbare fiscale wetgeving. Zo moet belastingheffing proportioneel zijn. Dat is de les die in ieder geval uit de jurisprudentie rondom box 3 wordt getrokken. Bovendien moeten vergelijkbare gevallen gelijk worden behandeld.

Box 3

Het rapport staat stil bij het zogenoemde Kerstarrest en het streven naar een stelsel op basis van werkelijk rendement. Ook wordt opgemerkt dat de tussenoplossing van de Overbruggingswet onder vuur ligt.

Het huidige voorstel voor de toekomst is een hybride vorm: deels vermogensaanwas en deels vermogenswinst. Het rapport noemt een deel van de voor- en nadelen van de twee vormen. Deze herhaal ik nu niet; die zijn eerder al aan bod geweest in *Financieel Actief*.⁴

Belangrijke opmerking is dat een vermogenswinstbelasting voor alle vermogensbestanddelen belangrijke budgettaire gevolgen zou hebben, tot administratieve lasten leidt en grote uitdagingen kent in de uitvoering. Dat lijkt me op zichzelf beschouwd een terechte opmerking. Dat neemt niet weg dat invoering van een hybride stelsel voor veel belastingplichtigen onbegrijpelijk en moeilijk te aanvaarden is. Met ongetwijfeld weer veel procedures tot gevolg.

Terecht wordt opgemerkt dat het ideale stelsel van het belasten van het werkelijke rendement niet bestaat. Dat geldt ook voor een forfait. Een forfait is niet verboden. Daarom is het jammer dat een verfijnder stelsel van forfaits niet onderzocht is.

⁴ Zie bijvoorbeeld [Box 3: stift, dubbelstift, Jack in the box!](#), *Financieel Actief*, 5 mei 2023 en de [Prinsjesdagspecial](#), *Financieel Actief*, 19 september 2023

Dat is vooral jammer omdat burgers met andere vermogensbestanddelen dan spaar- en beleggingsrekeningen zelf meer gegevens moeten invullen. Dat vraagt om problemen. Zo zullen burgers lang niet altijd begrijpen wat ze moeten invullen.⁵ Daarnaast is de burger de afgelopen jaren 'verwend' met de vooringevulde aangifte en denkt mogelijk dat dit altijd zo blijft. En gelet op de personeelstekorten bij de Belastingdienst zal een gedegen en sluitende controle lastig - of beter gezegd onmogelijk - worden. Het rapport erkent ook deze zwakte⁶. Dit ondermijnt vervolgens het rechtvaardigheidsgevoel van burgers, zo is mijn inschatting.

Het rapport benoemt ook de liquiditeit als mogelijk uitgangspunt. In dat geval zou een combinatie van vermogensaanwasbelasting voor spaartegoeden en beleggingen en een vermogenswinstbelasting voor onroerende zaken de beste optie. Dit wordt niet nader uitgewerkt, bijvoorbeeld wat dit betekent voor de overheidsfinancien.

Opmerkelijk is dat de bijna 25 jaar geleden afgeschafte vermogensbelasting als alternatief wordt gepresenteerd. Dit is dan vanuit het oogpunt van 'uitvoerbaarheid en doenlijkheid'. Een van de nadelen bij een keuze voor de vermogensbelasting is dat ook hier sprake kan zijn van een ongeoorloofde schending van het eigendomsrecht.

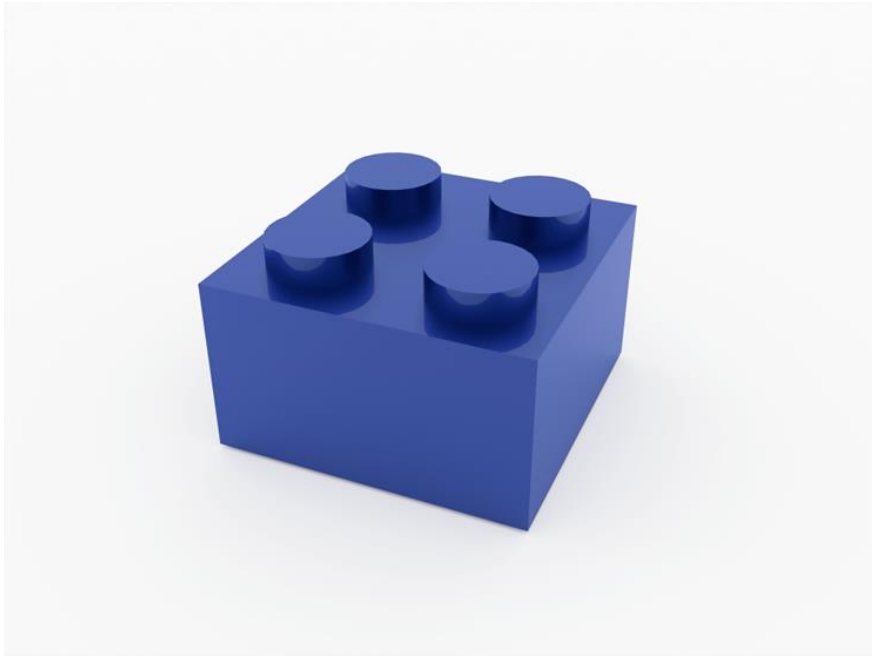
Weinig verrassend is de uiteindelijk aanbeveling om door te gaan met een hybride stelsel waaraan al wordt gewerkt door het ministerie van Financiën. Een andere uitkomst zou verbazing wekken; het rapport is toch een beetje de slager die zijn eigen vlees keurt.

Pensioen

In het rapport worden twee pensioen gerelateerde onderwerpen prominent genoemd: fiscalisering van de AOW en aftopping van de pensioenopbouw. Reden hiervoor is dat de vergrijzing de belastingmix in beweging zet. Was in 1980 nog 11% van de bevolking ouder dan 65 jaar, vorig jaar was dat 20%. En de verwachting is dat dit groeit naar 25% in 2060. Dit betekent hogere uitgaven aan zorg en AOW-uitkeringen en tegelijkertijd heeft dit gevolgen voor de belastinginkomsten.

⁵ In Fiche D10 wordt de ingewikkeldheid wel benoemd.

⁶ Dit wordt het nalevingstekort genoemd.



Fiscalisering AOW

Fiscalisering van de AOW kan hierbij (een deel van) de oplossing zijn, aldus het rapport.⁷ Dit heeft met name effect voor AOW-gerechtigden met een aanvullend pensioen. De lastendruk van de AOW- en niet-AOW-gerechtigden wordt hiermee gelijk getrokken. Dit sluit dan aan bij het beginsel dat de inkomstenbelasting heft naar draagkracht.

Aftoppen pensioen

Het grootste deel van het vermogen van Nederlandse huishoudens wordt gevormd door pensioen en de eigen woning. Het aandeel van pensioen is € 1.816 miljard oftewel 43%.⁸

De samenstellers van het rapport constateren dat de midden- en hoge inkomens het meest profiteren van de fiscale subsidiëring van pensioenopbouw. Reden hiervoor is dat de franchise er toe leidt dat lagere inkomens geen of weinig pensioenopbouw

⁷ Onderdeel 3.4

⁸ Onderdeel 7.2

kennen. Sinds 2015 is de pensioenopbouw al afgetopt. Momenteel ligt de bovengrens op € 137.800. Opgemerkt wordt dat momenteel de pensioenvorming van werkenden wordt geanalyseerd in het interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) Pensioenopbouw.

Een beleidsaanbeveling is om (op termijn) de aftoppingsgrens voor pensioen te verlagen.⁹ Voor de hoogte van de nieuwe grens kan het IBO¹⁰ worden afgewacht, maar het rapport neemt toch al een voorschot hierop. Gedacht kan worden aan € 75.518. Dat is de huidige grens van de tweede schijf in box 1.

Wellicht leidt een dergelijke verlaging tot meer gelijkheid, maar de timing van dit voorstel is op zijn minst wel bijzonder te noemen. De Wet toekomst pensioenen is net in werking getreden en de volgende wijziging wordt voorgesteld.¹¹ Er is wel eerder over gedacht, maar de timing is gewoon ongelukkig. In een voetnoot wordt dat ook erkend. Het lijkt me dan ook niet iets voor een kabinet dat nu gevormd moet worden.

Ook wordt - kort gezegd - opgemerkt dat door pensioenpremie (samen met de hypotheekrente) weinig overblijft om te sparen. Geringe liquide buffers in de spitsuur van het leven zijn knellend en maken kwetsbaar.

Het is wat mij betreft maar de vraag of:

- Werkgevers het eventueel bespaarde pensioengeld volledig willen inzetten als brutoloon;
- (en veel belangrijker) huishoudens dat extra geld als spaargeld op een bankrekening gaan zetten.

Bovendien zet je hiermee wat mij betreft grote vraagtekens bij het nu ingezette pensioenstelsel met een vlakke premie. Komt nog bij dat het voorstel toch anders lijkt ingestoken, namelijk een beperking van de pensioenopbouw voor de inkomenscategorie boven de € 75.000. De ideeën op dit vlak zijn wat mij betreft op dit moment te weinig doordacht.

De focus lijkt te veel op de voordelen voor de begroting op korte termijn te liggen. Er wordt mogelijk te snel over het probleem gestapt dat pensioen een lastig onderwerp is voor veel mensen.

⁹ Onderdeel 7.3.2

¹⁰ Verwacht zomer 2024

¹¹ In Fiche D06 wordt dit overigens wel benoemd.

Versoberen of afschaffen nettopensioen en -lijfrente.

Als suggestie wordt genoemd om nettopensioen en -lijfrente te versoberen dan wel af te schaffen. Met als argumentatie dat het middelen oplevert om de lasten op arbeid te verlagen.

Nu kan ik me bij zo'n maatregel wel iets voorstellen, maar de argumentatie is (te) mager. Zeker als de zogenoemde fichebundel geraadpleegd wordt. Daarin staat namelijk dat de regelingen doelmatig en doeltreffend zijn geweest.¹²

Mocht het tot afschaffing komen zou ik nog wel willen pleiten voor een netto nabestaandenpensioen om de financiële schok na overlijden op te vangen. En als dat nog te ruim is, kan gedacht worden aan een dalend netto nabestaandenpensioen.

Eigen woning

Het onderdeel over de woningmarkt¹³ draagt de titel 'Een beter functionerende woningmarkt'. Dat zal nog niet eenvoudig zijn gegeven de vele uitdagingen. Tegelijkertijd zou de ambitie een goed functionerende woningmarkt moeten zijn.

Het rapport bevat een aantal kernboodschappen:

- De eigenwoningregeling is beperkt doeltreffend en ondoelmatig. En dit kost de schatkist circa € 8,9 miljard in 2024.
- De regeling draagt nauwelijks bij aan het beoogde doel van meer eigen woningbezit.
- De eigenwoningregeling is ingewikkeld door de annuïtaire aflossingseis, de bijleenregeling en de 30-jaarstermijn.
- Belangrijk is dat er verdere stappen worden gezet in de afbouw van de fiscale subsidie (en welke stappen is minder belangrijk).
- De 30-jaarstermijn is vanaf 2031 niet goed uit te voeren door de Belastingdienst.

Een kleine vier jaar geleden schreef ik al dat het een publiek geheim is dat de Belastingdienst niet beschikt over de relevante gegevens voor controle op de 30-jaarstermijn.¹⁴ Nu staat het dan ook zwart op wit. Ik denk overigens dat dit element op zichzelf beschouwd niet ingewikkeld is, maar bijvoorbeeld door gebrek aan controlemogelijkheden onuitvoerbaar blijkt. Dan zijn de annuïtaire aflossingseis en de

¹² Fiche D05 (De Raad van State denkt er blijkbaar wel anders over)

¹³ Onderdeel 8

¹⁴ ['Bouwstenen voor een beter belastingstelsel'](#), *Financieel Actief*, 28 augustus 2020

bijleenregeling een stuk ingewikkelder voor veel consumenten. Terecht wordt geconstateerd dat met name problemen ontstaan in het geval van (echt)scheiding, huwelijk, samenwonen, koop en verkoop, en verbouwen.

Er kan niet zonder meer een streep worden gehaald door de eigenwoningregeling als geheel of de genoemde moeilijke elementen. Gedacht wordt aan bijvoorbeeld het opnemen van de annuïtaire aflossingseis in de Gedragscode Hypothecaire Financieringen. De conclusie over alternatieven voor deze lastige problematiek stelt wel teleur: er is nader onderzoek nodig voor het goed in kaart brengen van de alternatieven van deze elementen. Op de eerste plaats is dit rijkelijk laat. En ten tweede wordt hiermee de onzekerheid over de eigen woning in stand gehouden. Lichtpuntje is het feit dat opgemerkt wordt dat het afbouwen van fiscale voordelen een zorgvuldige fasering vereist *'om betalingsproblemen en huizenprijsschokken te voorkomen'*.

De gedachte is hierbij (ook) dat een gefaseerde afbouw leidt tot afvlakken van huizenprijsstijgingen. In de bijlage¹⁵ wordt de suggestie gedaan om te onderzoeken of het afschaffen van de 30-jaarstermijn gecombineerd kan worden met een versobering van de hypotheekrenteaf trek voor aflossingsvrije hypotheek. Bijvoorbeeld door deze verplicht - al dan niet bij verhuizing - te laten herfinancieren met een hypotheek die voldoet aan de aflossingseis. Als verhuizing hierbij echt een criterium wordt, zet dit de huizenmarkt naar mijn inschatting verder op slot. Het levert in ieder geval geen positieve bijdrage.

Een concrete mogelijkheid die wordt genoemd - maar niet nader uitgewerkt¹⁶ - is het verhogen van het eigenwoningforfait. Een soortgelijk verhaal geldt voor de volledige afbouw van de hypotheekrenteaf trek in een periode van 20 jaar¹⁷ en een variant met defiscalisering van de eigen woning.¹⁸

Al met al is dit onderdeel teleurstellend als we bedenken dat de problematiek niet nieuw is en in het vorige rapport in essentie ook al is geconstateerd.

Schenken en erven

Met enkele zinnen in het rapport wordt de heffing van schenk- en erfbelasting verdedigd. *"Schenken en erfenissen leiden tot draagkrachtvermeerdering bij de verkrijgers zonder dat een inspanning is verricht."*

¹⁵ Fiche E01

¹⁶ In Fiche E01 worden enkel een aantal mogelijke effecten genoemd.

¹⁷ Fiche E02

¹⁸ Fiche E03

*Het belasten ervan brengt dan ook weinig economische verstoring te weeg en is daarmee doelmatig. Een goed vormgegeven schenk- en erfbelasting kan tevens bijdragen aan het verminderen van vermogensongelijkheid.*¹⁹ Daarbij moet wel bedacht worden dat door allerlei vrijstellingen de opbrengst van deze belastingen nogal beperkt is.

Even verderop wordt opgemerkt dat de rechtsgrondslag voor het bestaan van schenk- en erfbelasting het draagkrachtbeginsel is. Daar hoort bijvoorbeeld een grote vrijstelling in de erfbelasting voor de partner bij. De maatschappelijke steun hiervoor is breed. Desalniettemin is de erfbelasting een van de minst populaire belastingen. Het kan een middel zijn voor herverdeling van bezit. Maar het kan ook worden gezien al een *'beslaglegging op privébezit door de staat'*.²⁰

Wellicht ook opmerkelijk is dat er inmiddels een discussie is ontstaan over de belastingvrijstelling voor onze Koning en Koningin in de inkomstenbelasting, maar over schenk- en erfbelasting wordt niet gesproken. Met als uitgangspunt dat iedereen in gelijke mate belasting zou moeten betalen, is het opvallend dat de Tweede Kamer dit (nog) niet aandurft.

Slotopmerkingen

De bouwstenen bevatten nuttige observaties en geven stof tot nadenken.

Tegelijkertijd bestaat het gevaar van 'cherry picking'. Dat gevaar is des te groter nu naar mijn mening een visie op het grotere geheel ontbreekt. Soms gaat het om vereenvoudiging (de ene keer voor de burger de andere keer voor de Belastingdienst) of extra inkomsten voor het Rijk.

Maar een omvattend plan om het belastingstelsel bijvoorbeeld eenvoudiger en rechtvaardiger te maken, ontbreekt. En dan mag het zo zijn dat de Belastingdienst tegen de grenzen van haar IT-capaciteit aanloopt, dat ontslaat de overheid nog niet van de plicht zich - voor in ieder geval de langere termijn - te richten op dat nieuwe, goed samenhangende belastingstelsel.

¹⁹ Onderdeel 7.1

²⁰ Onderdeel 7.4