



Ministerie van Financiën

Bouwstenen voor een beter belastingstelsel

Syntheserapport

Beter | Kwaliteit | Bouwstenen | Kennis
Medewerkers | Kwaliteitsbeleid | Opdrachter
verlening | Rijk | Professionals | Onderzoeker
Organisatie | Ontwikkeling | Departementen
Vettelijk | Vraaggestuurd | Onafhankelijkheid
Eén | Transparant | Betrokken | Audits | Beter
| Kwaliteit | Bouwstenen
| Kennis | Medewerkers
| Kwaliteitsbeleid | Opdrachter
| Dienstverlening | Rijk
| Professionals | Onderzoeker

Bouwstenen voor een beter belastingstelsel

Syntheserapport

Inhoud

1	Een beter belastingstelsel	5
1.1	Het belastingstelsel staat onder druk	5
1.2	Opzet	7
2	Steeds hogere lastendruk op arbeid voor werkenden	10
2.1	De Nederlandse belastingmix	10
2.2	De economisch verstorende lasten op arbeid lopen ‘automatisch’ op	12
2.3	Lasten op arbeid minder toekomstbestendig door verschuivingen binnen de grondslag	13
2.4	Nederland heft minder belasting op vermogen dan andere landen	15
3	Het stelsel raakt uitgewerkt	19
3.1	Beleid is steeds lastiger uitvoerbaar en vaak niet effectief	19
3.2	Het fiscale inkomens- en participatiebeleid raakt uitgewerkt	21
3.3	Het toeslagenstelsel is aan vervanging toe	24
4	Opkomst van de flex- en platformeconomie vraagt om aanpassing van wet en uitvoering	29
4.1	Digitale platforms	29
4.2	Verschillen in fiscale behandeling van inkomen uit arbeid	32
5	Ongelijke belasting van vermogen leidt tot arbitrage en uitstel	37
5.1	Belasting van (inkomen uit) vermogen	37
5.2	Het belasten van het inkomen van aanmerkelijkbelanghouders in box 2	40
5.3	Het belasten van verhuur van vastgoed (inclusief de eigen woning) en het belasten van vastgoed anders dan de eigen woning	49
5.4	De fiscale behandeling van de eigen woning	50
5.5	Box 3	53
5.6	Schenk- en erfbelasting	54
6	Het belasten van winst wordt (nationaal) steeds lastiger	60
6.1	Het belasten van winst	60
6.2	Belastingheffing van multinationals	61
6.3	Het opstarttarief in de Vpb is niet doelmatig	65
6.4	Doorstroomactiviteiten en brievenbussen leveren Nederland niets op	66
7	Schade aan klimaat en gezondheid wordt onvoldoende beprijsd	68
7.1	Belastingen en maatschappelijke uitdagingen	68
7.2	Vergroening en grondslagerosie	69
7.3	Gezondheidsgerelateerde belastingen	75
8	Effectiviteit van nationale belastingheffing neemt af	79
8.1	Belastingheffing op nationaal, decentraal en Europees niveau	79
8.2	Belastingheffing op Europees niveau is soms effectiever dan nationaal	79
8.3	Meer belastingheffing op gemeentelijk niveau heeft positieve effecten	82
9	Keuzes voor een beter belastingstelsel	84
9.1	Overwegingen in een voorbeeldpakket	84
9.2	Het voorbeeldpakket	85
9.3	Effecten voorbeeldpakket	89
9.4	Uitvoeringsaspecten	91
9.5	Stap naar een ander stelsel voor inkomensondersteuning	92
Bijlage 1	Lijst met fiches	98

1 Een beter belastingstelsel

1.1 Het belastingstelsel staat onder druk

Belastingen vormen de brandstof waar de overheid op draait. De belastingontvangsten bedragen ongeveer € 300 miljard per jaar. De belangrijkste functie van belastingen is het bekostigen van overheidsuitgaven. Van iedere euro die burgers en bedrijven aan belasting betalen gaat € 0,68 naar sociale zekerheid, zorg en onderwijs.¹ Daarnaast gaat € 0,21 naar publieke goederen zoals politie, defensie, wegen en uitgaven via gemeenten en provincies. De resterende € 0,11 gaat naar overige overheidsuitgaven, zoals buitenlandse zaken en de rentelast van de staatsschuld. Door belastingen kan de overheid publieke goederen en diensten op hoog niveau leveren.

Belastingen doen meer dan alleen geld ophalen. Het belastingstelsel verkleint de verschillen tussen hoge en lage inkomens. Belastingen stimuleren zaken die de maatschappij belangrijk vindt (werkgelegenheid, klimaatvriendelijk gedrag) en ontmoedigen zaken die we als samenleving onwenselijk vinden (roken, milieuvervuiling). De administratieve kosten zijn laag, een belastingaangifte is door de vooraf ingevulde aangifte vaak binnen enkele minuten klaar. Uit onderzoek blijkt dat de meeste mensen het stelsel redelijk waarderen.² Wel geeft een groot deel van de mensen aan het stelsel niet eenvoudig te vinden. Nederland kent een hoge belastingmoraal: mensen zien het als een burgerplicht om belasting te betalen en hebben weinig tolerantie voor belastingontduiking.

Het belastingstelsel kent ook de nodige uitdagingen. Een grote uitdaging zit in de uitvoering van het stelsel. De Belastingdienst geeft aan dat het verwerken van de vele wijzigingen van de afgelopen jaren in de IV-systemen tijd zal gaan kosten. De verwachting is dat de IV-problematiek komende jaren een impact blijft hebben op de uitvoerbaarheid van beleidsmaatregelen. Duidelijke prioritering en scherpe keuzes zullen daarom nodig zijn om de beperkte capaciteit in te vullen (zie ook paragraaf 9.4). Dit is nodig, want de samenleving staat niet stil en dat zorgt voor nieuwe uitdagingen op onder meer de arbeidsmarkt, ondernemerschap en het klimaat. Op korte termijn zal de aandacht vooral uitgaan naar de vraag hoe we de crisis als gevolg van de uitbraak van het nieuwe coronavirus goed kunnen doorkomen. Dit vraagt onder andere om maatregelen die bedrijven meer liquiditeit geven en de economie stimuleren. Dit rapport richt zich op de uitdagingen voor het belastingstelsel op middellange en lange termijn. Uitdagingen die zich door de actualiteit even naar de achtergrond laten drukken, maar daarna terugkomen en vragen om een structurele oplossing. Beleidsmakers staan voor de opgave om het belastingstelsel dat onder druk staat aan te passen, zodat het op een goede wijze deze uitdagingen aan kan gaan en tegelijk het stelsel eenvoudig en uitvoerbaar te houden.

De Nederlandse arbeidsmarkt staat er ogenschijnlijk structureel goed voor. Het CBS geeft aan dat er in 2019 voor het eerst meer dan 9 miljoen werkenden actief waren op de arbeidsmarkt. De arbeidsparticipatiegraad is met 80% van de beroepsbevolking hoog en behoort tot de hoogste binnen Europa. We werken ook relatief lang door: het gemiddelde aantal jaren dat iemand gedurende zijn leven werkzaam is, behoort met 40,5 jaar³ tot de hoogste binnen Europa. Tegelijkertijd werken relatief veel mensen in Nederland in deeltijd. Op dit moment valt nog niet te zeggen wat de invloed is op middellange termijn van de huidige economische crisis

¹ Gebaseerd op Miljoenennota 2020, blz 9.

² Blauw research, 2020, 'Belastingonderzoek Ministerie van Financiën'.

³ Eurostat.

op de arbeidsmarkt. Wel is het zo dat de vorige crisis die in 2008 begon, geen structurele gevolgen leek te hebben voor het arbeidsaanbod.

Toch staat de arbeidsmarkt voor een grote structurele uitdaging. De Commissie Regulering van werk geeft in haar eindrapport aan dat er een disbalans is op de arbeidsmarkt, waarbij grote verschillen in rechtspositie en fiscale behandeling van werkenden een belangrijke rol spelen. Dit ondermijnt de waarden van werk, waardoor duurzame arbeidsrelaties worden ontmoedigd.⁴ De Commissie reikt vijf bouwstenen aan, waarvan één het belastingstelsel raakt. De Commissie roept daarin op om te zorgen voor een fiscaal gelijke behandeling voor alle werkenden.

Het Nederlandse belastingstelsel voor ondernemingen draagt bij aan een open, competitieve economie en heeft lage administratieve lasten. In internationale onderzoeken scoort Nederland relatief gunstig. De administratieve lasten voor ondernemers zijn in internationaal perspectief relatief laag.⁵ Nederland heeft één van de meest open economieën ter wereld, zo blijkt uit onderzoek.⁶ De Nederlandse economie behoort tot de meest competitieve ter wereld.⁷ Het belastingstelsel draagt hieraan bij. Belangrijke elementen hierin zijn het omvangrijke verdragennetwerk en een vennootschapsbelasting die ondernemen over de grens stimuleert.

Het voor bedrijven aantrekkelijke belastingstelsel heeft ook een keerzijde. De internationale oriëntatie van het belastingstelsel heeft als keerzijde dat het aantrekkelijk kan zijn voor belastingontwijking, zo gaf de staatssecretaris van Financiën aan in de fiscale beleidsagenda 2019.⁸ Het kabinet vond dit onwenselijk en heeft maatregelen genomen om belastingontwijking en -ontduiking tegen te gaan. In internationaal verband wordt bovendien gewerkt aan vergaande voorstellen die grote invloed zullen hebben op het Nederlandse belastingstelsel. Ook in nationaal verband neemt de druk om het stelsel verder aan te passen toe. Zo heeft de Kamer met een motie het onderwerp belastingheffing van multinationals in een onafhankelijke commissie ondergebracht: de Adviescommissie belastingheffing van multinationals. In hoofdstuk 6 komen de uitkomsten van dit onderzoek terug.

Klimaatverandering vormt een steeds urgenter uitdaging. In het Klimaatakkoord van Parijs is afgesproken dat de opwarming van de aarde wordt beperkt tot minder dan 2 graden Celsius. Om dit te behalen zijn nieuwe maatregelen nodig. Nederland heeft hier een start aan gegeven met het Klimaatakkoord, dat op 28 juni 2019 werd gepresenteerd.⁹ Daarin staat de doelstelling om de CO₂-uitstoot in 2030 met 49% te reduceren. Daarnaast heeft de Europese Commissie op 11 december 2019 de Europese Green Deal gepresenteerd, met daarin het doel om Europa in 2050 CO₂-neutraal te maken. Het volgende kabinet zal verder invulling moeten geven aan klimaatbeleid om de klimaatdoelen te behalen. Het belastingstelsel is een instrument dat hier verder voor kan worden ingezet.

De verschillen in belastingstelsels tussen landen in Europa vormen een belemmering van de economische groei en maken beleid minder effectief. Een bedrijf dat over de grens wil ondernemen wordt geconfronteerd met grote verschillen in regels. Meer harmonisatie van regels in Europa kan leiden tot meer groei voor bedrijven en kan de positie van Europa als handelsblok versterken. Nederland heeft hier als handelsland voordeel bij. Beleidsdoelen zoals op klimaat zijn makkelijker te bereiken bij een geharmoniseerde Europese inzet, omdat landen daardoor niet tegen elkaar uitgespeeld kunnen worden. Tegelijkertijd is Europese harmonisatie niet overal nodig. Het zal de komende jaren een toenemende uitdaging zijn om regels te harmoniseren waar dit nodig is, en ruimte te laten aan landen om zelf beleid te bepalen waar dit kan.

Het belastingstelsel heeft invloed op de brede welvaart. De afgelopen jaren is er meer aandacht geweest voor het brede welvaartsbegrip. Brede welvaart gaat niet alleen over economische groei

⁴ 'In wat voor land willen wij werken?', eindrapport van de Commissie Regulering van werk, 2020.

⁵ 'Doing Business, Paying Taxes' (2019), The World Bank.

⁶ Global Index of Economic Openness 2019, Legatum Institute.

⁷ Global Competitiveness Report 2019, World Economic Forum.

⁸ TK 2018-2019, 32140 nr 51.

⁹ TK 2018-2019, 32814 nr 342.

of materiële welvaart, maar kijkt ook naar andere welvaartsaspecten zoals klimaat, gezondheid, veiligheid, onderwijs en wonen. Het CBS stuurt jaarlijks op Verantwoordingsdag de monitor Brede Welvaart naar de Kamer, waarin met behulp van meer dan 100 indicatoren het brede welvaartsbegrip wordt uitgewerkt.¹⁰ Het belastingstelsel heeft invloed op verschillende elementen in de brede welvaart:

- **De materiële welvaart** door bij te dragen aan een goed vestigingsklimaat voor ondernemers en een goed functionerende arbeidsmarkt;
- De werking van **de arbeidsmarkt** door fiscale prikkels en de balans in de belastingheffing tussen verschillende typen ondernemers en werknemers;
- De **verschillen tussen lage en hoge inkomens** door een progressieve inkomstenbelasting; De **woningmarkt en de schulden van huishoudens** door de fiscale behandeling van de eigen woning;
- **Gezondheid** door belastingen gericht op het bevorderen van een gezonde levensstijl;
- **Mobiliteit en milieu** door onder andere de autobelastingen, zo heeft de inrichting van autobelastingen invloed op de samenstelling van het wagenpark en het aantal files.

Er is behoefte aan een eenvoudiger stelsel. De meeste mensen vinden het belastingstelsel ingewikkeld.¹¹ De vooraf ingevulde aangifte helpt mensen wel bij het aangifte doen, maar veel onderdelen in het belastingstelsel zijn dusdanig ingewikkeld dat zij dit niet zonder hulp kunnen invullen.

Dit syntheserapport geeft een overzicht van de onderzoeken die ingaan op de bovengenoemde uitdagingen. Voor het traject 'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel' zijn elf onderzoeken uitgevoerd. Uit deze onderzoeken zijn onderstaande zeven knelpunten naar voren gekomen. Knelpunten waar een volgend kabinet richting op moet bepalen met behulp van de beleidsopties die in de onderzoeken zijn uitgewerkt. De knelpunten zijn:

1. Steeds hogere lastendruk op arbeid voor werkenden
2. Het stelsel raakt uitgewerkt
3. De opkomst van de flex- en platformeconomie vraagt om aanpassing van wet en uitvoering
4. Ongelijke belasting van vermogen leidt tot arbitrage en uitstel
5. Het belasten van winst wordt (nationaal) steeds lastiger
6. Schade aan klimaat en gezondheid wordt onvoldoende betaald
7. Effectiviteit van nationale belastingheffing neemt af

1.2 Opzet

In 1994 stuurde de toenmalige staatssecretaris van Financiën een bouwstenennotitie¹² naar de Kamer. In de notitie werden mogelijke aanpassingen in de loon- en inkomstenbelasting technisch uitgewerkt. Het moest worden gezien als een verzameling bouwstenen waar een volgend kabinet uit kon kiezen, niet als een vastomlijnd bouwwerk. Het was een opmaat naar wat uiteindelijk leidde tot de Wet Inkomstenbelasting 2001.

Het 'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel'-traject waar dit syntheserapport onderdeel van is, heeft hetzelfde doel. Het is een ambtelijk traject zonder politieke sturing of toetsing. Het volgende kabinet kan een keuze maken uit de 169 onderzochte beleidsopties en daarmee zelf een bouwwerk opbouwen. Tegelijkertijd is de reikwijdte van deze bouwstenen breder omdat verder is gekeken dan alleen de loon- en inkomstenbelasting. Er zijn elf verschillende onderzoeken uitgevoerd over de volle breedte van het belastingstelsel. In de onderzoeken is gekeken naar zowel box 1, box 2 als box 3 in de inkomstenbelasting, naar de loonbelasting, de vennootschapsbelasting, milieubelastingen, belastingen gericht op gezondheidsaspecten, schenk- en erfbelasting en lokale (gemeentelijke) belastingen. Er is ook onderzoek gedaan naar een aantal thema's: de Nederlandse belastingmix, het thema vereenvoudiging, de opkomst van digitale platforms en de rol van Europa in het belastingstelsel. De volgende rapporten zijn in het

¹⁰ Zie bijv.: Centraal Bureau voor de Statistiek, 2019, Monitor Brede Welvaart 2019.

¹¹ Belastingonderzoek Ministerie van Financiën, Blauw research (2020).

¹² Bouwstenennotitie, 'Materiaal voor onderhoud en aanpassing van de loon- en inkomstenbelasting op weg naar 2000', Ministerie van Financiën, juli 1994.

kader van het traject 'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel' uitgewerkt en worden met dit syntheserapport meegestuurd:

1. De Nederlandse belastingmix
2. Box 1
3. Belasten van (inkomen uit) aanmerkelijk belang
4. Belasten van vermogen
5. Rapport van de Adviescommissie belastingheffing van multinationals (apart gestuurd)
6. Belasten van inkomsten behaald uit de deel- en kluseconomie
7. Vergroening en grondslagerosie
8. Gezondheidsgerelateerde belastingen
9. Vereenvoudiging belastingstelsel
10. Belastingen en Europa
11. Lokaal belastinggebied

De inhoudelijke vraagstukken zijn niet willekeurig gekozen, maar zijn aangedragen door de politiek en zijn gebaseerd op geluiden vanuit de samenleving. De voormalige staatssecretaris van Financiën heeft op Prinsjesdag 2018 de Kamer toegezegd om begin 2020 concrete bouwstenen en voorstellen voor verbeteringen en vereenvoudigingen van het belastingstelsel op te leveren waarbij knelpunten worden geduïd en perspectief op oplossingen wordt geboden.¹³ In zijn brief van 15 april 2019 heeft hij vervolgens het proces uiteengezet hoe tot deze bouwstenen te komen.¹⁴ Een aantal onderzoeken is te herleiden tot moties en toezeggingen aan de Kamer. Inzichten uit ander onderzoek (zoals de evaluatie van de eigenwoningregeling en verschillende interdepartementale beleidsonderzoeken) hebben een plek gevonden in de analyse. Gedurende het afgelopen jaar heeft de Kamer gevraagd om extra thema's te behandelen of beleidsopties uit te werken.¹⁵

Aan de start van het traject 'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel' hebben tijdens een seminar deskundigen van buiten de overheid – wetenschappers, opiniemakers en maatschappelijke organisaties – gereageerd op de Kamerbrief. In november 2019 zijn de tussenresultaten besproken met wetenschappers en maatschappelijke organisaties. Er zijn stakeholder-bijeenkomsten geweest rond het thema vergroening en het thema digitale platforms waar voorstellen zijn besproken en deelnemers zelf ideeën konden aandragen. Het bouwsteenonderzoek 'Belasten van (inkomen uit) aanmerkelijk belang' is besproken in een klankbordgroep met wetenschappers en het CPB.

De afronding van de onderzoeken in het kader van het traject 'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel' vond plaats rond het begin van de coronacrisis. In de onderzochte beleidsopties is niet gekeken naar de invloed van de crisis. Hoewel nog veel onzeker is, is al wel duidelijk dat de crisis enorme effecten zal hebben op de samenleving en de economie. Dit vraagt op korte termijn om een andere respons dan sommige onderzochte beleidsopties. Op korte termijn is wellicht eerder behoefte aan stimulerende maatregelen dan het verhogen van lasten. Dit doet niets af aan de urgentie van de knelpunten in het belastingstelsel op middellange en lange termijn.

De zeven knelpunten worden uitgewerkt in hoofdstukken 2 tot en met 8. Daarbij zijn beleidsopties uit achterliggende onderzoeken opgenomen om deze knelpunten te verminderen. Hoofdstuk 9 bevat een voorbeeldpakket met maatregelen waarin alle genoemde knelpunten worden aangepakt. Dit pakket is doorgerekend op inkomenseffecten. Bijlage 1 bevat in tabelvorm alle uitgewerkte beleidsmaatregelen die in ficevorm in de achterliggende bouwstenen zijn uitgewerkt.

¹³ Kamerstukken II 2018/2019, 35 000 IX, nr. 4

¹⁴ Kamerstukken II 2018/2019, 32140, nr.50

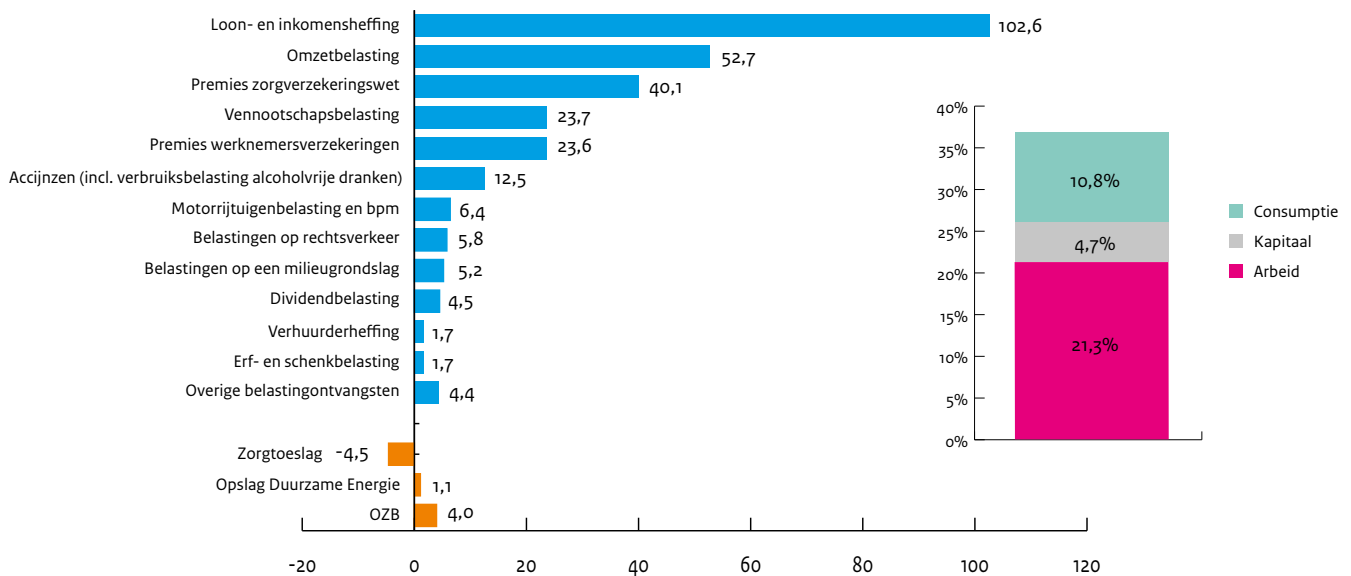
¹⁵ Zie de bijlage bij de brief waarmee het pakket 'Bouwstenen voor een betere belastingstelsel' aan de Kamer is aangeboden, voor een overzicht van de uitgevoerde moties en toezeggingen.

2 Steeds hogere lastendruk op arbeid voor werkenden

2.1 De Nederlandse belastingmix

De ene belasting is de andere niet. Om collectieve uitgaven te financieren haalt de overheid belasting op. Dat gebeurt op allerlei verschillende manieren. Zo worden inkomens van burgers belast (vooral lasten op arbeid), maar ook consumptie (btw, accijnzen), winsten van bedrijven en vermogen. Figuur 2.1 laat de belangrijkste belastingsoorten zien in miljarden euro's (links) en geeft tevens een toerekening daarvan weer aan de factoren arbeid, kapitaal en consumptie als percentage van het bbp. Al die verschillende belastingen hebben verschillende effecten op de economisch groei, herverdeling en uitvoering door de Belastingdienst. Ook is de ene belastinggrondslag meer toekomstbestendig wat betreft de belastingopbrengsten dan de andere.

Figuur 2.1: Belasting- en premieontvangsten 2018 in miljard euro's (links) en als % bbp (rechts).¹⁶



Een economisch efficiënt belastingstelsel beïnvloedt de keuzes van burgers en bedrijven – tenzij beoogd – zo min mogelijk. Dat de inrichting van een belastingstelsel invloed heeft op keuzes die burgers en bedrijven maken is echter onvermijdelijk. Zo gaan mensen minder werken als belastingen op arbeid hoog zijn, maken mensen andere keuzes door belastingen op consumptie en investeren bedrijven minder of op een andere plaats door winstbelastingen. Door de grote internationale mobiliteit van investeringen is de belasting op bedrijfswinsten het meest verstoringend voor de economische groei. Daarop volgen de lasten op arbeid.¹⁷ Aan de andere kant is een belasting op vooral immobiel vermogen relatief weinig verstoringend voor de economische groei.¹⁸ Sommige belastingen hebben juist als doel het beïnvloeden van gedrag, bijvoorbeeld accijnzen of milieubelastingen. Een economisch zo efficiënt mogelijk belastingstelsel is niet het enige wat van belang is. Dat geldt des te meer omdat het realiseren van

¹⁶ Bron: Ministerie van Financiën.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld Akgun, O., D. Bartolini and B. Cournède, 2017, 'The capacity of governments to raise taxes', OECD Economics Department Working Papers, No. 1407, OECD Publishing, Paris of OECD (2010), Tax Policy Study No. 20 - Tax Policy Reform and Economic Growth, Annex B.

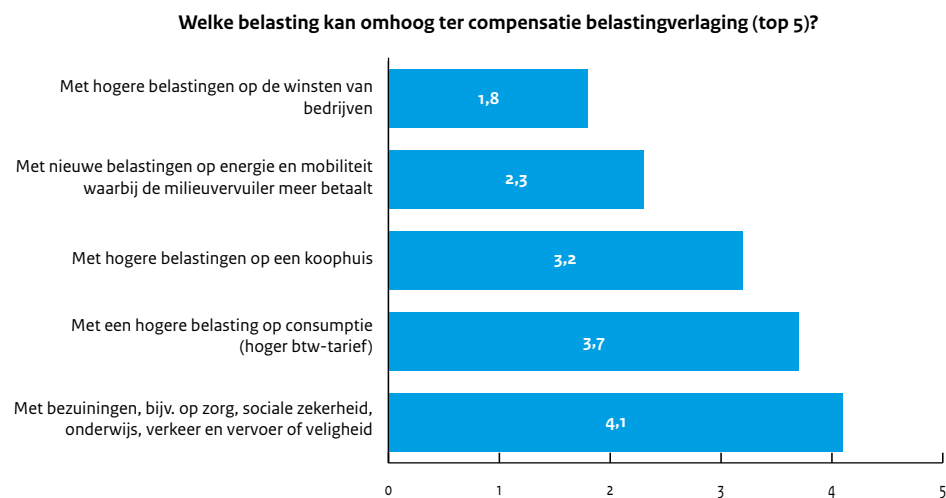
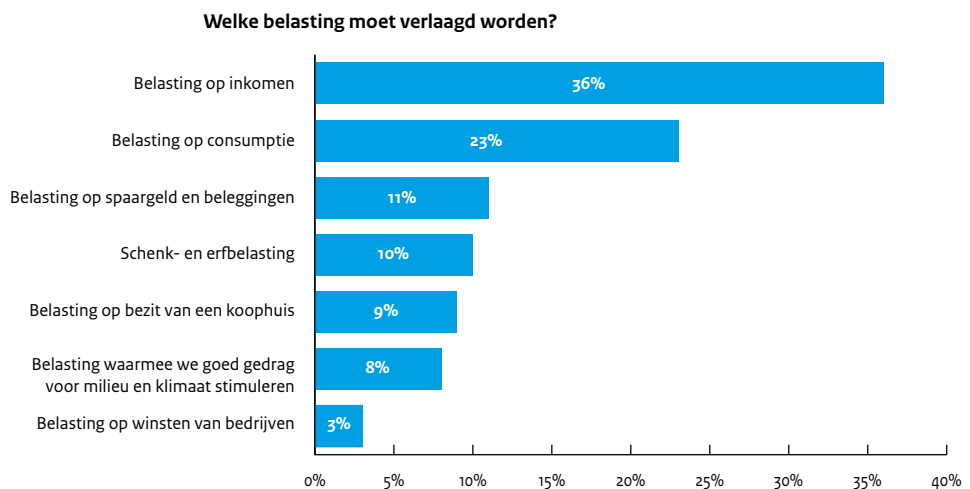
¹⁸ Tax Policy Study No. 20 - Tax Policy Reform and Economic Growth, Annex B, OECD, 2010.

inkomsherverdeling over het algemeen zorgt voor een negatief effect op de economische groei. Dat is een politieke en maatschappelijke afweging. Daarnaast is een alsmar lagere belasting op winst niet altijd wenselijk. Bijvoorbeeld als dat komt door belastingontwijking. Belastingontwijking gaat ten koste van het potentieel van landen om winstbelasting te heffen, terwijl de lagere belastingdruk lang niet altijd gepaard gaat met meer investeringen die bijdragen aan de economische groei.

Maatschappelijke ontwikkelingen en trends kunnen de inkomsten van de overheid onder druk zetten. Zo zorgen de vergrijzing en de lagere belastingdruk voor gepensioneerden ervoor dat er relatief minder belasting op arbeid binnenkomt. Elektrische auto's hebben een serieuze impact op de belastingen op mobiliteit (zie ook hoofdstuk 7). Globalisering en digitalisering maken het belasten van winsten van bedrijven steeds lastiger. De huidige (internationale) opzet van de Vpb geeft bedrijven nog steeds een prikkel (ook reële) investeringen te verplaatsen naar relatief laagbelastende jurisdicties en door digitalisering wordt makkelijker winst gerealiseerd in een land zonder daar fysieke - en dus belastbare - aanwezigheid te hebben. In hoofdstuk 6 wordt hier nader op ingegaan.

Het maatschappelijk draagvlak voor de ene belastingverhoging is hoger dan voor de andere. Uit onderzoek¹⁹ blijkt dat Nederlanders het liefst zien dat de belasting op inkomen omlaag gaat, gevolgd door een lagere belasting op consumptie. In lijn daarmee geven mensen ook aan dat als de lagere belasting op inkomen moet worden gecompenseerd door hogere belastingen, de belasting op winsten van bedrijven als eerste omhoog kunnen. Ook staan Nederlanders open voor nieuwe belastingen op energie en mobiliteit waarbij de milieuvvervuiler meer betaalt. Zie ook figuur 2.2.

Figuur 2.2: Uitkomsten onderzoek draagvlak belastingstelsel



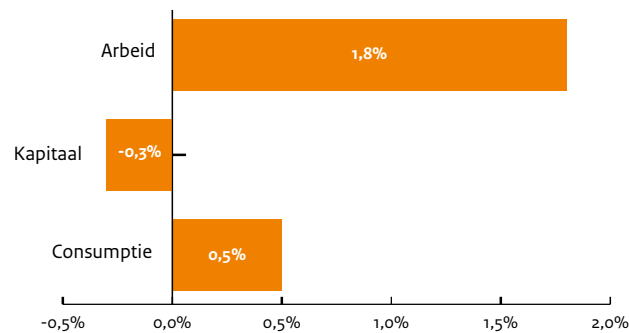
¹⁹ Blauw Research, 2020, 'Belastingonderzoek Ministerie van Financiën'.

2.2 De economisch verstorende lasten op arbeid lopen ‘automatisch’ op

De lasten op arbeid zijn in 2021 met 1,8%-punt bbp opgelopen sinds 2001.²⁰ Dat is daarmee ook gelijk de belangrijkste verklaring voor de toegenomen belasting- en premiedruk. De lasten op arbeid worden betaald door mensen die werken en werkgevers, maar ook door gepensioneerden of andere uitkeringsgerechtigden. Lasten op arbeid is dus breder gedefinieerd dan de belasting die werkenden betalen.²¹ Het gaat om de loon- en inkomstenbelasting, de premies volksverzekeringen, de premies werknemersverzekeringen en het saldo van de premies Zorgverzekeringswet en zorgtoeslag. Laatstgenoemde categorie wordt ook tot de lasten op arbeid gerekend vanwege de sterke onderlinge samenhang tussen nominale premie en de inkomensafhankelijke bijdrage van de Zorgverzekeringswet en de zorgtoeslag. Over de gehele periode 2001-2021 is het saldo van de premies zorgverzekeringswet en de zorgtoeslag met 2,5%-punt bbp opgelopen. De lasten op arbeid via de loon- en inkomensheffing zijn met 0,1%-punt bbp afgenomen tussen 2001 en 2021. Ten slotte komen de premies werknemersverzekeringen in 2021 lager uit (-0,5%-punt bbp).

De belasting op kapitaal is licht afgenomen in de periode 2001-2021, ondanks de lagere ‘kosten’ van de hypotheekrenteaftrek (+0,9%-punt bbp) en nieuwe heffingen zoals de bankbelasting en verhuurderheffing. Dat komt onder andere door lagere ontvangsten uit de Vpb (-0,8%-punt bbp), overdrachtsbelasting en dividendbelasting. De belasting op consumptie (+0,5%-punt bbp) is vooral toegenomen door hogere btw-tarieven. Zie figuur 2.3.

Figuur 2.3: Mutaties belastinggrondslagen 2001-2021 als % bbp²²



Stijgende zorgkosten vragen om hogere lasten om dit te financieren. De premies Zorgverzekeringswet (Zvw) stuwen de lasten op arbeid ‘automatisch’ op.²³ De zorgkosten stijgen zowel bij de curatieve zorg als de langdurige zorg. Dat vraagt om hogere lasten om dit te financieren. Voor een belangrijk deel komt dat door betere en nieuwe behandelmethode, waarmee burgers dus een steeds hogere kwaliteit van zorg krijgen. De hogere uitgaven in de langdurige zorg worden vooral gefinancierd via de belastingen, waarbij het effect op de marginale druk afhankelijk is van de mix die daarbij wordt gekozen. De hogere uitgaven aan de curatieve zorg worden direct gefinancierd uit hogere zorgpremies. Zowel de nominale zorgpremie die burgers zelf betalen als de inkomensafhankelijke bijdrage die werkgevers²⁴ betalen zijn de afgelopen 15 jaar flink opgelopen. De zorgtoeslag compenseerde de oploop van de nominale zorgpremie voor de lagere en middeninkomens. De zorgpremies (minus de zorgtoeslag) als percentage van het bbp liggen in 2021 2,5%-punt hoger dan in 2001.²⁵

²⁰ Het gaat om het effect van zowel beleidsmaatregelen als van andere (economische) ontwikkelingen.

²¹ Het uitsplitsen van de lasten op arbeid naar werkenden en niet-werkenden is op basis van de kasontvangsten niet mogelijk. Ook in internationale statistieken van bijvoorbeeld de OESO of Eurostat wordt om praktische redenen geen onderscheid gemaakt tussen werkenden en niet-werkenden.

²² Bron: Ministerie van Financiën.

²³ Dat geldt niet voor de langdurige zorg. De Wet Langdurig Zorg kent geen lastendekkende premie en wordt indien nodig ook gefinancierd uit de algemene middelen.

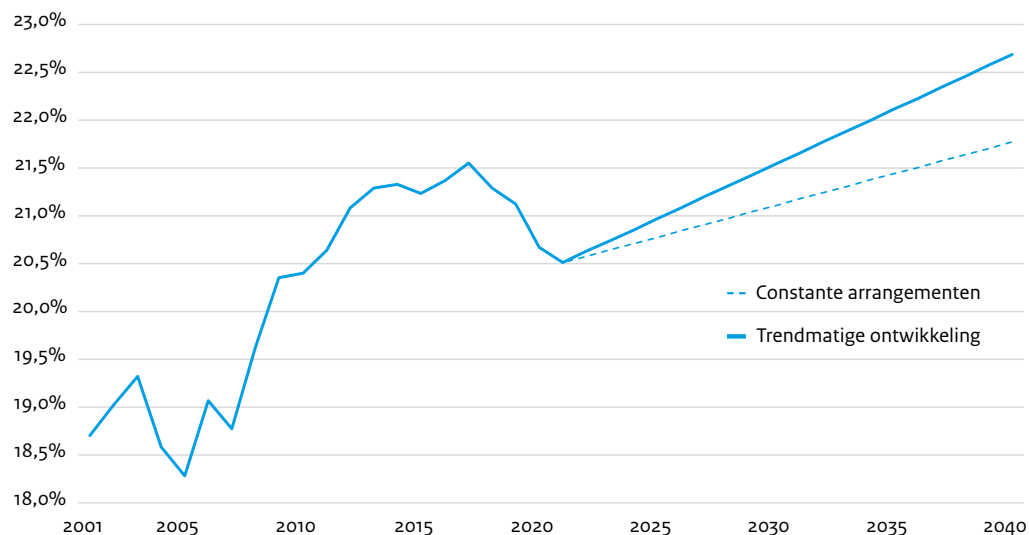
²⁴ Ook gepensioneerden en zelfstandigen betalen deze premie.

²⁵ Ongeveer de helft van dit effect komt door implementatie van de ZVW in 2006 waarmee een groter deel van de zorg collectief wordt gefinancierd.

Veel lastenverzwaring op arbeid vond plaats na de financiële en economische crisis.

Zoals figuur 2.4 laat zien zijn de lasten op arbeid sterk opgelopen. Naast de hierboven al beschreven oploop van de premies Zorgverzekeringswet vormen lastenverzwaringen de belangrijkste verklaring voor de sterke stijging vanaf 2010. Na het oplopen van het EMU-tekort door de financiële en economische crisis is veelvuldig gekozen voor hogere lasten op arbeid. Vooral de loon- en inkomensheffing en de premies werknemersverzekering zijn opgelopen. De recente lastenverlichting van het kabinet Rutte III zorgt voor een sterke afname van de lasten op arbeid vanaf 2018, door een lagere loon- en inkomensheffing.

Figuur 2.4: Lasten op arbeid en het effect van stijgende zorgkosten daarop vanaf 2022 (scenario contante arrangementen en scenario trendmatige groei, als % bbp)



De stijgende zorgkosten leiden ook de komende decennia tot hogere lasten op arbeid

(+1,3 tot +2,3%-punt bbp in 2040 als gevolg van hogere Zvw-premies). De zorgkosten blijven stijgen en dat komt in de curatieve zorg tot uiting in hogere nominale zorgpremies en een hogere inkomensafhankelijk bijdrage, dus hogere lasten op arbeid. In de langdurige zorg wordt de stijging vooral opgevangen door hogere belastingen die ook deels zullen neerslaan bij de lasten op arbeid. In figuur 2.4 is op basis van inschattingen van het CPB²⁶ het effect van de hogere uitgaven aan de curatieve zorg op de lasten op arbeid zichtbaar gemaakt. Van 20,5% bbp in 2021 lopen de lasten op arbeid met ruim 1 of zelfs meer dan 2%-punt bbp op. In het eerste geval gaat het CPB uit van zogenoemde 'constante arrangementen' vanaf 2025 (zie de stippellijn).²⁷ Het uitgangspunt van constante arrangementen ligt ten grondslag aan alle houdbaarheidsberekeningen van het CPB, maar lijkt voor de zorg conservatief, geeft ook het CPB zelf aan. Wanneer meer aangesloten wordt bij de werkelijke ontwikkeling van de zorgkosten uit het verleden (zie de doorgetrokken lijn vanaf 2022), zullen de zorgkosten met 2,3%-punt bbp toegenomen zijn in 2040.

2.3 Lasten op arbeid minder toekomstbestendig door verschuivingen binnen de grondslag

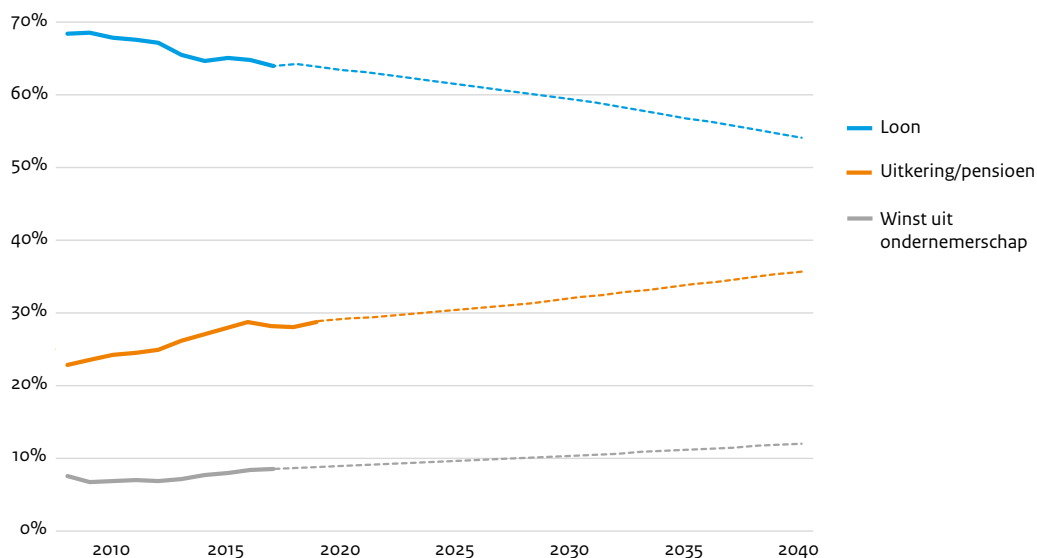
De samenstelling van de grondslag van de lasten op arbeid verandert sterk en blijft dat de komende decennia doen. Dat komt door twee ontwikkelingen: de vergrijzing en de toename van het aantal zelfstandig ondernemers. Door de vergrijzing is het aandeel van gepensio-

²⁶ CPB, 2019, 'Zorgen om morgen'. <https://www.cpb.nl/zorgen-om-morgen>

²⁷ Bij constante arrangementen is het uitgangspunt dat de onderlinge verhoudingen tussen verschillende leeftijdsgroepen in de samenleving gelijk blijven in termen van inkomen, belastingdruk en profijt van overheidsvoorzieningen. Als aandeel van het levensinkomen heeft elke generatie dan een gelijk profijt van de overheid. Constante arrangementen zijn niet hetzelfde als ongewijzigd beleid. Bij ongewijzigd beleid bijvoorbeeld lopen de effectieve belastingtarieven op inkomen op in de tijd, waardoor de verdeling van het netto profijt niet gelijk zou blijven.

neerden in de loon- en inkomensheffing de afgelopen tien jaar flink toegenomen (+4%-punt). Deze ontwikkeling zet de komende jaren en decennia door (zie figuur 2.5). Bijna spiegelbeeldig neemt het aandeel van werknemers in de grondslag af. Het inkomen van werknemers beslaat in 2040 naar verwachting nog maar circa 55% van de grondslag, terwijl dat in 2008 nog bijna 70% was. Dat komt niet alleen door de vergrijzing. Er zijn ook steeds meer mensen werkzaam als ondernemer in de inkomstenbelasting (IB-ondernemers), vaak in plaats van een baan als werknemer. Het aandeel van winst uit ondernemerschap is daardoor de afgelopen jaren opgelopen. Of daar in de toekomst ook sprake van zal zijn is lastig in te schatten. In figuur 2.5 is uitgegaan van het doorzetten van de trend van de afgelopen 10 jaar.

Figuur 2.5: Verandering samenstelling grondslag lasten op arbeid via de loon- en inkomensheffing²⁸



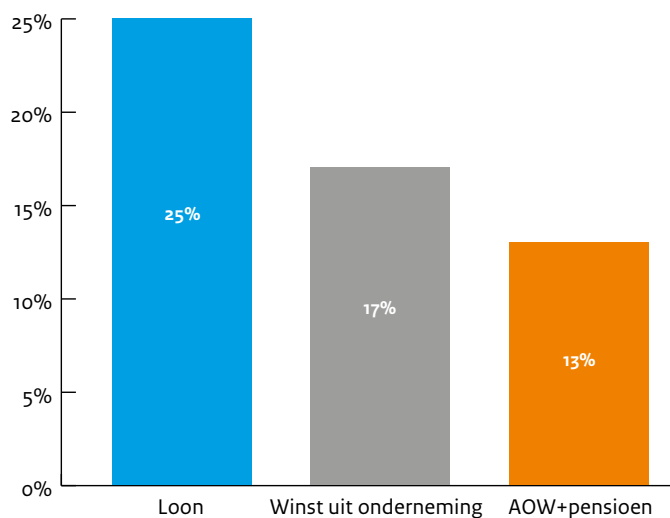
Dat zet de opbrengst van de belasting op arbeid onder druk. De verandering van samenstelling van de grondslag van de lasten op arbeid heeft grote gevolgen voor de belastinginkomsten. Dat komt voornamelijk door een verschil in belastingdruk. Waar de belastingdruk op looninkomen gemiddeld ongeveer 25% is, ligt dat voor gepensioneerden op ongeveer 13%. Figuur 2.6 laat dat zien. De lagere belastingdruk voor gepensioneerden komt vooral doordat ze zijn vrijgesteld van de AOW-premie, met een lagere belastingdruk tot gevolg. Ook de belastingdruk van zelfstandigen in box 1 van de inkomstenbelasting ligt door fiscale faciliteiten als de zelfstandigenaftrek en mkb-winstvrijstelling lager.²⁹ De belastingdruk op winst uit onderneming komt gemiddeld uit rond de 17%. Verschuivingen van minder looninkomen naar winst uit onderneming betekent dus lagere opbrengsten van de lasten op arbeid. Daarnaast zou zonder de vergrijzende bevolking de totale opbrengst van de lasten op arbeid hoger uitkomen door het verschil in belastingdruk.³⁰ Tegelijkertijd zorgt de vergrijzing juist voor een stijging van de uitgaven van de zorg en de sociale zekerheid.

²⁸ Bron: aangiftebestanden Ministerie van Financiën en bevolkingsprognoses CBS.

²⁹ Dat geldt voor zelfstandigen die winst uit onderneming genieten en aan het urencriterium voldoen.

³⁰ Het effect op de lasten op arbeid als percentage van het bbp wordt vertekend doordat het inkomen van gepensioneerden en andere uitkeringsgerechtigden geen onderdeel uitmaakt van het bbp. Als percentage van het bbp is daarom juist sprake van een opwaarts effect van de vergrijzing op de belasting op arbeid.

Figuur 2.6: Gemiddelde belastingdruk grondslag lasten op arbeid via de loon- en inkomensheffing: loon, winst uit onderneming en pensioen, 2017.



2.4 Nederland heft minder belasting op vermogen dan andere landen

Ten opzichte van andere landen valt op dat Nederland minder belasting heft op inkomen uit vermogen van huishoudens³¹ en op de omvang van vermogen.³² De belangrijkste verklaring

voor de lagere belasting op inkomen uit vermogen van huishoudens (links in figuur 2.7) vormt de ruime fiscale aftrekbaarheid van de hypotheekrente. Nederland valt internationaal gezien uit de toon wat betreft de omvang van de hypotheekrentaftrek. Dat zorgt in onderstaande figuur voor een negatief aandeel in de belastingmix van -1,1%, waar een aandeel van ruim 2% in de belastingmix het Europese gemiddelde is. Daarnaast is het aandeel van de belasting op vermogen in de belastingmix (rechts in figuur 2.7) in andere landen soms groter.

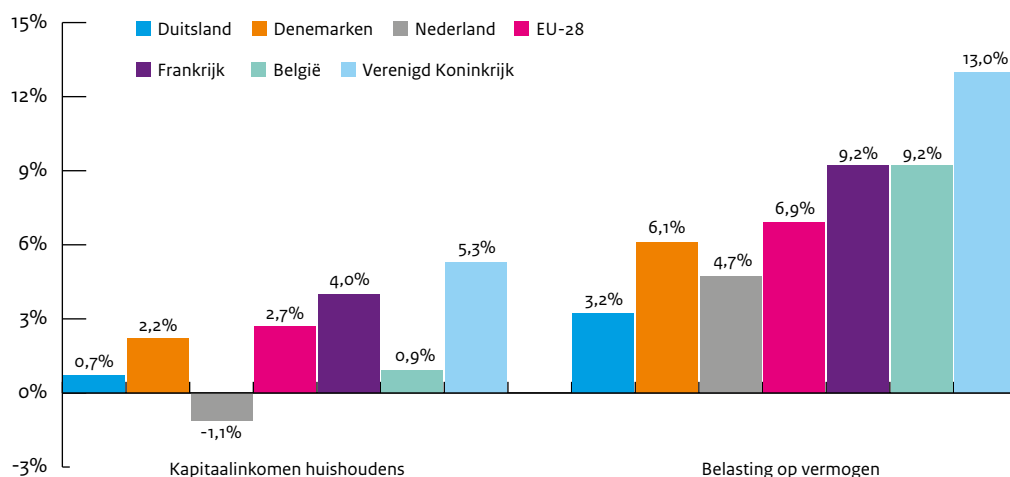
De belangrijkste grondslag in de categorie vermogen is vastgoed (Onroerende zaakbelasting (OZB), verhuurderheffing, overdrachtsbelasting), maar ook de schenk- en erfbelasting en de bankbelasting vallen in deze categorie. Dit verschil met andere landen is een punt van aandacht omdat in het bijzonder vastgoed een grondslag is met relatief weinig economische verstoringen als gevolg.³³ Indirect zorgt de lagere belasting op vermogens(inkomsten) ervoor dat Nederland sterker op de grondslag arbeid leunt dan veel andere landen. Tot slot valt bij de vergelijking met andere landen op dat het aandeel van de decentrale belastingen in de belastingmix in Nederland lager ligt dan in veel andere landen. Dat leidt tot een grotere geldstroom van het Rijk naar onder andere de gemeenten.

³¹ In deze categorie vallen inkomen uit vermogen belast in box 1 (de eigen woning), box 2 en box 3 en een deel van de kansspelbelasting (consumentendeel). Zie voor nadere toelichting: Europese Commissie, 2020, 'Taxation trends in the European Union 2019'.

³² In deze categorie vallen de overdrachtsbelasting, OZB, verhuurderheffing, bankbelasting, heffing voor het Europese depositogarantiestelsel, de schenk- en erfbelasting en een deel van de motorrijtuigenbelasting (producentendeel, ook voor de provinciale opcenten). Zie voor nadere toelichting: Europese Commissie, 2020, 'Taxation trends in the European Union 2019'.

³³ Dat geldt niet voor de overdrachtsbelasting. Belastingen op vermogenstransacties zijn juist sterk verstrend.

Figuur 2.7: Belasting op inkomen uit vermogen van huishoudens (links) en belasting op omvang vermogen (rechts) als % totale overheidsinkomsten³⁴



Beleidsopties

Forse lastenverlichting op arbeid is nodig als tegenwicht voor de stijgende premies

Zorgverzekeringswet. Met het oog op de stijgende zorguitgaven – en daarmee de kostendeckende premies Zorgverzekeringswet – is het van belang om de tarieven van de loon- en inkomensheffing (box 1) en de premies werknemersverzekeringen te verlagen. Deze verlaging van lasten op arbeid kan de opwaartse druk door de stijgende zorguitgaven verkleinen. De afgelopen jaren is fors ingezet op lagere lasten op arbeid. Dat heeft gezorgd voor de dalende lasten op arbeid in de jaren 2018-2021 zoals zichtbaar in figuur 2.4. Daaraan vooraf gingen lastenverzwaringen om het EMU-saldo te verbeteren. Eigenlijk is iedere kabinetsperiode een dergelijke inzet met een verlaging van tarieven van de loon- en inkomensheffing (box 1) of de premies werknemersverzekeringen nodig, maar dan om de lasten op arbeid te stabiliseren vanwege de stijgende zorguitgaven. Anders zullen de lasten op arbeid oplopen, evenals het versturende effect op de economie.

Een meer toekomstbestendig belastingstelsel door een kleiner verschil in belastingdruk tussen werkenden, gepensioneerden en zelfstandigen.

Door de belastingdruk voor gepensioneerden (meer) gelijk te trekken met werkenden en het inkomen waarover fiscaal gefaciliteerd pensioen wordt opgebouwd te verlagen, wordt de toekomstbestendigheid van de grondslag arbeid vergroot. Een kleiner verschil in belastingdruk verkleint immers de impact van de verschuiving binnen de grondslag van de lasten op arbeid naar een steeds groter aandeel van gepensioneerden. Meer fiscale neutraliteit door IB-ondernemers en dga's gelijkjer te belasten met werknemers (globaal evenwicht) draagt daar ook aan bij. Dit kan door minder aftrekposten en ondernemingsfaciliteiten voor zelfstandigen. Hier gaan we in hoofdstuk 4 en 5 nader op in.

Verschuiven van het belasting van inkomen uit arbeid naar het belasting van vermogen zorgt voor een beter belastingstelsel.

Een hogere belasting op vermogen kan vorm krijgen door een hogere belastingdruk op de eigen woning (beperking van de hypotheekrenteaftrek, OZB), ander vastgoed, box 2 of 3 van de inkomstenbelasting of door een hogere schenk- en erfbelasting. Omdat deze grondslagen keuzes van mensen en bedrijven (veel) minder beïnvloeden zorgt een dergelijke verschuiving voor een economisch minder versturend belastingstelsel. Deze grondslagen zijn ook meer toekomstbestendig dan inkomen uit arbeid in het licht van de vergrijzing. In hoofdstuk 5 wordt nader op de belasting op vermogen ingegaan.

³⁴ Bron: Europese Commissie, 2020, 'Taxation trends in the European Union 2019'.

Ook een hoger aandeel van de belasting op consumptie, energie en mobiliteit in de belastingmix zorgt voor een beter belastingstelsel. Gegeven de vergrijzing is de btw een toekomstbestendige belastingsoort. Nederland kent een goed pensioenstelsel. Gepensioneerden ontsparen daarbij relatief meer dan werkenden. Dat zorgt voor btw-ontvangsten. Een btw-verhoging waardoor een kleiner verschil tussen de twee tarieven ontstaat, zorgt voor een kleiner effect op consumptiekeuzes van burgers en andere productiebeslissingen van bedrijven. Voor energie- en mobiliteitsgerelateerde heffingen geldt dat deze vooral wenselijk kunnen zijn om (milieu)effecten die niet in marktprijzen tot uiting komen via belastingheffing te beprijzen. Dat heeft een positief welvaartseffect. Maatregelen waaraan gedacht kan worden zijn een hogere vliegbelasting, grondslagverbreding en meer proportionele tarieven in de energiebelasting en 'betalen naar gebruik' op het terrein van mobiliteit. Hoofdstuk 7 gaat hier nader op in.

Voor de toekomstbestendigheid van de Vpb is internationale samenwerking essentieel. Een stap in de goede richting is het wereldwijde initiatief van de OESO om enerzijds met een internationaal minimumniveau voor winstbelasting te komen om winstverschuivingen te beperken (Pijler 2 – BEPS 2.0) en anderzijds de zoektocht naar nieuwe afspraken over verdeelsleutels voor winstallocatie tussen landen (Pijler 1 – BEPS 2.0). Daarnaast kan Nederland ook zelf al maatregelen nemen. De Adviescommissie belastingheffing van multinationals adviseert bijvoorbeeld een basispakket van zeven maatregelen door te voeren. Daarmee wordt de grondslag van de Vpb verbreed. In hoofdstuk 6 wordt verder op ingegaan op de toekomstbestendigheid van de Vpb.

3 Het stelsel raakt uitgewerkt

3.1 **Beleid is steeds lastiger uitvoerbaar en vaak niet effectief**

De continuïteit in het verlenen van de juiste dienstverlening door de overheid staat onder druk. Dit geldt voor alle uitvoeringsorganisaties en zeker ook voor de Belastingdienst. Zoals uiteengezet in de kamerbrief over ‘Werk aan uitvoering’ zijn de oorzaken divers³⁵: verouderde ICT, personeelstekorten en (veelal met elkaar gecreëerde) complexe wetten. De Belastingdienst geeft aan behoefte te hebben aan een periode van relatieve rust waarin bestaande systemen kunnen worden vernieuwd, het ICT-landschap verbeterd kan worden en de handhaving en toezicht op beleidswijzigingen kan worden geïmplementeerd. Dit is nodig om weer een wendbare organisatie te worden, waar ruimte is voor nieuwe beleidsinitiatieven.

Er is een sterke prikkel om fiscale regelingen in te zetten in plaats van subsidies.

Fiscale regelingen hebben minder strenge wettelijke eisen³⁶ en hebben te maken met minder knellende begrotingsregels in vergelijking met regelingen aan de uitgavenkant. Ook worden beleidsdepartementen minder snel aangesproken over de uitvoering van belastingen en toeslagen. Als er iets misgaat in de uitvoering bij de Belastingdienst, wordt de staatssecretaris van Financiën aangesproken in plaats van de beleidsverantwoordelijke bewindspersoon.

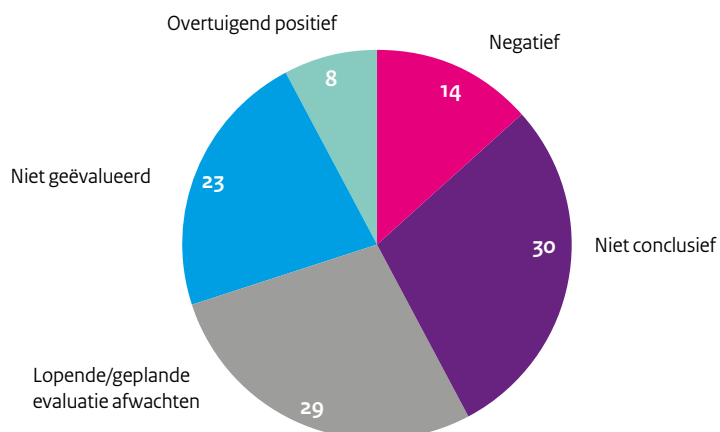
Fiscale regelingen worden zelden afgeschaft, ook als ze niet effectief blijken.

Fiscale regelingen hebben maar zelden een overtuigend positieve evaluatie. Dit blijkt uit een overzicht naar evaluaties van fiscale regelingen die in het Bouwsteenonderzoek ‘Vereenvoudiging belastingstelsel’ is uitgevoerd. Figuur 3.1 laat de resultaten zien van de evaluaties van 104 fiscale regelingen. Hiervan hebben 8 regelingen een evaluatie met een overtuigend positief oordeel over de effectiviteit en doelmatigheid van de regeling. Voor 14 regelingen kan worden geconcludeerd dat deze niet of maar beperkt effectief en doelmatig zijn. Voor 30 fiscale regelingen geldt dat op basis van de meest recente evaluatie er geen harde conclusies mogelijk zijn. Van ongeveer de helft van de fiscale regelingen is geen evaluatie gepland (23) of staat een evaluatie in de planning (29). Ondanks dat voor het overgrote deel van de fiscale regelingen de effectiviteit en doelmatigheid niet is aangetoond, worden er maar zelden regelingen aangepast of afgeschaft. Dit terwijl deze regelingen wel zorgen voor hogere administratieve lasten voor belastingplichtigen en extra uitvoeringslast voor de uitvoerder.

³⁵ Kamerstukken II 2019–2020, 31490, nr. 271.

³⁶ Zo zijn de aanwijzingen voor subsidieverstrekking niet van toepassing op belastingregelingen, maar wel op de meeste uitgavensubsidies.

Figuur 3.1 Onderverdeling fiscale regelingen naar conclusie effectiviteit en doelmatigheid op basis van meest recente evaluatie



Beleidsopties

Beperk de komende jaren het aantal complexe wijzigingen in regelgeving. De Belastingdienst is de komende jaren gebaat bij relatieve beleidsrust. Dit geldt met name op terreinen waar ICT-systemen te maken hebben met achterstallig onderhoud. Op de middellange en lange termijn is de Belastingdienst gebaat bij eenvoudigere regelgeving met minder impact op de uitvoeringspraktijk. Dit kan ook ruimte geven om andere wijzigingen te verwerken.

De Belastingdienst ziet vijf thema's waar de regelgeving voor de uitvoerder kan worden vereenvoudigd. Het bouwsteenrapport 'Vereenvoudiging belastingstelsel' gaat hier verder op in. Het gaat daarbij om:

- 1) Maatregelen waarin administratieve processen worden teruggedrongen, zoals het stroomlijnen van bezwaarprocedures in de inkomstenbelasting.
- 2) Beperken van conflictgevoelige maatregelen, die leiden tot veel discussie tussen Belastingdienst en belastingplichtige. Een voorbeeld hiervan is de sectorindeling van bedrijven voor de sociale premies. Omdat er grote verschillen tussen sectoren bestaan, proberen bedrijven in een sector geplaatst te worden met een lage premie.
- 3) Beperken van bijzondere regelingen. In de loop van de jaren zijn er veel bijzondere regelingen ontstaan voor specifieke groepen die de uitvoering en handhaving bemoeilijken. Zo is er bij autobelastingen een lijst van vijftig bijzondere regelingen: van een kwarttarief voor kermisvoertuigen tot een teruggave voor gevangentransport.
- 4) Uniformeren van begrippen. Dit speelt bijvoorbeeld in de waarderingsregels voor prijzen in natura in het kader van de kansspelbelasting.
- 5) Verbeteren van de informatiepositie van de Belastingdienst. Een voorbeeld zit in de aftrek specifieke zorgkosten. Hierbij worden veel fouten gemaakt (30% van de geclaimde aftrek leidt bij controle tot correctie) maar wordt handhaving bemoeilijkt doordat de Belastingdienst niet inhoudelijk kan beoordelen of de ingediende kosten terecht zijn. Een oplossing kan zijn om deze taak te beleggen bij een externe organisatie die de uitkomst aanlevert aan de Belastingdienst.

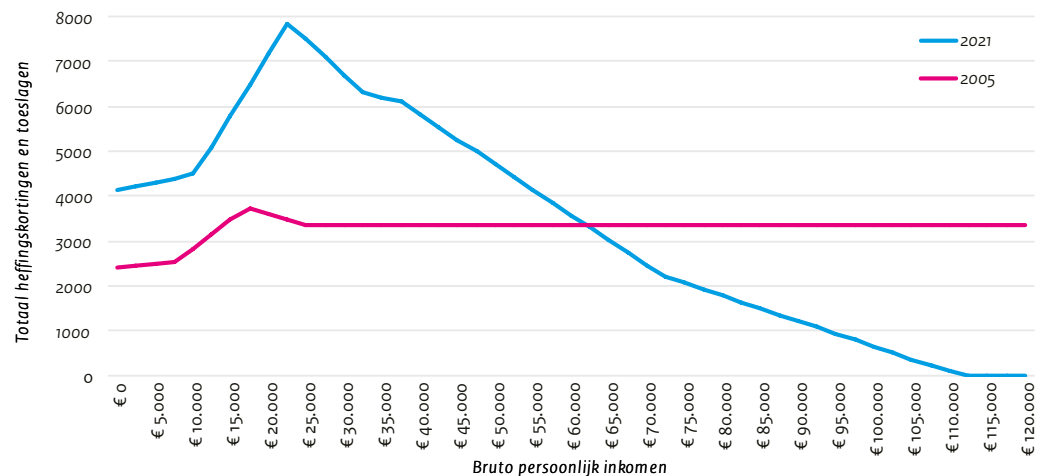
Scherp de begrotingsregels aan en pas de bestaande fiscale toetsingskaders voor nieuwe regelgeving strenger toe. Dit kan bijvoorbeeld door automatisch horizonbepalingen in te voeren voor bestaande fiscale regelingen als deze geen positieve evaluatie hebben gekregen. Nieuwe regelingen zouden alleen ingevoerd kunnen worden wanneer er vooraf duidelijk is waar een regeling bij evaluatie aan moet voldoen en wanneer er voldoende gegevens beschikbaar zijn om een regeling te evalueren. Dit geeft een prikkel om beleid effectiever vorm te geven, dan wel af te (kunnen) schaffen en de middelen anders in te zetten.

3.2 Het fiscale inkomens- en participatiebeleid raakt uitgewerkt

Het fiscale stelsel wordt gebruikt om inkomensbeleid te voeren. De belastingtarieven en heffingskortingen in de inkomstenbelasting zijn voor veel mensen de meest tastbare vorm van het belastingstelsel: die bepalen immers wat iemand onder de streep van zijn brutoloon overhoudt. Het is logisch dat zowel vanuit de politiek als in de samenleving er veel aandacht voor is. Uit recent onderzoek komt naar voren dat Nederlanders een goede verdeling tussen arm en rijk het belangrijkste aspect van belastingen vinden.³⁷

De afgelopen jaren is het fiscale inkomensbeleid het meest gunstig geweest voor werkenden met een laag inkomen. De afgelopen jaren zijn heffingskortingen aanzienlijk verhoogd en inkomensafhankelijk gemaakt. Figuur 3.2 laat de uitwerking zien voor een werkende alleenstaande. Voor iemand met een laag (individueel) inkomen is de inkomensondersteuning in vijftien jaar tijd verdubbeld, terwijl deze voor hoge inkomens volledig wordt afgebouwd. De toegenomen inkomensondersteuning wordt deels veroorzaakt door een hogere zorgpremie, die wordt gecompenseerd met een hogere zorgtoeslag.

Figuur 3.2: Totaal aan heffingskortingen en zorgtoeslag voor een werkende alleenstaande



Het fiscale inkomensbeleid van de afgelopen jaren loopt om vier redenen tegen grenzen aan. De eerste reden is dat het inkomensbeleid leidt tot een hogere marginale druk³⁸ voor middeninkomens. De tweede reden is dat lage inkomens niet meer volledig profiteren van een verdere verhoging van heffingskortingen omdat ze per saldo geen inkomstenbelasting betalen. De derde reden is dat het verschil in belastingdruk tussen eenverdieners en tweeverdieners door het gevoerde fiscale inkomensbeleid verder oploopt. Tot slot lijkt het verder verhogen van de arbeidskorting een weinig effectief instrument meer om de arbeidsparticipatie verder te stimuleren.

1. Het fiscale inkomensbeleid leidt tot een hogere marginale druk voor middeninkomens.

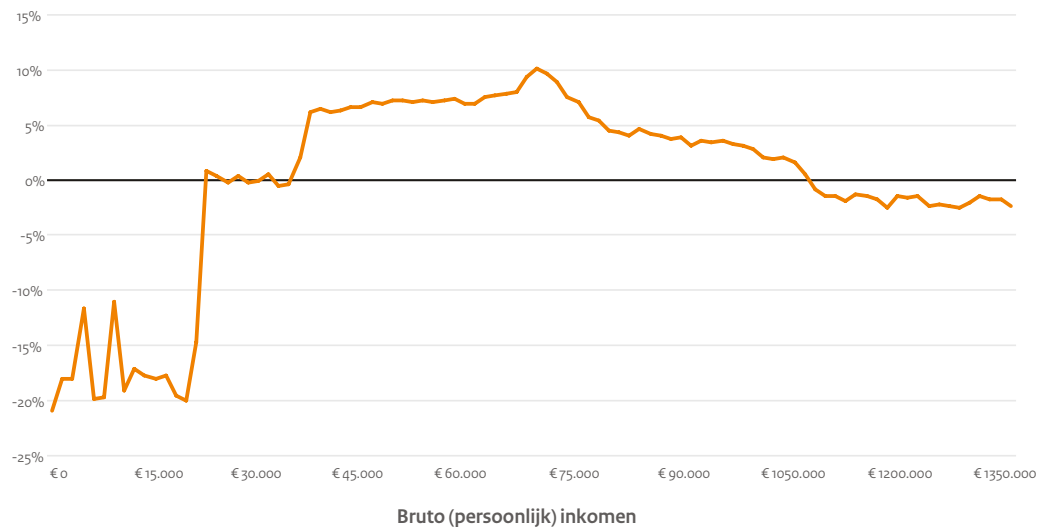
De keerzijde van de extra inkomensondersteuning en stimulering van arbeidsparticipatie gericht op lage inkomens is dat het voor middeninkomens minder lonend is om meer te werken. Om de kosten van de verhoging van deze heffingskortingen voor lage inkomens beheersbaar te houden, zijn de arbeidskorting en de algemene heffingskorting namelijk inkomensafhankelijk gemaakt. Voor inkomens tussen modaal en driemaal modaal is de marginale druk hierdoor tot 10%-punt verhoogd (zie figuur 3.3). De officiële belastingtarieven voor middeninkomens zijn de afgelopen jaren gedaald, van 42% in 2001 naar 37,1% in 2021. In de praktijk zijn de effectieve belastingtarieven juist gestegen doordat heffingskortingen inkomensafhankelijk zijn gemaakt. Door de afbouw van de algemene heffingskorting (met 6,2%) en de arbeidskorting (met 6%) is

³⁷ Blauw research, 2020, 'Belastingonderzoek Ministerie van Financiën'.

³⁸ Marginale druk: het deel dat iemand er netto niet op vooruit gaat bij een inkomensstijging doordat iemand door een hoger inkomen meer belasting moet betalen en minder recht heeft op toeslagen.

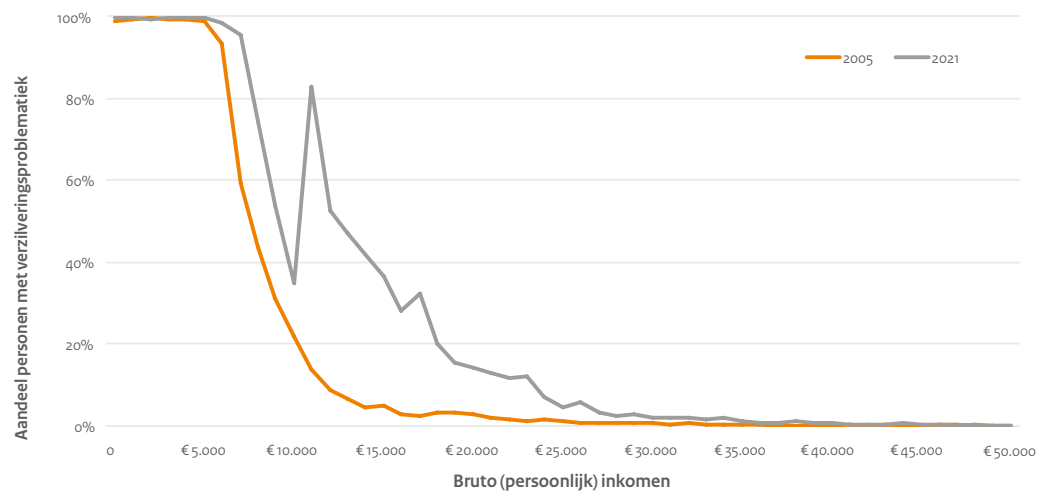
het effectieve belastingtarief voor deze groep inmiddels opgelopen tot boven de 49%. Wanneer mensen ook toeslagen hebben, valt de marginale druk hoger uit doordat deze worden afgebouwd. Dit maakt het systeem moeilijk te doorgronden en vergt veel van het doen-vermogen van burgers om hun eigen marginale druk te begrijpen.

Figuur 3.3: Verandering in marginale druk voor werknemers tussen 2005 en 2021



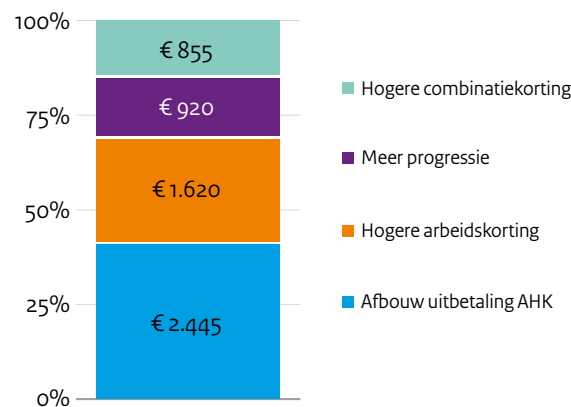
2. Het fiscale inkomensbeleid raakt uitgewerkt voor lage inkomens. De afgelopen jaren zijn mensen met een laag inkomen minder inkomstenbelasting gaan betalen (zie voor een uitgebreide analyse het bouwsteenrapport 'Box 1'). Dit betekent overigens niet dat zij er allemaal in inkomen op vooruit zijn gegaan. In sommige gevallen hoeven mensen die voorheen al weinig belasting betaalden nu helemaal geen inkomstenbelasting meer te betalen. Dit heeft als gevolg dat zij een verdere verhoging van heffingskortingen niet meer kunnen verzilveren. Het inkomen waar mensen beginnen met belasting betalen is hoger geworden, waardoor deze verzilveringsproblematiek eerder en vaker optreedt. Figuur 3.4 laat voor 2005 en 2021 zien bij welk inkomen welk deel van de huishoudens een verzilveringsprobleem heeft. De figuur laat zien dat ondanks alle maatregelen die sinds 2005 zijn genomen, waaronder de invoering van het toeslagenstelsel, de verzilveringsproblematiek groter is dan voor de start van het toeslagenstelsel. Van de mensen met een inkomen rond € 20.000 kan circa 20% van de huishoudens de heffingskortingen niet volledig verzilveren. Bij een verdere verhoging van heffingskortingen zal dit percentage toenemen. Vanuit het stelsel bedacht is dit niet wenselijk, omdat het hier gaat om mensen die rond het minimumloon verdienen – met een volwaardig inkomen – en die geen baat hebben bij een verdere verhoging van heffingskortingen.

Figuur 3.4: Percentage huishoudens met verzilveringsprobleem



3. Het verschil tussen eenverdieners en tweeverdieners neemt snel toe. Figuur 3.5 maakt een vergelijking in ontvangen heffingskortingen tussen een eenverdiener en een tweeverdiener met kinderen en een inkomen van € 60.000.³⁹ De figuur maakt een uitsplitsing van het verschil in fiscale ondersteuning door heffingskortingen tussen 2006 en 2020. Een eenverdiener met een inkomen van € 60.000 betaalde in 2006 € 3.200 meer belasting in vergelijking met een tweeverdiener met hetzelfde bruto huishoudinkomen. Ongeveer € 1.100 van het verschil wordt verklaard doordat in een progressief belastingstelsel iemand met een inkomen van € 60.000 relatief meer belasting afdraagt dan twee lagere inkomens die optellen tot € 60.000. De rest van het verschil ligt in het feit dat een tweeverdiener meer arbeidskorting en combinatiekorting ontvangt. Het verschil in belastingdruk is in 2020 opgelopen tot circa € 9.040. Het verschil van € 5.840 valt uiteen in vier delen. Allereerst wordt sinds 2009 de uitbetaling van de algemene heffingskorting aan de minstverdienende partner afgebouwd. Ook is de inkomensafhankelijke combinatiekorting verhoogd. Deze twee factoren verklaren ongeveer de helft en zijn beleidsmatige ingrepen geweest met als doel de arbeidsparticipatie te stimuleren door de belastingdruk van tweeverdieners te verlagen ten opzichte van eenverdieners. Maar de figuur laat eveneens zien dat twee andere maatregelen ook veel invloed hebben op het verschil: de hogere arbeidskorting en de toegenomen progressie door het inkomensafhankelijk maken van heffingskortingen. Dit had niet als expliciet doel om het gat tussen eenverdiener en tweeverdiener te vergroten, maar verklaart in dit voorbeeld wel de helft van het verschil.⁴⁰ Een deel van de partijen in de Kamer heeft de afgelopen jaren bij Belastingplannen aandacht gevraagd voor het oplopende verschil in belastingdruk tussen een- en tweeverdieners.

Figuur 3.5: Verschil in belastingdruk tussen eenverdiener/tweeverdiener met een inkomen van 60.000 tussen 2005-2021



4. Het is steeds minder effectief om de arbeidskorting verder te verhogen. Sinds 2001 zijn de uitgaven aan heffingskortingen gericht op het stimuleren van arbeidsparticipatie (arbeidskorting en inkomensafhankelijke combinatiekorting) verviervoudigd tot ruim € 20 miljard. Het maximale bedrag dat een huishouden met tweeverdieners aan arbeidskorting en combinatiekorting kan ontvangen is opgelopen van € 1.978 in 2001 tot € 10.519 in 2020. Dit terwijl het CPB aangeeft dat de inzichten over de effectiviteit van een verdere verhoging zijn veranderd. Omdat Nederland internationaal gezien een hoge arbeidsparticipatie kent, heeft een verdere verhoging een steeds beperkter effect.⁴¹ Het inkomensbeleid van de afgelopen jaren heeft er mede voor gezorgd dat de arbeidsparticipatie tot grote hoogte is gestegen. Het CPB geeft aan dat verdere prikkels alleen bij specifieke groepen, zoals alleenstaande ouders met jonge kinderen, nog een effect hebben. Tegelijkertijd is de inkomensondersteuning voor deze groep de laatste jaren al

³⁹ De eenverdiener heeft een bruto inkomen van € 60.000, de tweeverdiener 1x € 40.000 en 1x € 20.000. Een eenverdiener heeft een inwonende partner zonder inkomen.

⁴⁰ Voor meer achtergrond: zie 'Eenverdieners onderdruk', CPB policy Brief 2018/03, waar het CPB constateert dat Nederland internationaal behoort tot de top wat betreft het verschil in druk tussen een- en tweeverdieners.

⁴¹ Zie Jongen, E., H.-W. de Boer, P. Dekker, 2015, 'De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid', CPB Policy Brief 2015/2.

fors gestegen. Het verhogen van de arbeidskorting is iets effectiever dan een verlaging van het belastingtarief, maar dit ontloopt elkaar niet veel.⁴²

Beleidsopties

Zoek andere manieren om inkomensbeleid vorm te geven. Politieke partijen die de inkomenspositie van lage inkomens willen verbeteren, moeten beseffen dat een verdere verhoging van heffingskortingen er steeds vaker voor zorgt dat lage inkomens de verhoging niet kunnen verzilveren en dat het gat tussen een- en tweeverdieners wordt vergroot. Alternatieven die overwogen kunnen worden: een hoger minimumloon en hogere uitkeringen en tegemoetkomingen. Hogere toeslagen zijn ook een optie, maar daarbij moet bedacht worden dat niet duidelijk is hoe het toeslagenstelsel er in de toekomst uit gaat zien. Ook leidt dit tot een verdere toename in de marginale druk voor middeninkomens.

Beperk een verdere inzet van de arbeidskorting of inkomensafhankelijke combinatiekorting om de arbeidsparticipatie te verbeteren. De kosten van deze instrumenten zijn de afgelopen jaren fors opgelopen, terwijl de marginale effectiviteit is afgenomen. Het verder verhogen heeft nadelen: het verzilveringsprobleem wordt groter en het verschil tussen een- en tweeverdieners neemt toe. Een verdere verhoging van fiscale regelingen gericht op arbeidsparticipatie, zoals dit vaak wordt voorgesteld in verkiezingsprogramma's, een regeerakkoord of belastingplan, leidt maar zeer beperkt tot een hoger arbeidsaanbod. Daar staat tegenover dat de keerzijde steeds duidelijker wordt: grotere verschillen tussen huishoudens, een hogere marginale druk voor middeninkomens en een stelsel dat steeds meer onder druk staat. Een alternatief voor fiscale instrumenten om het verschil tussen het netto inkomen van werk en niet-werk te vergroten, kan liggen in het verlagen van uitkeringen. Dit heeft negatieve inkomensgevolgen voor mensen met een laag inkomen.

Maak de belastingtarieven meer transparant. De inkomensafhankelijkheid van de algemene heffingskorting werkt feitelijk hetzelfde als een hoger belastingtarief. Het is transparanter om deze inkomensafhankelijkheid in een belastingtarief te integreren en een vaste, voor iedereen gelijke heffingskorting te hebben. Dit betekent dat de twee schijven in box 1 weer worden uitgebreid naar drie of vier schijven, maar dat is immers nu ook de feitelijke situatie.

3.3 Het toeslagenstelsel is aan vervanging toe

De problemen in het toeslagenstelsel zijn groot. Het toeslagenstelsel is in zijn vijftienjarig bestaan altijd omstreden geweest. Al in 2007 gaf de Belastingdienst aan dat de toeslagen zeer complex zijn en dat vereenvoudiging voor zowel Belastingdienst als de burger uitkomst zou bieden.⁴³ Ook het recent gepubliceerde tweede deelrapport IBO Toeslagen concludeert dat 'het huidige stelsel voor een grote groep huishoudens niet goed werkt'.⁴⁴ Ook in de tussenliggende periode is er een veelvoud aan rapporten verschenen waarin met toenemende urgentie wordt geconstateerd dat 1) het stelsel te ingewikkeld is, 2) het te veel leunt op de eigen verantwoordelijkheid van de burger, 3) veel geld rondpompt en 4) bijdraagt aan de schuldenproblematiek.⁴⁵

⁴² In de CPB-publicatie 'De effectiviteit van fiscaal participatiebeleid' geeft het met € 1,5 miljard verhogen van de arbeidskorting een participatie effect van 0,11 en het met € 1,5 miljard verlagen van het belastingtarief 0,09.

⁴³ Kamerstukken II 2006-2007, 31066, nr. 2.

⁴⁴ IBO Toeslagen deelonderzoek 2, 2020.

⁴⁵ Zie bijvoorbeeld: IBO Vereenvoudiging toeslagen (2009), Brede heroverweging toeslagen (2010), eindrapport commissie inkomstenbelasting en toeslagen (2013), Rapport Gevraagd: maatwerk! Nationale Ombudsman (2015), Eindrapport project harmonisatie inkomensbegrippen (2016), IBO sociale huur (2016), advies Eenvoud loont, Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2017).

Het maatschappelijke en politieke draagvlak voor toeslagen neemt af. De Nationale Ombudsman roept al jaren dat er meer ruimte voor maatwerk moet komen, maar het huidige stelsel is met 7,5 miljoen toeslagen te massaal om hier goed uitvoering aan te kunnen geven. Politiek gezien was er bovendien onvoldoende steun voor grote wijzigingen. De recente crisis als gevolg van de CAF-zaken heeft zo'n grote knauw gegeven in het vertrouwen in het toeslagenstelsel – en voor betrokkenen het vertrouwen in de overheid – dat doorgaan op dezelfde weg niet meer mogelijk lijkt. De met algemene stemmen aangenomen motie Bruins-Van Weyenberg roept het kabinet op alternatieven uit te werken om het toeslagenstelsel volledig te laten verdwijnen.

Voor een nieuw stelsel zijn lessen uit het verleden te trekken. De vraag is wat een mogelijk alternatief is voor het huidige stelsel. De adviezen uit het recent verschenen IBO en de eerdere rapporten bieden een goede basis. Daarnaast hebben kabinetten de afgelopen jaren drie keer een voorstel uitgewerkt waarmee één of meerdere toeslagen werden hervormd. Hieruit kunnen de volgende lessen getrokken worden over hoe een hervorming in de toekomst vormgegeven kan worden, en over wat waarschijnlijk niet werkt.

Binnen het huidige stelsel is er geen werkbare oplossing denkbaar. Het eerste deelrapport IBO toeslagen⁴⁶ laat zien dat het toeslagenstelsel voor een grote groep huishoudens niet goed werkt. Het huidige stelsel verwacht te veel van burgers om toeslagen te kunnen aanvragen en wijzigingen te kunnen doorgeven. De problemen bij toeslagen zijn onlosmakelijk verbonden met de keuzes die aan de basis van het stelsel staan: hoge voorschotten die gericht aan de burger worden uitgekeerd, achteraf worden verrekend en dan kunnen leiden tot schuldenproblematiek. Het IBO concludeert dat er binnen het stelsel geen varianten denkbaar zijn die alle problemen van het stelsel wegnemen.

Een stelsel zonder de problemen van het huidige toeslagenstelsel gaat gepaard met negatieve inkomenseffecten, extra middelen of minder actualiteit. Het IBO Toeslagen deel 1 laat ook zien waar het toeslagenstelsel wel goed in is: het biedt gerichte inkomensondersteuning en kan goed inspelen op de actualiteit. Als mensen te maken krijgen met een inkomensdaling kan dit snel leiden tot een hogere toeslag. Andersom leidt het toeslagenstelsel dat is gebaseerd op inschattingen van degene die de toeslag aanvraagt tot hoge terugvorderingen. Een stelsel met minder terugvorderingen, zal of minder gericht (meer grofmazig waardoor er inkomenseffecten optreden of extra middelen nodig zijn) of minder actueel moeten worden vormgegeven.

Slimme ICT-oplossingen waarbij alleen toeslagen worden samengevoegd bieden geen verlichting. De huishoudentoeslag die het kabinet Rutte-II wilde invoeren, geldt hier als een belangrijke les.⁴⁷ Het alleen maar samenvoegen van verschillende toeslagen tot één regeling oogt eenvoudig op de tekentafel, maar zolang de onderliggende problemen blijven bestaan biedt dit geen oplossing voor de huidige problemen. Zo bood de huishoudenstoeslag geen oplossing voor de terugbetalingsproblematiek, omdat deze was gebaseerd op het actuele inkomen en omdat het bedrag aan toeslag zeer hoog was. De complexiteit in de uitvoering nam bij de huishoudentoeslag niet af. Zo vereisen internationale verdragen dat sociale uitkeringen zoals toeslagen moeten kunnen worden geëxporteerd naar het buitenland – en iedere toeslag kent zijn eigen regels. Hierdoor zal in een samengevoegde toeslag toch onderscheid gemaakt moeten worden naar het beoogde doel. Dit had in het geval van de huishoudentoeslag tot gevolg dat het voor betrokkenen zeer lastig werd om te begrijpen waarom ze welk bedrag kregen. Het leidde er destijds toe dat de maatregel niet werd doorgevoerd. Recent in de publiciteit genoemde alternatieven⁴⁸ zoals een integratie van toeslagen in de inkomstenbelasting hebben in potentie hetzelfde manco. Zolang hoge bedragen aan toeslagen worden uitgekeerd op basis van actueel, geschat, inkomen, blijft de terugbetalingsproblematiek in stand. De 'Universal Credit' in Groot-Brittannië, waar ook verschillende regelingen zijn

⁴⁶ Kamerstukken II 2019-2020, 31066, nr. 540.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld Kamerstukken 2013-2014, 31066, nr. 199 en nr. 209 waar wordt ingegaan op het niet doorgaan van de huishoudentoeslag.

⁴⁸ Bijvoorbeeld in: Sijbren Clossen en Bas Jacobs, 2019, 'Ontwerp voor een beter belastingstelsel'.

samen gevoegd, laat zien dat uitvoeringsproblematiek bij samengevoegde regelingen ook in andere landen speelt.⁴⁹ Bij de zoektocht naar een alternatief voor het toeslagenstelsel is het samenvoegen van de toeslagen tot een algemene toeslag geen optie. Er moeten dan ook in de basis andere keuzes gemaakt worden over hoe we de inkomensondersteuning in Nederland vormgeven.

Een hervorming van het toeslagenstelsel die gepaard gaat met een inkomenspolitieke doelstelling leidt sneller tot weerstand. In het regeerakkoord van Rutte-II was een inkomensafhankelijke zorgpremie opgenomen, in combinatie met het afschaffen van de zorgtoeslag. De maatregel werd binnen vier dagen na de beëdiging van het kabinet ingetrokken toen bleek dat de variant slecht uitpakte voor midden- en hoge inkomens. Het voorstel had in potentie een verlichting van de toeslagenproblematiek kunnen betekenen omdat een inkomensafhankelijke premie geen terugbetalingsproblematiek kent. Een hervorming van het toeslagenstelsel kan alleen breed draagvlak krijgen als er weinig inkomenseffecten zijn. Dit neemt niet weg dat bij een hervorming negatieve inkomenseffecten onvermijdbaar zijn. Het toeslagenstelsel heeft zich in vijftien jaar ontwikkeld tot een efficiënte herverdeelmachine, met als nadelen de terugbetalingsproblematiek en een hoge marginale druk. Het belang van toeslagen in de inkomensondersteuning zet bij ongewijzigd beleid de volgende jaren door. Iedere hervorming die het stelsel eenvoudiger voor de burger maakt, zorgt dat er een mate van verfijning verloren gaat en er dus winnaars en verliezers ontstaan. De politiek zal bovendien de afweging moeten maken of een hervorming die de onderliggende problemen voldoende oplost, opweegt tegen de overgangsproblematiek die op korte termijn zal ontstaan.

De financiering van de stelsels van kinderopvang, huur en zorg spelen een rol in de oplossing. In het regeerakkoord van Rutte-III is opgenomen dat een voorstel voor een nieuwe financieringssysteem van de kinderopvang zou worden uitgewerkt. Uiteindelijk is het wetsvoorstel 'directe financiering' weliswaar uitgewerkt maar niet ingediend, omdat de risico's van de overgang naar een nieuw stelsel te groot werden geacht.⁵⁰ Ook werd er, vooruitlopend op het IBO toeslagen, verwacht dat er voldoende potentie voor vereenvoudiging binnen het stelsel was. Het IBO toeslagen concludeert dat een hervorming naar een publiek gefinancierde kinderopvangvoorziening nader onderzoek verdient. In het IBO deeltijdwerk⁵¹ zijn varianten uitgewerkt waarin de stelsels van kinderopvang, buitenschoolse opvang en primair onderwijs in meer of mindere mate worden samengevoegd. Ook voor de andere toeslagen zou onderzocht kunnen worden hoe een andere financiering binnen de domeinen (voor de huurtoeslag: de hoogte van huren in de sociale huursector, voor de zorgtoeslag: de hoogte van de nominale premie).

Beleidsopties

Het IBO toeslagen laat zien dat er veel alternatieven zijn voor het huidige stelsel. In het tweede deelonderzoek zijn twee opties uitgewerkt die een alternatief kunnen zijn voor het toeslagenstelsel. Hierbij gaat het om een basisbehoefte toeslag (variant B1) waarin de toeslagen zijn samengevoegd tot één toeslag en een variant waarin toeslagen worden geïntegreerd in de inkomstenbelasting (variant B2). Daarnaast zijn er alternatieve opties uitgewerkt voor bestaande toeslagen waarin wordt gekeken naar een andere financiering in het domein. Ook is gekeken naar een verhoging van uitkeringen en het minimumloon. In het rapport van het IBO zijn deze keuzes op hoofdlijnen uitgewerkt.

Maar geen van de alternatieven is hapklaar en kan snel worden ingevoerd. Omdat de problematiek per toeslag verschilt, is er waarschijnlijk ook een gedifferentieerde aanpak per toeslag nodig om tot een alternatief stelsel te komen met minder toeslagen. Zo kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een publieke kinderopvangvoorziening, een lagere nominale zorgpremie, een grotere rol voor de woningcorporatie in het betaalbaar houden van huurwoningen en

⁴⁹ Zie bijvoorbeeld: National Audit Office, 2018, 'Rolling out Universal Credit'.

⁵⁰ Kamerstukken II 2017-2018, 31322, nr. 361.

⁵¹ IBO Deeltijdwerk, 2020.

integratie van het kindgebonden budget in de kinderbijslag. In deze uitwerking kan een beperkte basistoelage of uitkeerbare heffingskorting nodig zijn om de huidige mate van inkomensondersteuning te behouden. Een beperkte inkomensondersteuning maakt het mogelijk om dit achteraf (dus niet actueel) uit te keren, zodat er zekerheid kan worden geboden over het uitgekeerde bedrag en er geen terugbetalingsproblematiek optreedt. Het risico is echter aanwezig dat een dergelijke basistoelage of uitkeerbare heffingskorting op dezelfde wijze uitdijt als met het huidige toeslagenstelsel is gebeurd, met een vergelijkbare problematiek. Een verzilverbare heffingskorting heeft als voordeel ten opzichte van een toeslag dat er in één proces minder geld wordt rondgepompt dan in een gescheiden systeem voor belastingen en een systeem voor toeslagen. Het heeft als effect dat huishoudens die nu geen belasting door de nul kunnen schieten en per saldo geld uitgekeerd krijgen vanuit de inkomstenbelasting. In hoofdstuk 9 is een schets uitgewerkt. Voor alle maatregelen geldt dat op welke termijn de Belastingdienst en andere uitvoerders een stelselwijziging kunnen uitvoeren.

In het bijzonder bij een verlaging van de nominale zorgpremie moet ook worden

gekeken naar de juridische aspecten. Er zijn sterke twijfels bij de juridische uitvoerbaarheid van de maatregel binnen het huidige zorgstelsel met uitvoering door private schadeverzekeraars. De juridische risico's van het verlagen van de nominale premie liggen allereerst in de Solvency II richtlijn. De vraag is of redenen van algemeen belang de beperking van beleidsvrijheid van zorgverzekeraars omtrent de vaststelling en hoogte van de nominale premie rechtvaardigen. Daarnaast wordt de verdeling van een hogere overheidsbijdrage via de risicovereeniging naar zorgverzekeraars door Europa mogelijk gezien als ongeoorloofde staatssteun. Een verlaging van de nominale premie leidt namelijk tot een verhoging van de staatssteunmiddelen en deze dient te worden genotificeerd bij de Europese Commissie. De Europese Commissie zal vervolgens aanpassingen in de Zvw toetsen aan de Europese staatssteunregels. Relevant om te weten is dat de Europese Commissie een zogenaamde 'fitness check' doet om te inventariseren of het huidige staatssteun kader voor Diensten van Algemeen Economische Belang nog up to date is of dat modernisering nodig is. De uitkomst van dit proces, en de betekenis ervan voor de voorliggende variant, is ongewis. Het proces vergt naar verwachting circa twee jaar.

4 Opkomst van de flex- en platformeconomie vraagt om aanpassing van wet en uitvoering

4.1 Digitale platforms

Digitale platforms veranderen in hoog tempo de structuur van de economie. Digitale platforms maken het eenvoudiger en goedkoper om vraag en aanbod van goederen en diensten op zeer grote schaal dicht bij elkaar te brengen. Uit onderzoek van KPMG blijkt dat in 2018 de grootste 242 digitale platforms een marktwaarde vertegenwoordigen van meer dan \$ 7.000 miljard, dat is meer dan zeven keer de marktwaarde van de AEX-bedrijven.⁵² Een deel van de digitale platforms richt zich op de deel- en kluseconomie. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het verhuur van onroerend goed, het verlenen van taxidiensten, schoonmaakdiensten of het bezorgen van maaltijden. Het aandeel van de deel- en kluseconomie op het totaal aantal werkenden in Nederland is nu nog beperkt (0,4%⁵³), maar kent een enorme potentie. Platformisering van onze economie leidt tot andere organisatievormen en andere manieren waarop werk is georganiseerd.

De groei van digitale platforms levert nieuwe uitdagingen voor het belastingstelsel. Het is daarom belangrijk om tijdig de knelpunten in het huidige fiscale stelsel te identificeren die deze ontwikkelingen met zich meebrengen en beleidsopties te verkennen die het fiscaal stelsel toekomstbestendig maken. Het achterliggende bouwsteenonderzoek 'Het belasten van inkomsten behaald uit de deel- en kluseconomie' beperkt zich specifiek tot de knelpunten rond het belasten van inkomsten in de inkomensheffing en richt zich verder op gebruikers van platformen die de (kortstondige) verhuur van vastgoed faciliteren⁵⁴ en op gebruikers van platformen die diensten aanbieden zoals het bezorgen van maaltijden, schoonmaakwerkzaamheden en vervoer. Voor sommige gebruikers zijn hun activiteiten parttime, incidenteel en informeel. Voor andere gebruikers maken de inkomsten behaald via platforms een groot deel uit van hun inkomen. De ontwikkeling van digitale platforms leidt daarmee zoals gezegd tot andere manieren waarop arbeid is georganiseerd.

Het is niet eenvoudig te beoordelen hoe de inkomsten te belasten die zijn behaald via platforms. Dit geldt zowel voor de (potentiële) belastingplichtige als voor de Belastingdienst. Iemand die inkomen heeft uit diensten die zijn verricht via een platform moet allereerst zelf bepalen of er een bron van inkomen is en vervolgens of zijn inkomen tot respectievelijk de rubriek winst uit onderneming, dan wel de rubriek loon uit dienstbetrekking dan wel de rubriek resultaat uit overige werkzaamheden behoort. Deze drie rubrieken worden weliswaar allemaal belast in box 1 van de inkomstenbelasting maar wel op verschillende wijze. Zo verschilt bijvoorbeeld het recht op ondernemersfaciliteiten in geval van winst uit onderneming. Ook voor de inkomsten die worden behaald uit verhuur van onroerend goed gelden de nodige kwalificatievraagstukken. Het is namelijk voor de inkomstenbelasting relevant of de verhuurinkomsten voortkomen uit tijdelijke verhuur van (een deel van) een eigen woning, kamerverhuur voor langere duur, verhuur van (een deel van) een andere koopwoning dan de eigen woning dan wel verhuur van (een deel van) een huurwoning. Feiten en omstandigheden bepalen vervolgens of de inkomsten van de verhuurder tot box 1, box 2 of tot box 3 behoren. Er kan echter ook sprake zijn

⁵² KPMG, 2018, 'Unlocking the Value of the Platform Economy'.

⁵³ SEO, 2018, 'Opkomst en groei van de kluseconomie in Nederland'.

⁵⁴ Met kortstondige verhuur wordt zowel de verhuur van een eigen woning als van overige woningen bedoeld (de eigen woning, de huurwoning en de niet-zelf bewoonde woning).

van niet-belaste inkomsten. De knelpunten rond het belasten van inkomen uit verhuur van vastgoed (inclusief de eigen woning) worden beschreven in paragraaf 5.3.

De Belastingdienst heeft op dit moment een slechte informatiepositie. Anders dan bij regulier werkgeverschap bestaat er voor digitale platformen dikwijls geen verplichting om voor hun gebruikers enige vorm van belastingheffing (vergelijkbaar met premies werknemersverzekeringen, inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet, premie volksverzekeringen en loonbelasting) in te houden en af te dragen aan de Belastingdienst. Datzelfde geldt voor de plicht om informatie over de inkomsten te delen met de Belastingdienst. Het is lastig en erg arbeidsintensief voor de Belastingdienst om de benodigde informatie op andere wijze te verzamelen om zo de aangiften te controleren en de aanslagen inkomstenbelasting correct op te kunnen leggen. Daarnaast geldt dat een groot deel van de platformaanbieders niet in Nederland is gevestigd. De Belastingdienst heeft alleen nationale wettelijke bevoegdheden om informatie te vergaren op basis van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). Om informatie in te kunnen winnen bij niet in Nederland gevestigde platforms moet een verzoek worden gedaan bij de Belastingdienst van het betreffende land. Dit verzoek moet vaak worden omkleed met concrete informatie over de (groep) belastingplichtige(n). De slechte informatiepositie vergroot het risico dat inkomsten niet juist, niet volledig of in het geheel niet worden aangegeven voor de inkomstenbelasting.

De opkomst van digitale platforms is urgent vanwege risico's voor de belastingontvangsten. De hiervoor beschreven kwalificatieproblemen voor de inkomstenbelasting zijn geen nieuw fenomeen. Echter, door de opkomst van digitale platforms en daarmee de groei van niet-reguliere arbeid, krijgen steeds meer burgers te maken met de complexe vraag hoe het inkomen te kwalificeren. Parallel daaraan neemt de complexiteit voor de Belastingdienst toe en wordt de slechte informatiepositie van de Belastingdienst steeds manifester. Het risico bestaat dat een groeiende groep belastingplichtigen de inkomsten niet goed, niet geheel of in het geheel niet aangeven. Dit leidt ertoe dat een steeds groter deel van de belastingontvangsten onzekerder wordt en vergroot het risico op uitholling van de ontvangsten uit de inkomstenbelasting, premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen.

Beleidsopties

Een betere voorlichting over fiscale wet- en regelgeving is noodzakelijk. Niet alleen in Nederland maar in een aanzienlijk aantal andere landen zijn er aanwijzingen dat een groot deel van de aanbieders van diensten of onroerend goed op digitale platformen hun fiscale verplichtingen niet goed begrijpen, al dan niet vanwege de complexiteit van de fiscale wetgeving. Goede voorlichting kan ervoor zorgen dat er aangifte wordt gedaan door gebruikers van digitale platforms en dat deze aangiften juist en volledig zijn. Anders gezegd, betere voorlichting kan de naleving van de belastingplicht bevorderen. Zowel de platforms zelf als de Belastingdienst kunnen hier een rol in spelen. Platforms kunnen worden aangemoedigd om standaard voorlichting beschikbaar te stellen aan hun gebruikers over hun fiscale verplichtingen. Het zal helpen als platforms jaarlijks een overzicht aan gebruikers verstrekken van de inkomsten die zij hebben behaald via het platform. Vanuit de OESO wordt een *code of conduct* (gedragsnormen) ontwikkeld waarbij platforms zich committeren aan het informeren van hun gebruikers over hun belastingverplichtingen. De Belastingdienst kan zich actief inzetten om de informatievoorziening aan platforms en de gebruikers van de platforms te verbeteren. Samenwerking tussen de Belastingdienst en digitale platforms helpt daarbij. Overigens is een aantal platforms al actief bezig met voorlichting door gebruikers een herinnering te sturen om aangifte te doen of door een handleiding beschikbaar te stellen over het doen van belastingaangifte.

Een verdergaande stap is een verplichte datalevering door digitale platforms aan de Belastingdienst. Anders dan werkgevers met werknemers in dienst, bestaat er voor digitale platformen geen verplichting om voor hun gebruikers loonheffing af te dragen aan de Belastingdienst. Ook zijn digitale platformen op dit moment niet wettelijk verplicht om op structurele basis informatie over de inkomsten van platformgebruikers te delen met de Belastingdienst. Door dit gebrek aan (contra-)informatie is het in de praktijk voor de

Belastingdienst erg lastig om te toetsen of platformgebruikers hun inkomsten aangeven en, indien dat is gebeurd, of de gegevens juist en volledig zijn. Door de levering van gegevens verplicht te stellen voor digitale platformen komt de Belastingdienst wel te beschikken over (contra-)informatie die kan worden gebruikt om de naleving te bevorderen en de dienstverlening aan de belastingplichtigen te verbeteren. In eerste instantie kan de informatie worden gebruikt om een platformgebruiker er bijvoorbeeld in de vooraf ingevulde aangifte (VIA) op te attenderen dat de Belastingdienst beschikt over informatie dat er inkomsten zijn verkregen via een platform. Op termijn zou de verkregen informatie door de Belastingdienst kunnen worden ingevuld in de VIA van de platformgebruiker.⁵⁵ Hierdoor worden platformgebruikers in staat gesteld beter en makkelijker aan hun fiscale verplichtingen te voldoen. Naast verbetering van de dienstverlening kan de Belastingdienst de verkregen informatie ook gebruiken in het toezicht en de handhaving. Bedrijven uit de meer traditionele economie hebben al te maken met de wettelijke verplichtingen zoals die tot gegevensreñseignering voor loongegevens. Verplichte datalevering door platforms draagt daarmee bij aan een gelijk speelveld met de meer traditionelere bedrijven.

De OESO en de Europese Commissie werken reeds aan een reñseigneringplicht, met een bijbehorend geharmoniseerde set van gegevens die door alle deelnemende landen kan worden gebruikt. Het valt daarom aan te bevelen om aan te sluiten bij de internationale ontwikkelingen die door de OESO en de Europese Commissie (EC) in gang zijn ingezet. Door op internationaal niveau minimale informatie-eisen vast te stellen die gelden voor alle digitale platformen, zowel nationaal als internationaal opererend, kan vermeden worden dat platformen in elk land aan andere informatieverplichtingen moeten voldoen. Dit vermindert de administratieve lasten voor platformen en verzekert dat elke deelnemende belastingdienst de noodzakelijke en voor de uitvoering ter zake diende informatie ontvangt. Begin februari 2020 heeft de EC een voorstel voor aanpassing van de richtlijn inzake administratieve samenwerking bij directe belastingen opgesteld voor consultatie.⁵⁶ Het voorstel komt erop neer dat platforms verplicht worden informatie aan belastingdiensten te verschaffen over platformgebruikers die inkomsten genereren via de digitale platformeconomie. De specifieke doelstellingen voor een informatieverplichting van platforms zijn volgens de EC dat 1) het de belastingdiensten in staat stelt informatie te verkrijgen over belastingplichtigen die geld verdienen via de digitale platformeconomie, 2) het voor een betere samenwerking zorgt tussen de belastingdiensten en 3) dat nalevingskosten tot een minimum beperkt worden door een gemeenschappelijke EU-rapportagestandaard vast te stellen. Naar verwachting zal de naleving toenemen als bekend wordt dat platforms verplicht zijn gegevens te delen met Europese belastingdiensten.

Een nog verdergaande stap is een inhoudingsplicht door digitale platforms. Een inhoudingsplicht voor platforms houdt in dat deze wettelijk worden verplicht om een deel van de door de platformgebruiker te betalen belasting alvast in te houden en af te dragen aan de Belastingdienst. Zoals gezegd bestaat er voor digitale platformen – anders dan voor werkgevers en uitkeringsinstanties – geen verplichting om loonheffing af te dragen aan de Belastingdienst. Het beleidsmatige voordeel hiervan is dat (een deel) de belastingafdracht vroegtijdig – te weten op het moment van uitbetaling – door platforms plaatsvindt. Een nadeel van een inhoudingsplicht vanuit beleidsperspectief is dat geen rekening kan worden gehouden met de progressiviteit van de belastingtarieven. Een inhoudingsplicht kan ook helpen om de eventuele schuldenproblematiek van belastingplichtigen te verminderen, omdat (een deel van) de afdracht aan de fiscus reeds heeft plaatsgevonden. Ook de Commissie Regulering van werk stelt dat digitale platformen medeverantwoordelijk kunnen worden gemaakt voor de afdrachten van (loon-) belasting en/ of premies waar de bemiddeling door het platform leidt tot de totstandkoming van een arbeidsovereenkomst. Ook beveelt de Commissie in dat kader aan na te gaan wat de mogelijkheden zijn om in geval van bemiddeling van zelfstandigen de bemiddelende partij fiscale afdrachten te laten doen voor de zelfstandige. Ten slotte geldt vanuit het perspectief van de uitvoering dat de introductie van een inhoudingsplicht het omgaan met grote groepen belasting-

⁵⁵ Het gebruik van data in de VIA is echter wel onder meer afhankelijk van de kwaliteit van de data die wordt aangeleverd, hoe dit kan worden verwerkt in de ICT-systemen, de wettelijke basis die ten grondslag ligt aan de dataverzameling en vereenvoudiging van de fiscale regelgeving ten aanzien van genoemde kwalificatieproblematiek.

⁵⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/dac_renewal_en

betalers zal vergemakkelijken, vergelijkbaar met de wijze waarop nu wordt omgegaan met werknemers in loondienst. Dit alles vergt echter wel voor zowel de platforms als in de uitvoering een verregaande aanpassing van processen en systemen.

De huidige belastingsystematiek is hier nu nog niet op ingericht. Dit geldt ook voor andere landen. Het enige land dat tot dusver een inhoudingsplicht specifiek voor digitale platformen heeft geïntroduceerd is Italië. Een renseigneringsplicht wordt door de meeste landen voorlopig als de meest effectieve beleidslijn gezien en dit is dan ook de beleidslijn waar nu in internationaal verband aan wordt gewerkt.

Idealer wordt de fiscale wetgeving vereenvoudigd. Een oplossing voor de fiscale behandeling van (tijdelijk) verhuur van vastgoed die zowel de complexiteit van de regeling voor betrokkenen vermindert als de uitvoering voor de Belastingdienst kan verbeteren, is het invoeren van een volledige forfaitaire kostenafrek bij de tijdelijke verhuur van de eigen woning. In combinatie met een renseigneringsplicht voor platforms en betere voorlichting aan (potentiële) verhuurders kan dit de naleving bij tijdelijke verhuur van de eigen woning bevorderen en de risico's op uitholling van de belastingontvangsten verminderen (zie ook paragraaf 5.3). Zoals hierboven aangegeven wordt het inkomen van zelfstandigen en werknemers niet gelijk belast. Door dit verschil te verkleinen worden de gevolgen van een foute classificatie van de inkomsten uit platformwerk in box 1 van de inkomstenbelasting automatisch kleiner. In de volgende paragraaf gaan we verder in op de verschillende manieren waarop werknemers en zelfstandigen op dit moment worden belast. Ook wordt beargumenteerd waarom deze verschillen dienen te worden verkleind.

4.2 Verschillen in fiscale behandeling van inkomen uit arbeid

Werknemers en zelfstandigen worden in de fiscaliteit ongelijk behandeld. De Commissie Regulering van werk⁵⁷ geeft aan dat de lasten op arbeid niet gelijk zijn verdeeld over alle werkenden. Dit hangt samen met de juridische vormgeving van arbeid en de verschillende rechten en plichten die in de huidige wet- en regelgeving daarmee samenhangen. Een deel van de verschillen in de lasten op arbeid wordt veroorzaakt door de verschillende fiscale behandeling van werkenden. De zogenoemde IB-ondernemers wiens inkomen net zoals werknemers wordt belast in box 1 hebben anders dan werknemers recht op fiscale ondernemersfaciliteiten zoals de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling en ondernemingsfaciliteiten zoals Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek en de herinvesteringsreserve. Deze faciliteiten zorgen ervoor dat de IB-ondernemer een lagere belasting op arbeid kent dan een werknemer. Hier staan ook een lagere inkomensbescherming en andere sociale zekerheden voor de IB-ondernemer tegenover, waardoor een zeker verschil in lastendruk met een werknemer is gerechtvaardigd. Daarnaast geldt weer een ander fiscaal regime wanneer een onderneming is ingebracht in een besloten vennootschap die wordt geleid door een zogeheten directeur-groootaandeelhouder (dga). Boven een bepaald inkomen wordt een dga veel lager belast dan een werknemer.

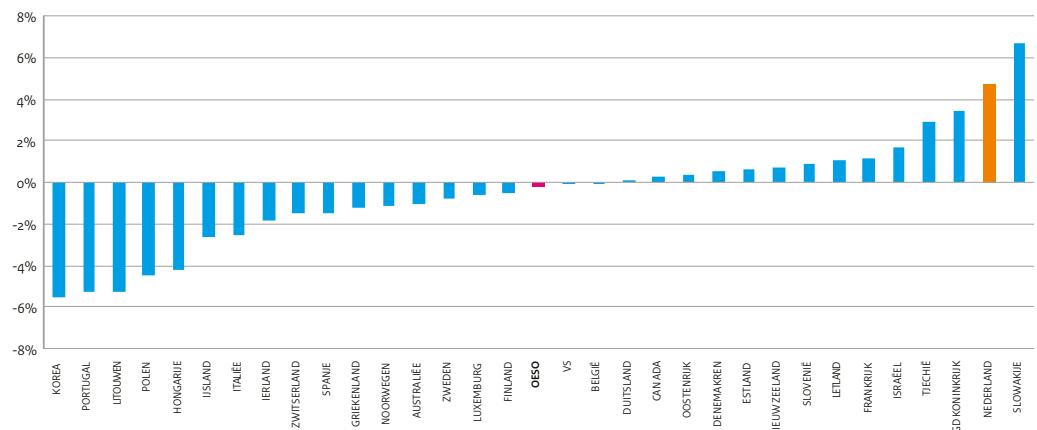
Er zijn grote verschillen in de inkomensbescherming van zelfstandigen en werknemers. In veel gevallen is dit wenselijk en gerechtvaardigd omdat de aard van het werk dat zelfstandigen en werknemers verrichten anders is en beide categorieën werkenden andere risico's (willen) lopen. In de praktijk zijn er op het gebied van risico willen en kunnen lopen ook grote verschillen tussen zelfstandigen. Werknemers zijn verplicht verzekerd tegen werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. Werkgevers dragen hiertoe wettelijk verplichte premies af. Ook dienen werkgevers het loon door te betalen van werknemers bij ziekte. Voor zelfstandigen gelden geen verplichte sociale verzekeringen en zij dienen zelf de inkomensgevolgen van ziekte, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid op te vangen door dit in de tarieven te verdisconteren en voor inkomensrisico's en pensioen zelf geld opzij te zetten. Dat is voor een groot deel van de zelfstandigen hun eigen bewuste keuze, maar voor een ander deel niet. Vaak kunnen zelfstandigen die dat wel willen zich bijvoorbeeld niet verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid,

⁵⁷ Commissie Regulering van werk, 2020, 'In wat voor land willen wij werken; Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk'.

vanwege de eisen die private verzekeraars stellen aan deze verzekering. Ten slotte bouwen veel werknemers op basis van een cao aanvullend pensioen op. Zelfstandigen doen dat vaak niet bijvoorbeeld omdat ze daarvoor te weinig verdienen. Het al dan niet vrijwillig onverzekerd zijn maakt zelfstandigen die tevens weinig inkomensreserves hebben zeer kwetsbaar bij tegenslag of een recessie.

Nederland wijkt af van andere landen in de groei van het aandeel zzp'ers en flexibele arbeidscontracten. Nederland kent een sterke ontwikkeling van flexibele arbeid inclusief zelfstandig ondernemerschap. Ons land is daarmee volgens de OESO een uitschieter.⁵⁸ Bijna een op de vijf werkenden in Nederland heeft tegenwoordig een tijdelijk contract, vergeleken met een op de acht twee decennia geleden en vergeleken met minder dan een op tien gemiddeld in de OESO-landen. Slechts vier OESO-landen kenden de afgelopen twee decennia een groei van het zelfstandig ondernemerschap, waarvan Nederland het land is met de snelste groei. Bovendien betrof maar liefst 90% van deze groei zzp'ers. Ten slotte kent Nederland een groot aandeel uitzendkrachten en een groot aandeel werkenden met een variabele urencontract. Figuur 4.1 laat de ontwikkeling zien van het aantal zzp'ers in Nederland en in andere OESO landen in de periode 2000 tot en met 2017.

Figuur 4.1: Ontwikkeling in Nederland en andere OESO-landen van het aantal zzp'ers als aandeel in het totaal aantal werkenden, 2000 tot 2017⁵⁹



De groei van het aantal zelfstandigen lijkt sterk institutioneel gedreven volgens de OESO.

Gelet op de internationaal gezien uitzonderlijke groei van het aantal zelfstandigen en met name het aantal zzp'ers in Nederland, lijkt de groei met name gedreven door institutionele factoren en in mindere mate door technologisering en globalisering. Deze institutionele factoren betreffen het grote verschil in de inkomensbescherming en fiscale behandeling tussen zelfstandigen en werknemers, zoals hiervoor beschreven.⁶⁰ Deze verschillen leiden tot kostenverschillen van werkenden. Daarbij kan er sprake zijn van pseudo-ondernemerschap⁶¹, al dan niet gedwongen door omstandigheden. Zowel de werkgever als de werkende kunnen (flinke) financiële voordelen behalen door een arbeidsrelatie voor te doen als opdrachtgever-opdrachtnemer relatie.⁶² Nederland loopt wat betreft de inkomensbescherming en fiscale behandeling van zzp'ers aardig uit de Europese pas, zo geeft de Commissie Regulering van werk aan. Nederland is door de Europese Unie en de OESO ook al meerdere malen aangespoord om zelfstandigen beter te beschermen. Figuur 4.2 laat het verschil in arbeidskosten zien van een werknemer en een zzp'er bij een gelijk bruto arbeidsinkomen. Een verdergaande ontwikkeling

⁵⁸ OESO, 2019, 'Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work'.

⁵⁹ Bron: OESO, 2019, 'Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work'.

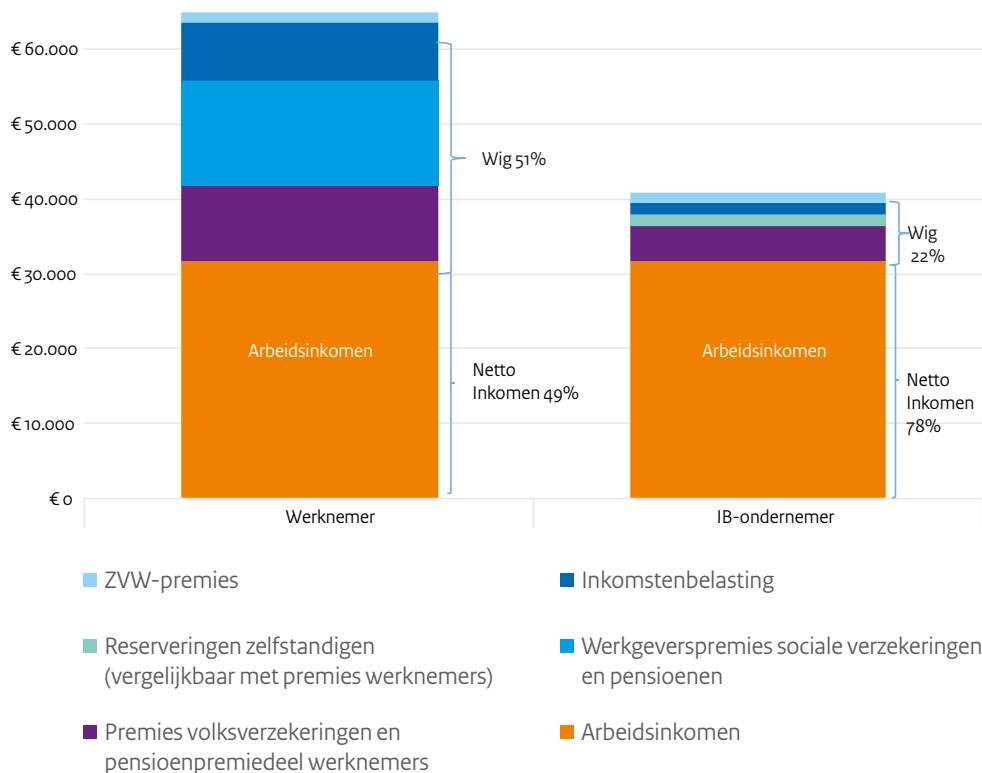
⁶⁰ De gedetailleerde regelgeving bij bepaalde contractvormen en de verschillende contractvormen maken het ook steeds minder inzichtelijk voor werkgevers welke verplichtingen voor hun bestaan ten aanzien van werkenden.

⁶¹ Hiermee wordt bedoeld dat deze zzp'ers alleen hun arbeid verhuren en daarmee volledig vergelijkbaar zijn met werknemers. Maar zij hebben geen arbeidscontract, geen sociale bescherming en betalen geen of weinig premies en belastingen.

⁶² Commissie Regulering van werk, 2020, 'In wat voor land willen wij werken; Naar een nieuw ontwerp voor de regulering van werk'.

richting zelfstandig ondernemerschap leidt tot lagere en minder zekere belastingontvangsten (zie ook hoofdstuk 2 en paragraaf 4.1) en tot grotere inkomensrisico's voor steeds meer werkzame personen in Nederland. De OESO spreekt over deze ontwikkeling als een *point of no return*. Immers, hoe meer werkenden zich buiten het sociale zekerheidsstelsel begeven des te minder de draagkracht van het sociale stelsel wordt. Dit ondermijnt de sociale zekerheid. Het is dus alle hens aan dek volgens de Commissie Regulering van werk om tot een brede maatschappelijke alliantie te komen met een breed gedragen herontwerp voor de regels rondom werk.

Figuur 4.2: Uitsplitsing van arbeidskosten per type werkende in Nederland (bij een gelijk netto-inkomen)⁶³

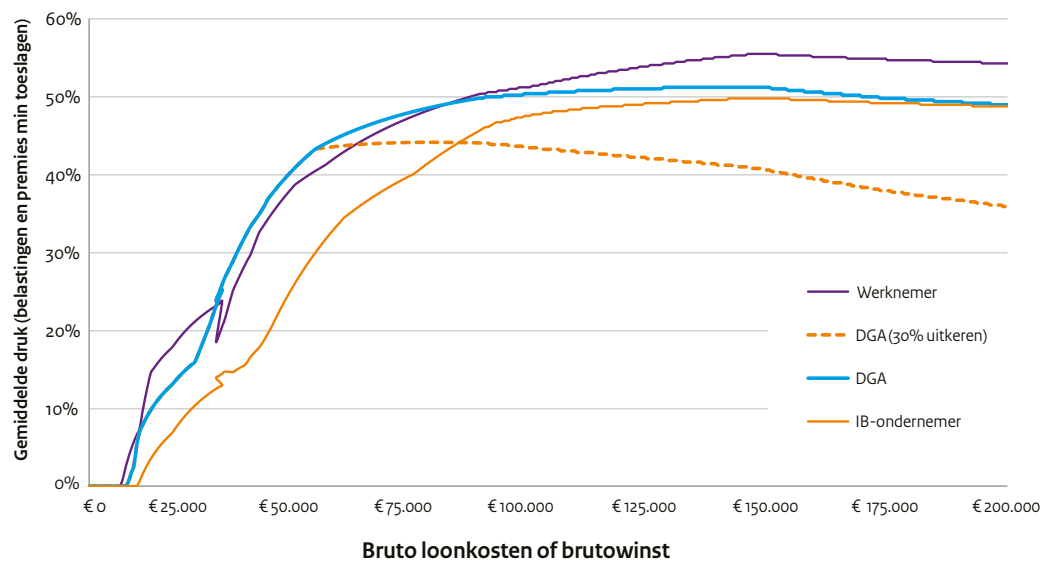


Beleidsopties

Het inkomen van werknemers, IB-ondernemers en dga's gelijk belasten. Er is vanuit economisch perspectief geen rechtvaardiging voor grote verschillen in de belastingdruk van dga's, IB-ondernemers en werknemers. Helemaal niet als het gaat om arbeidsinkomen. De Commissie Regulering van werk adviseert in dat kader om, als onderdeel van een breed gedragen integrale agenda voor het herontwerp van de regels rondom werk, een fiscaal gelijke behandeling van werkenden te realiseren. In de ogen van de Commissie zou dat bijvoorbeeld kunnen door 1) de huidige faciliteiten zoals de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling af te bouwen volgens een herkenbaar tijdpad, 2) voor de dga (zijn aandeel in) de winst onmiddellijk en zo veel mogelijk als arbeidsinkomen te belasten 3) fiscale faciliteiten voor ondernemers en ondernemingen te richten op het in de onderneming aangewende kapitaal in de vorm van een vermogens of een algemene investeringsaftrek. Figuur 4.3 toont de huidige gemiddelde belasting- en premiedruk voor een werknemer, IB-ondernemer en dga naar hoogte inkomen. Paragraaf 5.2 gaat uitgebreid in op het belasten van arbeidsinkomen en kapitaalinkomen van een dga en de verschillen in de (gecumuleerde) belasting van het inkomen van een dga, een IB-ondernemer en een werknemer. Daarbij worden ook beleidsopties gegeven om het inkomen van een dga gelijkjer te belasten aan dat van een werknemer en een IB-ondernemer en zodoende het globale evenwicht te herstellen.

⁶³ Bron: OESO, 2019, 'Input to the Netherlands Independent Commission on the Regulation of Work' en Milanez, A. en B. Bratta, 2019, 'Taxation and the future of work: How tax systems influence choice of employment form'. OECD Taxation Working Papers, Nr.41.

Figuur 4.3: Gemiddelde belasting- en premiedruk werknemer, dga en IB-ondernemer (inclusief veronderstelde reservering dga en IB-ondernemer wat betreft arbeidsongeschiktheid, ziekte en pensioen, gebruikelijk loon dga oplopend)⁶⁴



⁶⁴ Hierbij is in de doorgetrokken groene lijn verondersteld dat de jaarlijkse winst – na de belasting met Vpb – volledig wordt uitgekeerd aan de dga en in de gestippelde groene lijn jaarlijks 70% van de winst. Door winst in de bv te houden en niet uit te keren, wordt box 2 belasting uitgesteld. Dit wordt verderop in paragraaf 5.2 besproken.

5 Ongelijke belasting van vermogen leidt tot arbitrage en uitstel

5.1 Belasting van (inkomen uit) vermogen

Nederlandse huishoudens zijn in geld gemeten enorm welvarend. Het totale vermogen van particuliere huishoudens bedraagt bijna € 3.000 miljard. Om dit bedrag in perspectief te zetten: dat is bijna vier keer zo hoog als het bruto binnenlands product van Nederland in 2018 (€ 774 miljard⁶⁵). Er zijn verschillende vormen van vermogen: bank- en spaartegoeden, effecten, aanmerkelijk belang, een eigen woning, overig vastgoed, pensioenaanspraken, en ander bezit zoals boten of schilderijen. Circa 45% van het totale particuliere vermogen (€ 1.338 miljard) betreft pensioenvermogen dat wordt opgebouwd via pensioenfondsen⁶⁶, zie tabel 5.1. Ongeveer 20% van het vermogen (€ 608 miljard) betreft de nettowaarde van de eigen woning, dat is het saldo van de waarde van de eigen woning minus de hypotheekschuld op deze woningen. Het aanmerkelijk belang⁶⁷ bedraagt volgens een recente inschatting van het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst € 400 miljard⁶⁸ in 2017, een verdubbeling van wat tot nog toe uit de statistieken is gebleken. Het bedrag aan bank- en spaartegoeden en effecten bedraagt in 2018 netto € 317 miljard.

Tabel 5.1: Vermogen in Nederland (2018, in miljard euro)⁶⁹

Categorie	Vermogen	Aandeel
Pensioenvermogen	1.338	46%
Eigen woning (netto)	608	21%
Wv Waarde eigen woning	1.334	
Wv Hypotheekschuld eigen woning	-726	
Financieel vermogen (netto)	317	11%
Wv Bank- en spaartegoeden	305	
Wv Effecten	133	
Wv Schulden	-121	
Aanmerkelijk belang	400	14%
Onroerend goed, overig	173	6%
Ondernemingsvermogen	70	2%
Totaal	2.906	100%

⁶⁵ Bron: CBS Statline

⁶⁶ Fiscaal gefaciliteerd pensioenvermogen betreft zogeheten beklemd vermogen en is niet vrij beschikbaar. Zolang het pensioen van een persoon nog niet is ingegaan, heeft de persoon een pensioenaanspraak. Het pensioenvermogen bij pensioenfondsen kan niet worden toegerekend aan individuele huishoudens. Het gaat hier verder uitsluitend om fiscaal gefaciliteerd pensioenvermogen opgebouwd bij pensioenfondsen en niet bij verzekeraars. Het totaal aan fiscaal gefaciliteerd pensioenvermogen dan wel pensioenaanspraken is dus hoger dan het bedrag dat in tabel 5.1 wordt getoond. Daarnaast betreft dit een bruto bedrag. Er rust nog een belastingclaim op dit bedrag. Bij uitkering wordt pensioen belast in box 1 als inkomen uit vroegere arbeid.

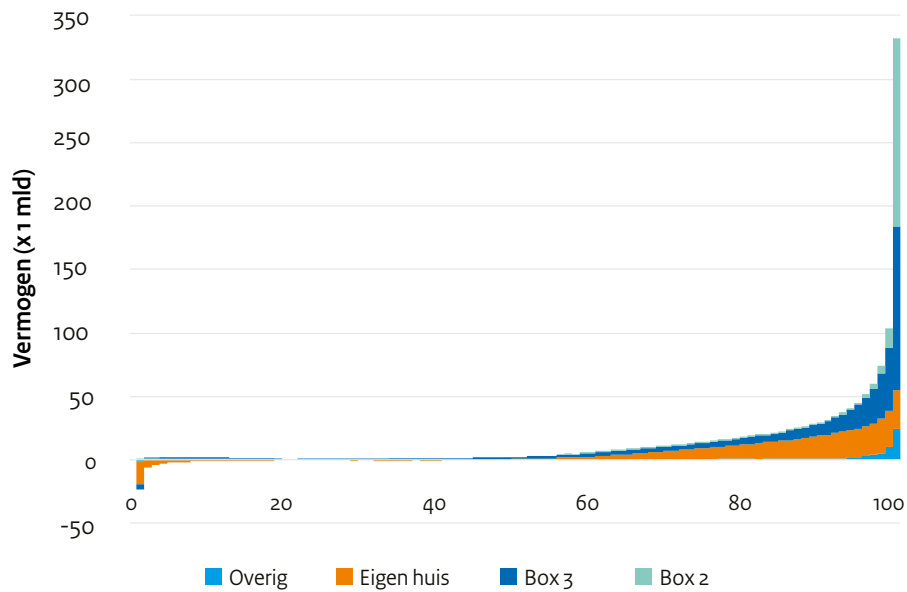
⁶⁷ De betekenis van aanmerkelijk belangvermogen wordt in paragraaf 5.2 uitgebreid toegelicht.

⁶⁸ Inschatting Ministerie van Financiën en de Belastingdienst, 2020. Het CBS geeft op zijn website aan dat de cijfers over het ab-vermogen van huishoudens nog voorlopig zijn, omdat nog wordt gewerkt aan een verbetering van de raming van het aanmerkelijk belang. CBS Statline: Tabeltoelichting bij Vermogen van huishoudens; huishoudenskenmerken, vermogensbestanddelen, geraadpleegd 29-1-2020.

⁶⁹ Bron: CBS Statline, behalve pensioenvermogen en aanmerkelijk belang. Voor pensioenvermogen is de bron de website van DNB. De bron van aanmerkelijk belang staat in de vorige voetnoot.

Het vermogen van Nederlandse huishoudens is ongelijk verdeeld, veel ongelijker dan inkomen uit arbeid. Hierbij valt vooral op dat sommige vormen van vermogen ongelijker zijn verdeeld dan andere, zoals figuur 5.1 laat zien.⁷⁰ Zo is vermogen in de vorm van de eigen woning verdeeld over de 40% meest vermogende huishoudens. Spaargeld en beleggingen zijn ongelijker verdeeld, over de 20% meest vermogenden. Het vermogen in aanmerkelijk belang is het meest ongelijk verdeeld, daarvan zit het overgrote deel bij de top 1% meest vermogende huishoudens. Naarmate het vermogen groter is, neemt het relatieve aandeel van het aanmerkelijk belang toe. Zo bestaat meer dan 60% van huishoudens met een vermogen van 10 miljoen of meer uit aanmerkelijk belang.⁷¹

Figuur 5.1: Vermogenssamenstelling per vermogenspercentiel⁷²



De belasting van vermogen van particulieren is een bonte verzameling. Cnossen en Jacobs⁷³ spreken van een lappendeken aan fiscale regimes voor vermogen in Nederland. Het inkomen uit vermogen van particulieren kan in box 1, box 2 of in box 3 van de inkomstenbelasting vallen of wordt in het geheel niet belast. Naast belastingen op (inkomen uit) vermogen bestaan er ook belastingen op vermogensoverdrachten zoals de overdrachtsbelasting bij aankoop van een bestaande woning en de schenk- en erfbelasting.

Zoals tabel 5.1 laat zien bestaat het overgrote deel van het vermogen van particulieren uit de eigen woning. De eigen woning valt in de regel in box 1. Daarbij is de hypotheekrente op een eigen woning aftrekbaar in box 1 en wordt een gedeelte van de WOZ-waarde van de eigen woning opgeteld bij het belastbaar inkomen in box 1 (het eigenwoningforfait (EWF)).

Het percentage waarmee het EWF wordt berekend, hangt af van de WOZ-waarde van de eigen woning. Zoals we in paragraaf 5.2 uitgebreid bespreken, wordt het inkomen uit aanmerkelijk belang in een onderneming (ab-vermogen) in box 2 belast. Het overige particuliere spaar- en beleggingsvermogen wordt in box 3 belast. Het (inkomen uit) vastgoed van particulieren anders dan de eigen woning wordt in box 1, box 2 dan wel in box 3 belast.⁷⁴ Er kan ook nog sprake zijn van tijdelijke verhuur van de eigen woning. Andere bezittingen als boten, auto's en juwelen worden fiscaal gezien als bezittingen voor persoonlijk gebruik en daarom niet belast. Dat wordt weer anders als bijvoorbeeld een boot regelmatig wordt verhuurd. Ook maakt het voor een schilderij uit of het aan de muur hangt of als beleggingsobject in een kluis staat. In het eerste geval wordt het niet

⁷⁰ Figuur 5.1 is zonder pensioenvermogen omdat dit niet toegerekend kan worden aan individuele huishoudens.

⁷¹ Bron: CBS Statline 18 maart 2020.

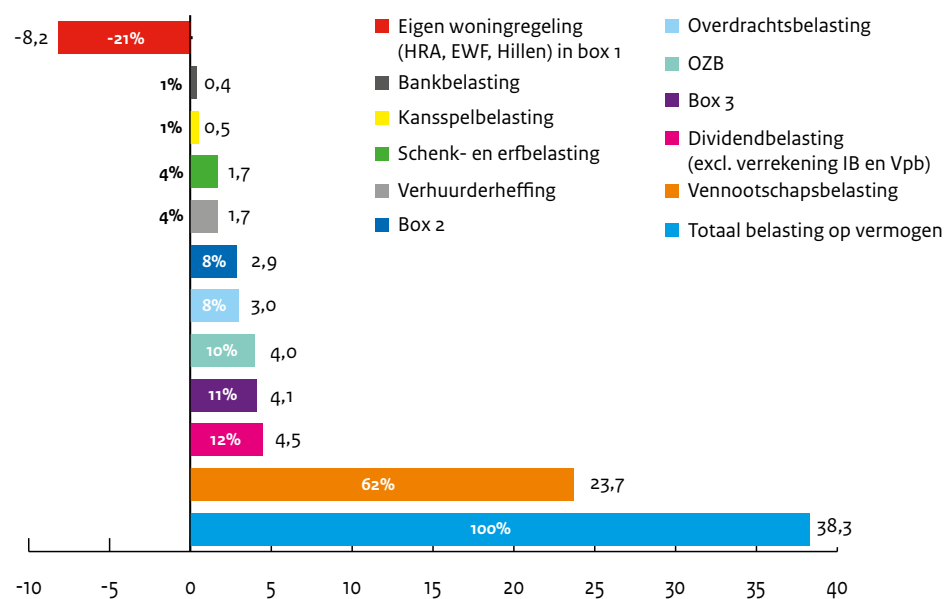
⁷² Dit figuur is geheel gebaseerd op CBS-cijfers (CBS Statline), zo ook het ab-vermogen dat in dit figuur box 2-vermogen wordt genoemd.

⁷³ Sijbren Cnossen en Bas Jacobs, 2019, 'Ontwerp voor een beter belastingstelsel'.

⁷⁴ Paragraaf 5.3 gaat uitgebreid er in op het belasten van inkomen uit tijdelijke verhuur vastgoed inclusief de eigen woning.

belast en in het tweede geval kan het zelfs in box 1 worden belast. Al die verschillende vermogens worden dus anders belast in de inkomstenbelasting, maar daarnaast geldt ook dat de ene keer het werkelijk rendement wordt belast (zoals in box 2) en de andere keer met een forfaitair rendement wordt gerekend (zoals in box 3). Ten slotte gelden er verschillende tarieven in box 1, 2 en 3.

Figuur 5.2: Belastingontvangsten (inkomen uit) vermogen en vermogensoverdrachten (in miljard euro, 2018)



De belastingontvangsten over inkomen uit vermogen bedragen € 38,3 miljard in 2018.

Zie figuur 5.2. Het gaat hierbij om belastingen op inkomen uit vermogen van zowel particulieren als ondernemingen en om vermogensoverdrachten. Wat opvalt is dat de totale opbrengst van € 38,3 miljard een saldo is van één grote plus, een aantal kleinere plussen en een relatief grote min. De grote plus betreft de belasting op winst van vennootschappen (de Vpb) die met € 23,7 miljard voor het leeuwendeel bijdraagt aan de totale belastingontvangsten over (inkomen uit) vermogen. De relatief grote min betreft de eigen woning. De eigenwoningregeling zorgt door de huidige combinatie van het tarief waartegen de hypotheek kan worden afgetrokken en de hoogte van het eigenwoningforfait in box 1 voor een belastingderving van € 8,2 miljard in 2018. Ook als rekening wordt gehouden met de opbrengsten uit de onroerende zaakbelasting (OZB⁷⁵), waarvan circa € 2 miljard opbrengst toegerekend kan worden aan de eigen woning, blijft sprake van een min in de belastingontvangsten voor de eigen woning.

De derving in de inkomstenbelasting als gevolg van de opbouw van pensioenen wordt niet getoond in figuur 5.2. Deze derving betreft allereerst het saldo van het niet belasten van de pensioenpremie en het tegen een lager effectief tarief belasten van de pensioenuitkering in box 1. Dit tarief is effectief lager omdat gepensioneerden geen AOW-premie betalen. De pensioenaanspraak⁷⁶ wordt niet gezien als spaar- en beleggingsvermogen en blijft daarmee onbelast. Dit zorgt voor een belastingderving ten opzichte van belastingen in box 3. Tabel 5.2 laat zien wat de schatkist derft in 2018 derft als gevolg van fiscaal gefaciliteerde pensioenopbouw.

Tabel 5.2: Budgettair beslag pensioenopbouw 2018 (€ miljard)⁷⁷

Box 1: saldo niet-belasten premie en belastingen uitkering	6,3
Box 3: vrijstelling pensioen	7,1
Totale derving inkomstenbelasting	13,4

⁷⁵ Circa de helft van de totale OZB-ontvangsten van € 4,1 miljard in 2018 betreft de eigen woning.

⁷⁶ Een pensioenaanspraak is een pensioen dat nog niet is ingegaan. Het is een bijzondere vorm van vermogen omdat een persoon niet kan beschikken over zijn pensioenaanspraak, ook niet als gepensioneerde. De aanspraak levert vanaf de pensioendatum tot aan overlijden een maandelijkse pensioenuitkering.

⁷⁷ Bron: Miljoenennota 2020, bijlage 9. Dit bedrag betreft een ondergrens omdat het hier alleen gaat over fiscaal gefaciliteerde pensioenopbouw in de 2^e pijler van werknemers die onder een CAO-pensioenregeling vallen.

De Vpb levert met € 23,7 miljard de hoogste ontvangst van de belastingen op (inkomen uit) vermogen. Idealiter wordt de winst van bedrijven belast op het niveau van de achterliggende individuele (binnenlandse en buitenlandse) aandeelhouders, omdat een winstbelasting op het niveau van de onderneming erg verstorend is (zie hoofdstuk 6). Winst belasting op aandeelhoudersniveau is echter niet mogelijk. Daarom wordt de winst op het niveau van de onderneming belast met de Vpb. De dividendbelasting betreft een voorheffing: Nederlandse aandeelhouders – zowel ondernemingen als particuliere huishoudens – kunnen deze belastingen respectievelijk verrekenen met de Vpb en de IB. Ook een groot deel van de buitenlandse aandeelhouders kan de Nederlandse dividendbelasting verrekenen, afhankelijk van de specifieke regelgeving van het thuisland. De opbrengst van de dividendbelasting van € 4,5 miljard in 2018 betreft dus een bruto belastingontvangst. Per saldo betalen alleen buitenlandse aandeelhouders de Nederlandse dividendbelasting. De box 3-heffing over bank- en spaartegoeden, effecten en vastgoed van particuliere huishoudens bedraagt € 4,1 miljard. Voor ab-houders⁷⁸ geldt dat uitgekeerde dividenden worden belast met de box 2-heffing, waarvan de opbrengsten € 2,9 miljard bedragen. Verkrijgers van vermogen betaalden in 2018 in totaal € 1,7 miljard aan schenken en erfbelasting. De overige belastingen op (inkomen uit) vermogen zijn de overdrachtsbelasting bij aankoop van vastgoed (inclusief de eigen woning), de verhuurderheffing, de kansspelbelasting en de bankbelasting.

De fiscale wetgeving draagt bij aan vermogensongelijkheid door bijvoorbeeld vermogen in box 2 anders te belasten dan vermogen in box 3. De waarde van het aanmerkelijk belang (ab) bedraagt op basis van een recente schatting € 400 miljard.⁷⁹ De belastingopbrengst over het inkomen uit ab-vermogen, oftewel de box 2-ontvangsten bedroeg in 2018 € 2,9 miljard. Het belaste vermogen in box 3 bedroeg € 380 miljard en de belastingopbrengst in box 3 € 4,1 miljard in 2018.⁸⁰ Over het totale ab-vermogen wordt veel minder belasting betaald dan over het box 3-vermogen. Daarbij is het ab-vermogen zeer scheef verdeeld, veel schever dan het box 3-vermogen zoals figuur 5.1 laat zien. De vraag is of het onderscheid in behandeling van vermogen tussen box 2 en 3 gerechtvaardigd is. Daarmee draagt de fiscale wetgeving bij aan vermogensongelijkheid. In de volgende paragraaf wordt uitgebreid ingegaan op de knelpunten rond het vermogen van ab-houders en beleidsopties.

5.2 Het belasten van het inkomen van aanmerkelijkbelanghouders in box 2

Box 2 is voor veel personen een onbekend deel van de inkomstenbelasting. Circa 12,5 miljoen personen⁸¹ in Nederland doen aangifte voor de inkomstenbelasting. Het gros van deze personen heeft te maken met box 1: inkomen uit werk of uitkering. Circa 3 miljoen mensen met spaar- en beleggingsvermogen hebben te maken met box 3 van de inkomstenbelasting. Veel minder personen hebben te maken met box 2. Box 2 is het domein van specifieke aandeelhouders: de zogeheten aanmerkelijk belanghouders (ab-houders) waarvan er in Nederland circa 404.000⁸² zijn. Het belasten van ab-houders wordt gezien als fiscaal technisch en ingewikkeld. Samen met de onbekendheid bij velen kan het de reden zijn dat box 2 tot voor kort geen prominente plek innam in het publieke debat over het belastingstelsel. Box 2 – of beter gezegd het ab-vermogen – verdient echter net zoveel aandacht als inkomen en vermogen dat in box 1 en box 3 wordt belast. Allereerst gaat het in box 2 om veel vermogen, twee keer zoveel dan nog toe uit de statistieken bleek; circa € 400 miljard. Daarnaast behoort het gros van het ab-vermogen tot de meest vermogende huishoudens.

⁷⁸ Dat zijn aandeelhouders met meer dan 5% aandeel in een vennootschap. Zie paragraaf 5.2 voor een uitgebreidere toelichting op ab-houders en ab-vermogen.

⁷⁹ Geschatte waarde 2017. We mogen aannemen dat de omvang van het ab-vermogen op zijn minst gelijk is gebleven in 2018 ten opzichte van 2017. Gezien de jaarlijkse ontwikkeling van het ab-vermogen de afgelopen 10 jaar conform de CBS-statistiek is dit een conservatieve inschatting.

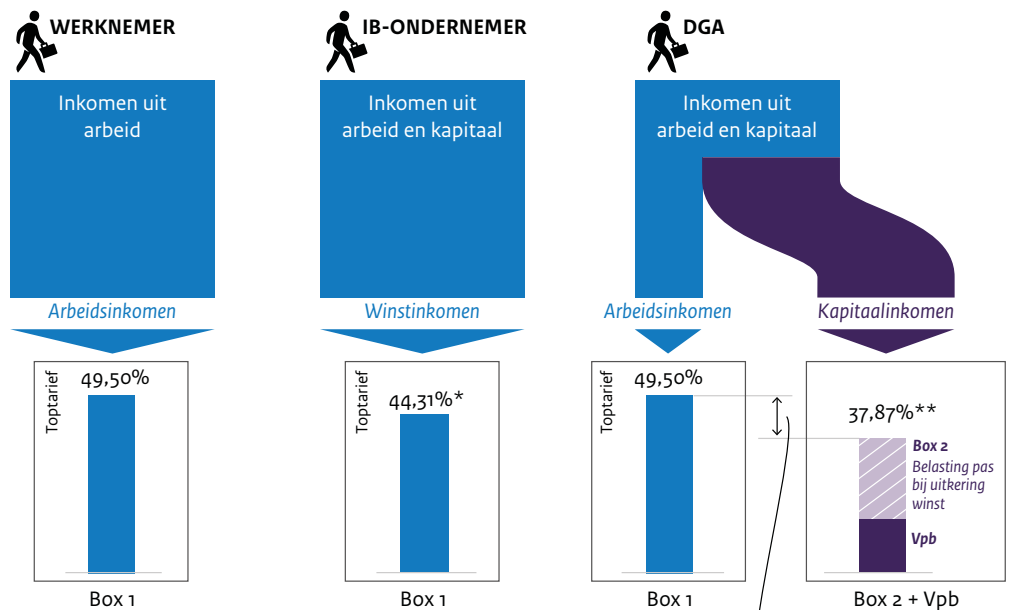
⁸⁰ De opbrengsten box 2 en box 3 in 2018 zijn vrij representatief voor de gemiddelde opbrengsten van beide boxen over een langere periode.

⁸¹ Bron: Jaarplan 2020 Belastingdienst.

⁸² Volgens de aandeelhoudersspecificatie in de Vpb-aangifte 2017.

In box 2 wordt het inkomen uit aanmerkelijk belang belast. Aanmerkelijk belang is een bijzondere vorm van aandeelhouderschap. Een persoon die aandelen in een onderneming bezit is allereerst een belegger of investeerder. Bezit de persoon met deze aandelen een zeker percentage van een onderneming dan wordt hij door de Nederlandse fiscus als een combinatie van ondernemer, investeerder en belegger beschouwd. Die grens wordt gelegd bij 5% aandelenbezit. Bezit een persoon – al dan niet samen met diens fiscale partner – 5% of meer van de aandelen van een vennootschap dan wordt dit een aanmerkelijk belang genoemd. Is sprake van minder dan 5% aandelenbezit dan behoort dit vermogen tot box 3. Iemand met een aanmerkelijk belang in een bedrijf wordt ook wel een ab-houder genoemd. Vaak gaat het bij een aanmerkelijk belang om aandelen in een besloten vennootschap (bv).⁸³ Het inkomen dat een ab-houder uit een aanmerkelijk belang ontvangt zoals dividend of de verkoopwinst op de aandelen⁸⁴, wordt in box 2 tegen een vast tarief van 26,9%⁸⁵ belast. Het gaat in box 2 dus om daadwerkelijk behaalde inkomsten die worden belast op het moment dat het inkomen wordt genoten, oftewel een vermogenswinstbelasting. Een bijzondere ab-houder is de directeur-groootaandeelhouder (dga). Een dga heeft niet alleen een aanmerkelijk belang maar is ook werkzaam in het bedrijf. Van de 404.000 ab-houders zijn er circa 260.000⁸⁶ ook dga. Een dga heeft voor de fiscus meerdere petten op. Een dga is zowel een ondernemer als werknemer als aandeelhouder. Een dga wordt echter anders belast dan een IB-ondernemer, andere werknemers en portfolio-aandeelhouders.⁸⁷ Figuur 5.3 toont de (gecumuleerde) marginale belastingtarieven waarmee het inkomen van een werknemer, IB-ondernemer en een dga wordt belast. Deze verschillen in de marginale tarieven worden hierna uitgebreid toegelicht. Vervolgens illustreert figuur 5.4 de relatie tussen de winst van bv's, de winstuitkering door bv's aan ab-houders, de (omvang van de) leningen van bv's aan ab-houders, de investeringen van bv's en (de omvang van) het vermogen in bv's en de wijze waarop en wanneer winst(uitkering) wordt belast.

Figuur 5.3: De (gecumuleerde) marginale belastingtarieven van een werknemer, IB-ondernemer en een dga.



* Dit is inclusief de MKB-winstvrijstelling en situatie per 2023.
 $(44,31\% = 49,5\% - (14\% \times 37,1\%))$

** Vpb tarief 15% en box 2 tarief 26,9% in 2021 gecumuleerd tarief $15\% + (1-15\%) \times 26,9\%$ (bij een winst tot € 200.000)

Dit verschil levert een fiscale prikkel om zoveel mogelijk inkomen als kapitaalinkomen te classificeren

⁸³ De besloten vennootschap is een rechtspersoon waarvan het aandelenkapitaal verdeeld is in aandelen die niet vrij overdraagbaar zijn. De aandelen staan op naam. De besloten vennootschap houdt een aandeelhoudersregister bij: een register waaruit blijkt welke personen voor hoeveel aandelen in het kapitaal van de besloten vennootschap deelnemen. Een ander belangrijk kenmerk, zowel in Nederland als in België, is de beperkte aansprakelijkheid van de aandeelhouders voor schulden van de besloten vennootschap.

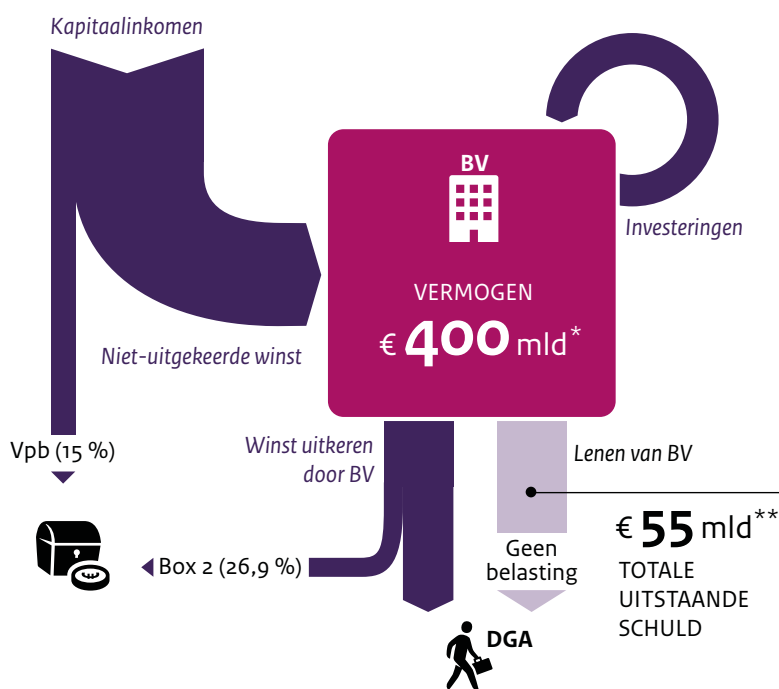
⁸⁴ Het inkomen uit AB dat wordt belast in box 2 betreft dividend en vervreemdingsvoordelen. Een vervreemdingsvoordeel is gelijk aan het verschil tussen de overdrachtsprijs en de (fiscale) verkrijgingsprijs van de aandelen.

⁸⁵ Dit is het tarief in 2021. In 2020 is het box 2-tarief 26,25%.

⁸⁶ Volgens loonaangifte 2017.

⁸⁷ Portfolio-aandeelhouders zijn aandeelhouders die minder dan 5% van de aandelen in een vennootschap hebben.

Figuur 5.4: De relatie tussen winst, winstuitkering aan ab-houders, leningen van de bv aan ab-houders, investeringen en het vermogen in bv's en de wijze waarop het wordt belast.



* Schatting Ministerie van Financiën en Belastingdienst voor 2017 ** 2016

Het winstinkomen van een dga wordt belast in box 1, box 2 en de Vpb. De dga moet zichzelf allereerst een gebruikelijk loon toekennen dat correspondeert met zijn werkzaamheden voor het bedrijf. Dit wordt belast in box 1. De winst van de bv die resteert na aftrek van dit gebruikelijk loon wordt belast in de Vpb. Zolang de winst die resteert na betaling van Vpb in de onderneming blijft, wordt deze niet belast. Pas als de winst is uitgekeerd wordt dit dividend belast in box 2.

Het arbeidsinkomen van een dga is moeilijk te schatten en wordt relatief laag vastgesteld. De dga dient voor zijn werkzaamheden een arbeidsinkomen in aanmerking te nemen dat wordt voorgeschreven op basis van fiscale regels: de gebruikelijkloonregeling. Bij het vaststellen van het gebruikelijk loon (dat wordt belast als arbeidsinkomen in box 1) wordt gezocht naar de meestverdienende werknemer binnen de bv of een meest vergelijkbare dienstbetrekking binnen of buiten de bv. Bij de laatst genoemde loonvergelijking kan het loon van de dga op minimaal 75% hiervan worden vastgesteld. Het verschil van 25% wordt een doelmatigheidsmarge genoemd. Het loon moet bovendien minimaal €46.000 bedragen tenzij het loon van de meest vergelijkbare dienstbetrekking of meestverdienende werknemer hoger is. In de praktijk is het zeer lastig voor de Belastingdienst om het gebruikelijk loon vast te stellen en daarmee ook erg arbeidsintensief. Het grootste probleem betreft de uitleg van het begrip 'vergelijkbare dienstbetrekking'. Vaak zijn er verschillen te benoemen waardoor een andere werknemer niet als vergelijkbaar beschouwd wordt. Door de aanwezigheid van een doelmatigheidsmarge van 25% komt het loon van de dga lager uit dan het loon van de meest vergelijkbare dienstbetrekking. Data over de aangiften laten verder zien dat er een piek is bij een gebruikelijk loon tussen de €40.000 en €50.000.⁸⁸ Deze piek kan er eveneens op duiden dat het loon van een dga lager wordt vastgesteld dan dat van een vergelijkbare werknemer. Het is overigens zeer de vraag in hoeverre het mogelijk is op een andere wijze een goede schatting van het arbeidsinkomen en het kapitaalinkomen te maken. Een goede splitsing is noodzakelijk als kapitaalinkomen (veel) lager wordt belast dan arbeidsinkomen om te voorkomen dat arbeidsinkomen zoveel mogelijk als kapitaalinkomen wordt voorgedaan. Ook andere landen waar het kapitaalinkomen (veel) lager wordt belast dan arbeidsinkomen zijn er tot dusverre niet

⁸⁸ Na toepassing van de doelmatigheidsmarge.

in geslaagd een goede splitsing te maken. Dit geldt bijvoorbeeld voor Noorwegen zoals hierna wordt toegelicht.

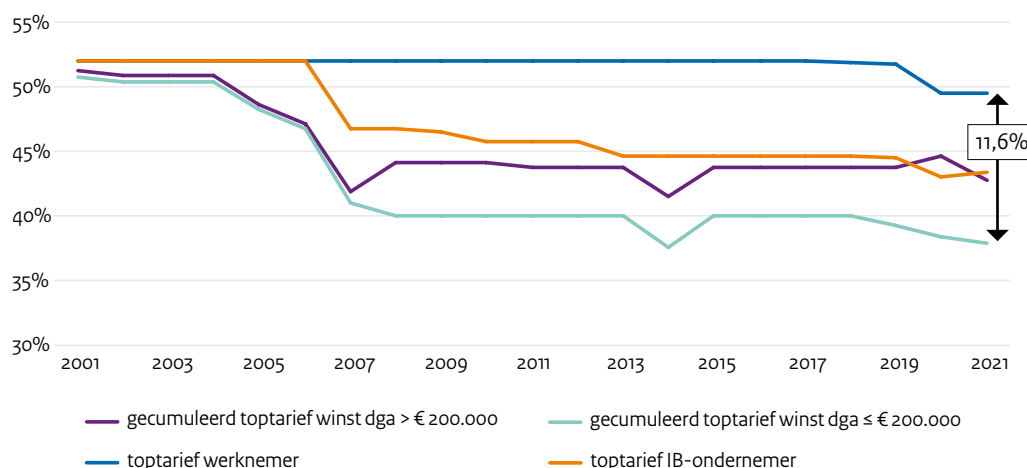
Er is een groot verschil tussen de belastingdruk van de dga, de IB-ondernemer, en de werknemer. Voor een vergelijking van de belastingdruk van de dga, IB-ondernemer en werknemer wordt gekeken naar de (gecumuleerde) toptarieven waarmee de inkomens worden belast en naar de gemiddelde (gecumuleerde) belastingdruk. Het bouwsteenonderzoek 'Belasten van (inkomen uit) aanmerkelijk belang' concludeert dat de (gecumuleerde) belastingdruk op het inkomen van een Nederlandse dga – boven een bepaald winstinkomen⁸⁹ – op dit moment significant lager is dan die op het loon van een werknemer (box 1). Dit geeft de dga een prikkel om het gebruikelijk loon zo laag mogelijk en het kapitaalinkomen zo hoog mogelijk vast te stellen. Het toptarief in box 1 is immers hoger dan de gecumuleerde toptarieven van de Vpb en box 2, zoals in figuur 5.4 wordt geïllustreerd. Overigens ligt de gemiddelde belastingdruk van een IB-ondernemer al vanaf een laag inkomen lager dan die van een werknemer en een dga. Dit heeft te maken met regelingen zoals de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling. Zie ook figuur 4.3 in hoofdstuk 4 voor de gemiddelde belastingdruk van een dga, IB-ondernemer en een werknemer.

Grote verschillen in de belastingdruk van dga's, IB-ondernemers en werknemers leiden tot belastingontwijking. Als vergelijkbare economische activiteiten verschillend worden belast puur vanwege de rechtsvorm, biedt dit mogelijkheden voor constructies om zo min mogelijk belasting te betalen, oftewel belastingontwijking. Dit is nadelig voor de maatschappij als geheel. Personen met hogere inkomens en vermogens kunnen daarbij relatief meer gebruikmaken van belastingadviseurs om zo min mogelijk belasting hoeven te betalen, waardoor vooral over grote vermogens en inkomens belasting wordt ontweken. Dit vergroot de ondoelmatigheid, zorgt voor welvaartsverlies en kan bovendien als onrechtvaardig worden beschouwd. Het is dus in meerdere opzichten van belang dat de (gecumuleerde) belastingdruk van dga's, IB-ondernemers en werknemers niet te veel verschillen of, anders gezegd, globaal in evenwicht zijn. Een dga heeft zoals hiervoor toegelicht te maken met een splitsing van inkomen in een arbeidsdeel dat wordt belast met het progressieve tarief in box 1 en een kapitaaldeel dat eerst wordt belast in de Vpb en uiteindelijk in box 2. Dit betekent dat hoe gelijk het (gecumuleerde) tarief van de Vpb en box 2 wordt vastgesteld met het toptarief van box 1 des te minder prikkel ontstaat om arbeidsinkomen te classificeren als kapitaalinkomen. Hetzelfde geldt voor de prikkel om voor een bepaalde rechtsvorm te kiezen louter vanwege fiscale voordelen.

Een globaal evenwicht was een van de uitgangspunten van herziening van de inkomstenbelasting in 2001 (IB 2001). Bij de invoering van het boxenstelsel in 2001 is ervoor gezorgd dat het marginaal toptarief van de dga niet veel afweek van dat van de werknemer en de IB-ondernemer. In 2001 bedroeg het hoge tarief van de vennootschapsbelasting 35% (en het lage Vpb tarief 30% tot een winst van 50.000 gulden) en het box 2-tarief 25%, waardoor de gecumuleerde druk van de vennootschapsbelasting en box 2 uitkwam op maximaal 51¼%. Dat lag op dat moment zeer dicht bij het toptarief van box 1 (52%). Aangezien er toen nog geen mkb-winstvrijstelling voor IB-ondernemers bestond, was het marginaal toptarief van de IB-ondernemer gelijk aan dat van de werknemer. Kortom, in 2001 was sprake van een globaal evenwicht. Na 2001 zijn de Vpb-tarieven in een snel tempo verlaagd ter verbetering van de internationale concurrentiepositie. De dga heeft ook geprofiteerd van de steeds lagere Vpb-tarieven, doordat de verlagingen van de Vpb-tarieven niet gepaard gingen met vergelijkbare verhogingen van het box 2-tarief. Om het evenwicht tussen de dga en een IB-ondernemer te bewaren is in 2007 een mkb-vrijstelling ingevoerd (14% in 2020). Hierdoor hielden het marginale tarief in box 1 voor IB-ondernemers en het gecumuleerde marginale tarief voor dga elkaar weliswaar in evenwicht, maar het evenwicht van de dga en de IB-ondernemer met de werknemer is hiermee geheel verloren gegaan. In de huidige kabinetsperiode zijn de Vpb-tarieven verder verlaagd, met name het lage Vpb-tarief. Dit is wel voor het eerst samengegaan met een (beperkte) verhoging van het box 2-tarief.

⁸⁹ Hierbij is verondersteld dat tot aan een winstinkomen van € 46.000 het gehele inkomen als gebruikelijk loon wordt belast.

Figuur 5.5: Ontwikkeling toptarief box 1, toptarief IB-ondernemer, en het gecumuleerde Vpb + box 2-tarief voor kapitaalinkomen dga \leq 200.000 en $>$ 200.000



Vooral het lage Vpb-tarief verstoort het globale evenwicht. Nederland kent geen uniform Vpb-tarief. De eerste € 200.000 van de winst wordt belast met een lager tarief dan de winst daarboven. In 2001 bedroeg het lage Vpb tarief 30% en het hoge Vpb tarief 35%. Daarbij gold het tarief van 30% voor de eerste 50.000 gulden (omgerekend € 22.689 in 2001). Beide Vpb-tarieven zijn sinds 2001 sterk verlaagd. In 2018 bedroegen de tarieven 20% respectievelijk 25%. Daarnaast is de winstgrens voor het Vpb-tarief sterk verhoogd: van € 22.689 naar € 200.000. Sinds 2019 is het lage Vpb-tarief verder verlaagd naar 19% in 2019, 16,5% in 2020 en 15% in 2021. Het hoge Vpb tarief bedraagt in 2020 25% en wordt in 2021 verlaagd naar 21,7%. Vooral het lage Vpb-tarief zorgt voor een steeds groter verschil in belastingdruk tussen het inkomen in box 1 en het kapitaalinkomen in de Vpb en box 2. Zoals figuur 5.5 laat zien, bedraagt in 2021 het verschil tussen het toptarief van het arbeidsinkomen van een werknemer en het gecumuleerde toptarief op het kapitaal inkomen van een dga met een inkomen kleiner dan of gelijk aan € 200.000 maar liefst 11,6%-punt. Het aandeel vennootschappen met minstens één ab-houder met een winst kleiner dan of gelijk aan € 200.000 bedraagt meer dan 95% zoals het achterliggende bouwsteenrapport 'Belasten van (inkomen uit) aanmerkelijk belang' laat zien. Vennootschappen met hogere winsten dan € 200.000 profiteren daarbij ook van het lage Vpb-tarief. Er is geen economische ratio voor een gedifferentieerd Vpb-tarief.

Dga's kunnen belastingheffing in box 2 uitstellen door geen dividenden uit te keren.

Als winst van een vennootschap niet wordt uitgekeerd, behoort de winst (minus de aan de fiscus afgedragen Vpb) tot het vermogen van box 2 en wordt het niet belast. Een voordeel hiervan is dat vermogen beschikbaar blijft voor de onderneming bijvoorbeeld voor investeringen. Als de ondernemer winst in de onderneming opspaat die niet noodzakelijk is voor de financiering van de onderneming of voor investeringen is het de vraag of uitstel van belastingbetaling in box 2 over deze winst gerechtvaardigd is. Dit vermogen kan dan ook worden gezien als een vorm van sparen of beleggen.

Dat winstinhouding en -uitkering sterk fiscaal is gedreven blijkt uit diverse empirische aanwijzingen.

Zo blijkt dat jaarlijks maar 10% van de dga's zichzelf winst (dividend) uitkeert. En gemiddeld genomen keerden de dga's zich in de jaren 2015 tot en met 2017 iets meer dan 20% van de uitdeelbare winst uit. Zie het achterliggende bouwsteenrapport 'Belasten van (inkomen uit) aanmerkelijk belang'. In 2007 en 2014 werd echter aanzienlijk meer winst uitgekeerd dan andere jaren en door aanzienlijk meer ab-houders. In deze jaren was sprake van een tijdelijk lager box 2-tarief van 22% in plaats van 25%. Dit beeld wordt bevestigd door recent onderzoek van de Nederlandsche Bank (DNB) naar de mate waarin Nederlandse vennootschappen winst uitkeren.⁹⁰ In de periode 2000-2017 geldt dat de steeds hogere winsten van mkb-bedrijven, waarvan het gros wordt geleid door dga's, niet gepaard zijn gegaan met een

⁹⁰ DNB, 2019, 'Het spaaroverschot van Nederlandse bedrijven ontrafeld', Occasional Studies, 2019 17(4).

gelijke toename van winstuitkeringen en investeringen. De gemiddelde dividenduitkering van het mkb bedraagt in die periode circa 30% van de behaalde winst met duidelijke pieken in de jaren 2007 en 2014 zoals hiervoor beschreven. De conclusie is hierbij gerechtvaardigd dat fiscale motieven een grote rol spelen bij het winstuitkeringsgedrag van dga's.

Een lager Vpb-tarief verhoogt het uitsteeffect van de box 2-heffing. Door de verlaging van het lage Vpb-tarief van 20% in 2018 naar 15% in 2021 wordt een nog kleiner deel van de winst van de dga meteen in de belastingheffing betrokken. Dit zorgt voor lagere belastingontvangsten op korte termijn en zorgt ervoor dat over een groter deel van de winst sprake is van belastinguitstel. Een hoger box 2-tarief van 25% in 2019 naar 26,9% in 2021 mitigeert enigszins deze lagere ontvangsten op termijn maar tegelijkertijd geeft de combinatie van een lager Vpb-tarief en een hoger box 2-tarief een extra prikkel om winstuitkering en daarmee belastingbetaling uit te stellen.

Uitstel wordt ook bevorderd doordat dga's geld kunnen lenen bij de eigen bv. Denk hierbij aan leningen voor de eigen woning, de aankoop van commercieel onroerend goed, de voorziening in het levensonderhoud van de ondernemer of aankoop van effecten. Het gaat hier om aanzienlijke bedragen: in 2016 bedroeg de totale schuld van de ab-houders aan de eigen vennootschap € 55 miljard. Daarbij had 61% van de huishoudens met ab-vermogen een lening die is aangegaan bij de eigen vennootschap. Daarbij is de totale schuld van € 55 miljard scheef verdeeld: circa 10% van de lenende ab-houders was in 2016 goed voor circa 60% van de totale schuld van ab-houders.⁹¹ Deze leningen dienen geen bedrijfseconomisch belang. Door als dga te lenen van de eigen bv in plaats van zich dividend te laten uitkeren of meer loon uit te betalen, wordt belastingheffing uitgesteld. In sommige gevallen vindt langdurig uitstel van belastingheffing plaats. In geval van faillissementen vindt helemaal geen belastingheffing meer plaats. Het toezicht door de Belastingdienst op leningen van de eigen vennootschap aan de ab-houders is daarnaast zeer bewerkelijk en leidt in de praktijk tot veel tijdrovende discussies.⁹² Het huidige kabinet zal daarom een wetsvoorstel indienen dat deze vorm van belastingontwijking wil tegengaan. In het wetsvoorstel wordt een maatregel opgenomen om excessief lenen bij de eigen vennootschap te ontmoedigen. Er is sprake van excessief lenen als de totale som van de schulden van de aanmerkelijkbelanghouder aan zijn eigen vennootschap meer dan € 500.000 bedraagt. Daarboven wordt schuld beschouwd als een dividenduitkering die wordt belast in box 2. Overigens is een lening voor de financiering van de eigen woning hierbij geheel uitgezonderd. Het gaat hier om € 30 miljard in 2016. Van de resterende € 25 miljard betreft € 17 miljard een schuld dat boven de € 500.000 uit komt. Ook dit bedrag is scheef verdeeld: deze schuld is in handen van 3% van alle ab-huishoudens.

De doorschuifregeling (DSR) bevordert fiscaal gedreven winstinhouding. De DSR is een regeling in de inkomstenbelasting. Als aandelen meer waard zijn dan de prijs waartoe aandelen zijn verkregen is er sprake van een ab-claim.⁹³ Als een ab-houder overlijdt of zijn/haar aandelen schenkt dan is fiscaal gezien sprake van vervreemding van aandelen. De schenker of erflater doet op dat moment zijn aandelen van de hand, vergelijkbaar met de situatie dat hij deze verkoopt. Op het moment dat ab-aandelen van de hand worden gedaan (vervreemding), wordt de ab-claim belast in box 2. De DSR⁹⁴ regelt echter dat bij overlijden of schenken of overlijden over de ab-claim geen box 2-belasting hoeft te worden betaald⁹⁵, maar dat de claim overgaat op de verkrijger van de aandelen. Wel geldt dat alleen dat deel van de ab-claim dat ziet op het ondernemingsvermogen kan worden doorgeschoven. Het deel van de claim dat als beleggingsvermogen wordt beschouwd wordt belast in box 2. Andere voorwaarde voor de toepassing van de DSR is dat de verkrijger drie jaar als ab-houder betrokken is geweest bij de onderneming. De DSR kan daarbij al worden toegepast bij een relatief klein aanmerkelijk

⁹¹ Zie de ontwerp Memorie van Toelichting bij de concept wettekst van de maatregel 'Excessief lenen bij eigen vennootschap,' zoals ter consultatie aangeboden op internet. Inmiddels is de omvang van totale schuld in 2017 ook bekend, deze bedraagt € 58 miljard. Zie ook Kamervragen (Aanhangsel) 2019-2020, nr. 1499.

⁹² Kamerstukken II 2018-2019, 35026, nr. 6

⁹³ AB-claim is het verschil tussen de waarde in het economisch verkeer van aandelen versus de verkrijgingsprijs

⁹⁴ Vóór 2010 was het overigens alleen mogelijk om de ab-claim door te schuiven in geval van overlijden.

⁹⁵ De erflater is immers overleden.

belang-pakket.⁹⁶ In theorie kan de ab-claim via de DSR eindeloos worden doorgeschoven naar opeenvolgende verkrijgers. Daarmee wordt belastingbetaling in box 2 ook eindeloos uitgesteld. De DSR is – net als de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR), zie paragraaf 5.6 – ingevoerd om te voorkomen dat een gebrek aan liquiditeiten voor het betalen van belasting de continuïteit van de onderneming bedreigt. Er kunnen echter vraagtekens worden gezet bij de doelmatigheid van de DSR. Immers, een goede betalingsregeling kan ook een goede oplossing zijn voor dit liquiditeitsprobleem. Deze regeling bestaat reeds op grond van de invorderingswet. De DSR zorgt in elk geval – samen met de BOR (zie paragraaf 5.6) – voor het nodige overleg en discussie met de Belastingdienst. Dit betreft onder andere de discussie welk deel van het vermogen als ondernemingsvermogen kan worden beschouwd.

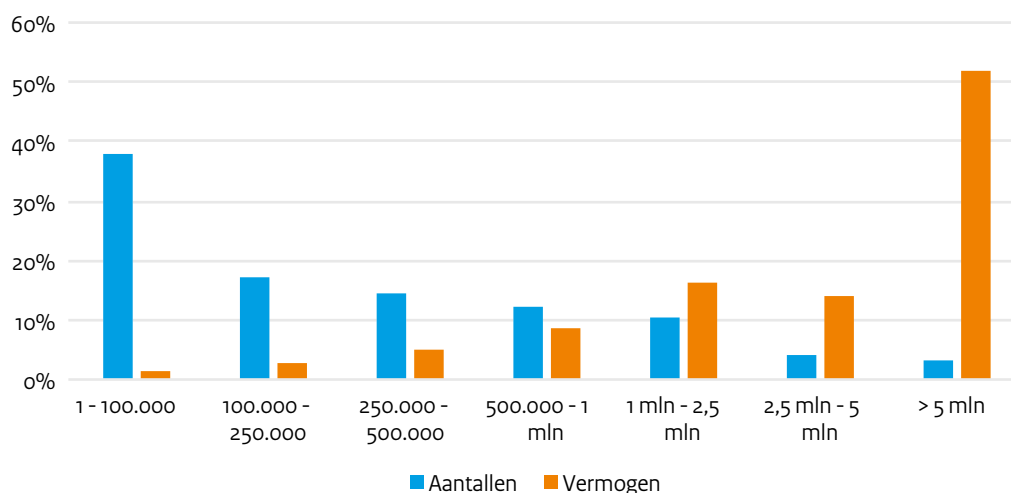
Box 2 is een steeds aantrekkelijker alternatief voor box 3 geworden. In de periode 2008-2017 zijn de winsten in vennootschappen met minstens één ab-houder met meer dan 130% toegenomen. Dit bij een totale omzetgroei van deze vennootschappen van slechts 4%. Het ondernemingsvermogen is in dezelfde periode met 120% toegenomen. Dit kan er op duiden dat box 2 een steeds aantrekkelijker alternatief is geworden voor box 3. In deze periode daalde de rente waardoor box 3 met een forfaitair rendement steeds minder aantrekkelijk is geworden. Voor grote vermogens loont het dan steeds meer om spaar- en beleggingsvermogen in box 2 onder te brengen waar het daadwerkelijk rendement wordt belast tegen het Vpb-tarief en de mogelijkheid tot uitstel van box 2-belasting bestaat.⁹⁷

De actuele waarde van het ab-vermogen is niet eenduidig vast te stellen omdat de aandelen van ab-houders in het algemeen niet beursgenoteerd zijn. Dit betekent dat het ab-vermogen niet direct wordt waargenomen. Bovendien is er geen verplichting de actuele waarde van de aandelen aan te geven in de aangifte vennootschapsbelasting of inkomstenbelasting. Uit de aangifte vennootschapsbelasting van de ondernemingen is wel het fiscale vermogen af te leiden. De waarde hiervan zal echter in een aantal gevallen (flink) lager liggen dan de waarde in het economisch verkeer. Dit verschil wordt veroorzaakt door zogenoemde stille reserves. Op de fiscale balans zullen activa veelal gewaardeerd zijn tegen historische kostprijs, ook als de actuele waarde hoger is. Het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst hebben onderzoek gedaan om dit probleem tenminste ten dele op te lossen. De balanswaarde van binnenlands vastgoed en binnenlandse deelnemingen is voor zover mogelijk aangepast aan de waarde economisch verkeer. De waarde van binnenlands vastgoed is zo goed als mogelijk in overeenstemming gebracht met de actuele WOZ-waarde. In het geval van binnenlandse deelnemingen is de actuele (fiscale) waarde van het eigen vermogen van de dochtervennootschap ontleend aan de Vpb-aangifte van die dochteronderneming. Dit klinkt eenvoudiger dan het is. Sommige ab-houders bezitten structuren van vennootschappen waarbij het uiteindelijk eigendom via vele tussenholdings loopt en waarbij bovendien in verschillende holdings geparticipeerd wordt. Voor andere stille reserves (zoals goodwill en de economische waarde van buitenlandse beleggingen) kan geen correctie worden bepaald.

⁹⁶ Het ab-vermogen is ruim gedefinieerd. Het is niet zo dat elk ab een waarde van ten minste 5% in de vennootschap vertegenwoordigt. Van een ab is in beginsel sprake als iemand minimaal 5% van een bepaalde soort aandelen van de bv houdt. Door gebruik te maken van soortaandelen kan het zo zijn dat 5% van deze aandelen economisch gezien maar een belang van bijvoorbeeld 0,01% vertegenwoordigen in het ondernemingsvermogen.

⁹⁷ In de afgelopen jaren zijn nog wel de nodige anti-misbruikregels ingevoerd om 'boxhoppen' tegen te gaan.

Figuur 5.6: Verdeling ab-houders en ab-vermogen⁹⁸



Het vermogen in box 2 is aanzienlijk hoger dan de vermogensstatistiek tot nog toe liet zien en is zeer scheef verdeeld. Op basis van de hiervoor beschreven exercitie van het Ministerie van Financiën en de Belastingdienst resulteert een schatting van de waarde van het ab-vermogen in de orde van grootte van circa € 400 miljard in 2017. Dit is aanzienlijk meer dan de geschatte omvang in de vermogensstatistiek van het CBS⁹⁹ (€ 190 miljard in 2017 en € 208 miljard in 2018) en aanzienlijk meer dan de optelling van alle vermogens van vennootschappen met tenminste één ab-houder (€ 263 miljard in 2017). Zoals hierboven al is geconstateerd is het ab-vermogen het meest scheef verdeeld van al het vermogen. Nu blijkt dat het ab-vermogen ook nog eens veel hoger is dan gedacht maakt dat de scheve verdeling en het feit dat ab-vermogen relatief laag wordt belast nog manifester.

Box Duale inkomstenbelasting in Noorwegen

- In het publieke debat wordt vaak gewezen naar het Scandinavische duale stelsel als oplossing voor knelpunten binnen Nederland bij het belasten van arbeidsinkomen en kapitaalinkomen, ook wat betreft het belasten van het inkomen van een dga.
- Er is daarom een werkbezoek gebracht aan het Noorse Ministerie van Financiën en aan hoogleraren in Noorwegen om te onderzoeken of een dergelijk duaal stelsel oplossing kan bieden aan twee knelpunten wat betreft de dga: 1) het splitsen van arbeids- en kapitaalinkomen en 2) fiscaal gedreven winstinhouding.
- Dit bezoek en literatuurstudie leert dat – wat betreft het eerste knelpunt – het Noorse systeem tussen 1992 en 2005 een splitsing van arbeidsinkomen en kapitaalinkomen maakte op basis van een gebruikelijk kapitaalinkomen waarbij gerekend wordt met een forfaitair rendement op vermogen. In de praktijk bleek deze splitsing lastig en leidde dit tot forse belastingontwijking en daardoor lagere belastingontvangsten.
- In 2006 is dit systeem afgeschaft en is in Noorwegen een nieuw stelsel ingevoerd waarin sterk wordt gehecht aan een globaal evenwicht in belastingdruk tussen de belastingdruk van werknemer, de dga (aandeelhouder) en de IB-ondernemer. Daartoe heeft Noorwegen een belasting op dividend en vervreemdingswinst ingevoerd.
- Lagere Vpb-tarieven leiden in Noorwegen sindsdien tot een hogere belasting van dividendinkomen om het globale evenwicht in stand te houden.

⁹⁸ Bron: Ministerie van Financiën en Belastingdienst.

⁹⁹ Het CBS geeft op zijn website aan dat de cijfers over het ab-vermogen van huishoudens nog voorlopig zijn, omdat nog wordt gewerkt aan een verbetering van de raming van het aanmerkelijk belang. CBS Statline: Tabeltoelichting bij Vermogen van huishoudens; huishoudenskenmerken, vermogensbestanddelen, geraadpleegd 29-1-2020.

- Wat betreft het tweede knelpunt geldt dat sinds de invoering van het nieuwe systeem in 2006 ook in Noorwegen sprake is van fiscaal gedreven winstinhouding. Om dit tegen te gaan heeft Noorwegen een aantal jaren geleden de mogelijkheid tot lenen van de eigen bv sterk ingeperkt. Verder biedt Noorse stelsel geen directe oplossingen voor winstinhouding.
- Noorwegen kent verder een uitgebreid aandelenregister waarmee aan een belangrijke randvoorwaarde wordt voldaan om het werkelijk rendement op kapitaalinkomen te belasten.

Conclusies belastingen van inkomen van ab-houders

- De huidige belastingheffing in box 2 leidt tot arbitrage en belastinguitstel. Het globale evenwicht is verstoord doordat de gecumuleerde belastingdruk van dga's in 2021 substantieel lager ligt dan die van werknemers.
- Het gebruikelijk loon van dga's is in veel gevallen lager dan van een vergelijkbare werknemer mede vanwege de aanwezigheid van de ruime doelmatigheidsmarge.
- De steeds lagere Vpb-tarieven sinds 2001 betekenen dat de winst van de bv steeds lager wordt belast. Tegenover lagere Vpb-tarieven stond geen gelijkwaardige verhoging van het box 2-tarief waardoor de (gecumuleerde) belastingdruk van de dga en de werknemer steeds verder uit elkaar zijn gaan lopen.
- Daarbij wordt slechts een beperkt deel van de winst van bv's uitgekeerd en is de winstuitkering sterk fiscaal gedreven. Door de mogelijkheid tot lenen van de eigen bv kan de dga in privé over middelen uit de bv beschikken zonder daarover belasting te betalen. Deze mogelijkheid vergroot de prikkel tot belastinguitstel.
- Lage Vpb-tarieven vergroten de mogelijkheid van belastinguitstel bij de ab-houder/dga. Een laag Vpb tarief naast een normaal Vpb tarief doet daar nog een schepje bovenop.
- Via doorschuifregelingen kan belastingheffing in box 2 worden uitgesteld tot de volgende generatie(s).

Beleidsopties

Gegeven bovenstaande analyse en conclusies zijn er de volgende beleidsopties ten aanzien van dga's en box 2:

Het afschaffen van de doelmatigheidsmarge van het gebruikelijk loon. Deze maatregel verkleint het verschil in belastingdruk op arbeid tussen een dga en een vergelijkbare werknemer en vermindert arbitragemogelijkheden voor de dga om zoveel mogelijk inkomen als (lager belast) kapitaalinkomen voor te doen.

Het afschaffen van het lage Vpb-tarief vermindert de arbitragemogelijkheden tussen arbeidsinkomen en kapitaalinkomen en zet een belangrijke stap op weg naar herstel van een globaal evenwicht tussen dga's en werknemers. Tegelijkertijd zorgt het afschaffen van het lage Vpb-tarief ervoor dat meer winstinkomen direct wordt belast en vermindert dit de waarde van belastinguitstel in box 2.

Een hoger box 2-tarief naast het afschaffen van het lage Vpb-tarief doet een stap verder richting een globaal evenwicht. In combinatie met een tariefopstapje in box 2 kan het daarbij snellere winstuitkering in box 2 bevorderen. Als afschaffen van het lage Vpb-tarief achterwege blijft dient box 2 nog verder te worden verhoogd voor een stap richting globaal evenwicht. Keerzijde van een hoger box 2-tarief is echter dat het de prikkel tot winstuitkering verkleint. Een opstaptarief in box 2 voor winstuitkering tot € 50.000 tegen 27% en 31% daarboven bevordert winstuitkering en doet een stap richting een globaal evenwicht. Anderzijds stimuleert een tariefopstapje dga's met grote winstreserves die zij anders in één keer zouden uitkeren, dit nu in delen uit te keren om onder het lage tarief te blijven. Het verschil tussen het hoge en lage tarief moet dus niet al te groot zijn.

Een verdere inperking van lenen bij de eigen bv verkleint de prikkel tot winstinhouding.

Het wetsvoorstel zoals ter internetconsultatie aangeboden¹⁰⁰ beperkt de mogelijkheid tot excessief lenen en legt de grens daarvoor bij € 500.000 en belast leningen daarboven als ware het dividenduitkeringen. Deze grens geldt niet voor een lening voor de eigen woning. Hierdoor valt een bedrag van circa € 38 miljard aan schuld bij de eigen vennootschap buiten het wetsvoorstel. Er is echter geen economische reden om de grens bij € 500.000 te leggen en een lening voor de financiering van eigen woning daarbij niet te betrekken. Het verder verlagen van de grens van € 500.000 en/of het eveneens betrekken van leningen van de bv ter financiering van de eigen woning draagt bij aan het verminderen van belastinguitstel en belastingontwijking. Eventueel kunnen bestaande leningen voor de eigen woning worden ontzien.

Inperken of afschaffen van de doorschuifregeling voor het aanmerkelijk belang voor vererving en schenking. Hierdoor kan minder ondernemingswinst fiscaal vriendelijk worden doorgeschoven naar volgende generaties. Dat verkleint de prikkel voor de huidige generatie ondernemers om winst niet uit te keren. Inperken is denkbaar door verhuurd vastgoed wettelijk als beleggingsvermogen te beschouwen. Hierdoor worden veel discussies in de uitvoering vermeden. Zie in dit kader ook de beleidsopties bij de schenk- en erfbelasting in paragraaf 5.6. In geval van afschaffing zorgt de bestaande betalingsfaciliteit in de invorderingswet ervoor dat ondernemingen niet hoeven te stoppen als gevolg van onvoldoende liquiditeiten om de ab-claim te voldoen. Eventueel kan de betalingsregeling worden verruimd.

5.3 Het belasten van verhuur van vastgoed (inclusief de eigen woning) en het belasten van vastgoed anders dan de eigen woning¹⁰¹

Het belasten van verhuurinkomsten is voor belastingplichtigen complex en onduidelijk.

Bij het belasten van de inkomsten uit vastgoed kan onderscheid gemaakt worden tussen de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting. In de inkomstenbelasting spelen twee knelpunten. Allereerst heeft de opkomst van tijdelijke verhuur via platforms zoals Airbnb laten zien dat het voor belastingplichtigen vaak onduidelijk en complex is hoe de verhuurinkomsten zijn belast. Dit zorgt er voor dat bewust en onbewust inkomsten uit tijdelijke verhuur van veelal de eigen woning niet worden opgegeven. Uit het bouwsteenonderzoek 'Het belasten van inkomsten behaald uit de deel- en kluseconomie' blijkt dat de naleving kan worden verbeterd door een verplichte aanlevering van gegevens aan de Belastingdienst (renseignering) in combinatie met betere voorlichting. Dit biedt een deel van de oplossing voor de problematiek. Tegenover de inkomsten uit vastgoed staan ook kosten, die (deels) aftrekbaar zijn. Uit onderzoek van de Belastingdienst blijkt dat belastingplichtigen veel fouten maken bij het toepassen van de aftrek van de directe kosten in situaties van tijdelijke verhuur van de eigen woning.

Het huidige box 3-stelsel is een fiscaal gunstig regime voor met schuld gefinancierde woningen die verhuurd worden. Dit betreft het tweede knelpunt in de inkomstenbelasting ten aanzien van het belasten van de inkomsten uit vastgoed. Het gaat hierbij veelal om particuliere beleggers op de woningmarkt. In de situatie waarin een particulier een verhuurde woning met schuld financiert, kan de belastingdruk ver onder het belastingtarief van 30% van box 3 uitkomen. Er treedt namelijk een hefboomwerking op wanneer de inkomsten uit vastgoed (huurinkomsten) hoger zijn dan de financieringskosten. Dit wordt nog eens versterkt doordat bij langdurig verhuurde woningen een leegwaardratio toegepast wordt omdat verhuurde woningen die vallen onder het huurrecht een lagere waarde hebben. Door toepassing van de

¹⁰⁰ Zie de ontwerp Memorie van Toelichting bij de concept wettekst van de maatregel Excessief lenen bij de eigen vennootschap.

¹⁰¹ Wat de eigen woning betreft gaat het in paragraaf 5.3 uitsluitend om het belasten van inkomsten uit verhuur. De fiscale behandeling van financiering van de eigen woning komt in paragraaf 5.4 aan de orde. In het bouwsteenrapport "Belasten van vermogen" wordt uitgebreid ingegaan op het belasten van vastgoed (inclusief de eigen woning).

leegwaarderatio telt tussen de 15% en de 55% van de WOZ-waarde van de woning niet mee in box 3. Dit creëert in het huidige box 3-stelsel een fiscaal gunstig regime voor met schuld gefinancierde woningen die verhuurd worden.

Ook binnen de Vpb spelen knelpunten rond de exploitatie van vastgoed. Allereerst kan grondslaguitholling optreden in gevallen waarin de exploitatie van vastgoed door beperkt belastingplichtigen (zoals stichtingen, verenigingen en vergelijkbare buitenlandse rechtspersonen) niet is toe te rekenen aan een onderneming. Een stichting die bijvoorbeeld tegen marktconforme voorwaarden en buiten het kader van een onderneming vastgoed verhuurt aan een deelneming (zoals een bv), betaalt geen Vpb over de inkomsten, terwijl de kosten wel aftrekbaar zijn bij de deelneming. Een tweede knelpunt in de vennootschapsbelasting speelt op bij fiscale beleggingsinstellingen (fbi's) die beleggen in vastgoed. In bepaalde omstandigheden¹⁰² met buitenlandse beleggers worden resultaten uit (Nederlands) vastgoed in handen van fbi's niet belas, terwijl Nederland juist een sterk heffingsrecht heeft ten aanzien van dit vastgoed. Hierdoor loopt de Nederlandse schatkist belastingontvangsten mis.

Beleidsopties

Het invoeren van een volledige forfaitaire kostenaf trek bij tijdelijke verhuur van de eigen woning is een oplossing die zowel de complexiteit van de regeling voor betrokkenen vermindert als de uitvoering voor de Belastingdienst kan verbeteren. Dit kan in combinatie met een renseigneringsplicht voor platforms en betere voorlichting aan (potentiële) verhuurders de naleving bij tijdelijke verhuur bevorderen.

Een lagere forfaitaire rente in box 3 voor schulden zorgt ervoor dat verhuur van met schuld gefinancierd vastgoed minder aantrekkelijk wordt. In het huidige box 3-stelsel wordt belasting betaald over een forfaitair rendement dat wordt berekend over het saldo van vermogen en eventuele schulden. Daarmee is het forfaitaire rendement dat wordt berekend voor bezittingen en schulden gelijk. Door een lagere forfaitaire rente toe te passen op schulden dan op beleggingen en vastgoed (5,33%) wordt meer belasting betaald over met schuld gefinancierde huurwoningen (en andere beleggingen) in box 3.

Een terbeschikingsregeling in de Vpb voor vastgoed kan het probleem van exploitatie van vastgoed door beperkt belastingplichtigen oplossen. Deze optie zal nog wel verder onderzocht moeten worden om te bezien of dit een haalbare oplossing is voor dit probleem.

Door te regelen dat fbi's niet meer direct in Nederlands vastgoed mogen beleggen wordt het knelpunt rond exploitatie van vastgoed door buitenlandse beleggers aangepakt. Fbi's mogen dan nog wel aandelen houden in regulier belaste dochtervennootschappen die beleggen in Nederlands vastgoed. Een dergelijke maatregel is ingrijpend voor bestaande vastgoed-fbi's, maar biedt wel een oplossing voor het knelpunt. Mogelijk zijn flankerende maatregelen gewenst. Daarnaast is van belang dat de fbi op zichzelf als gevolg van recente ontwikkelingen in de jurisprudentie tegen het licht moet worden gehouden.

5.4 De fiscale behandeling van de eigen woning

De fiscale behandeling van de eigen woning is zeer complex en op termijn onhoudbaar.

In het bijzonder zijn de fiscale aflossingseis, de bijleenregeling en de tariefmaatregel complex. De complexiteit neemt toe bij 'life events' zoals verhuizen, scheiden of aanpassing van de

¹⁰² In de fiscale moties- en toezeggingenbrief die op 17 september 2019 naar de kamer is gestuurd (Kamerstukken II 2019/20, 35 300 IX, nr. 4) wordt de problematiek van vastgoed in handen van fbi's uitgebreid toegelicht en is een nader onderzoek naar mogelijke oplossingen aangekondigd. De regeling van de fbi wordt - naast die van de vrijgestelde beleggingsinstelling (vbi) - in 2021 geëvalueerd.

financiering.¹⁰³ Indien de hypotheekrenteaftrek in 2031 nog steeds van kracht is, zal de Belastingdienst tevens een administratie moeten opbouwen om te controleren op de dertigjaarstermijn.

De eigenwoningregeling als geheel is ondoelmatig, ondanks alle maatregelen van de afgelopen jaren. Er blijft nog steeds sprake van een forse ondoelmatige expliciete en impliciete fiscale stimulans op het eigenwoningbezit. De expliciete stimulering in vorm van het saldo van de hypotheekrenteaftrek en het eigenwoningforfait (zoals in paragraaf 5.1 beschreven), de financieringskosten en de overdrachtsbelasting voor woningen is structureel jaarlijks circa € 2 miljard.¹⁰⁴ Daarnaast hebben eigenwoningbezitters een impliciete subsidie in vorm van een lagere vermogensrendementsbelasting. Waar huurders in box 3 over hun vermogen boven het heffingsvrije vermogen per saldo circa 1,2% belasting betalen, hebben eigenwoningbezitters de mogelijkheid om eerst vermogen op te bouwen in de eigen woning. Structureel wordt dit effectief met circa 0,2% belast in box 1.¹⁰⁵ Het CPB schat de totale subsidie op het eigenwoningbezit op bijna 10 miljard per jaar. Bovendien geeft het CPB-woningmarktmodel aan dat het eigenwoningbezit zonder de fiscale stimulans slechts 1,6%-punt lager zou zijn.

De fiscale behandeling van de eigen woning verstoort de woningmarkt en is denivellerend. Gegeven dat het aanbod van woningen inelastisch is – dat wil zeggen dat een hogere prijs maar zeer beperkt leidt tot een groter aanbod van woningen op de woningmarkt – leidt de gunstige fiscale behandeling tot een hogere huizenprijs.¹⁰⁶ Starters op de woningmarkt betalen de rekening in de vorm van een hoge hypotheekschuld. Een hoge hypotheekschuld leidt vervolgens tot een groot belastingvoordeel, wat uiteindelijk denivellerend werkt. Daarnaast vergroot de fiscale eigenwoningregeling de vermogensongelijkheid. Dit gebeurt niet alleen via de impliciete subsidie in vorm van een relatief laag tarief van het eigenwoningforfait ten opzichte van box 3, maar tevens door het in standhouden van de schenkingsvrijstelling eigen woning. Deze fiscale regeling vergroot de kansenongelijkheid tussen starters die komen uit een familie met een hoog versus laag vermogen.

Een helder eindbeeld ontbreekt. De woningmarkt en de Nederlandse economie zijn gebaat bij stabiliteit. Er zijn veel maatregelen genomen de afgelopen jaren, waarbij de hypotheekrenteaftrek is beperkt, maar het ontbreken van een helder eindbeeld over de toekomstige behandeling leidt tot onzekerheid bij toekomstige kopers. Uit de evaluatie van SEO¹⁰⁷ blijkt ook dat er nog niet is gekozen voor een duidelijk fiscaal eindbeeld. Zolang dit aanhoudt, blijven toekomstige kopers bij een aankoop (met forse financiële consequenties) in onzekerheid.

De lage rente beperkt de fiscale stimulans. In een paar jaar tijd is de aftrek van de hypotheekrente door de lage rente veel minder gaan kosten en levert het andersom een veel kleinere tegemoetkoming aan particulieren in de financiering van de eigen woning. Deze omstandigheden zijn zeer geschikt voor een hervorming van de hypotheekrenteaftrek.

Beleidsopties

Eindbeeld 1: De eigen woning wordt gelijk aan ander vermogen belast in box 3, gecombineerd met een forse generieke vrijstelling en het borgen van de aflossingseis na 2040 van 50%.

Gedacht kan worden aan een vrijstelling van de waarde van de gemiddelde woning (circa € 300.000), waardoor naar verwachting bijna 9 op de 10 eigenwoningbezitters geen extra

¹⁰³ Voor meer technische achtergrondinformatie, zie de evaluaties 'Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling' (SEO, 2019) en 'Evaluatie complexiteit fiscale eigenwoningregeling' (Panteia, 2019).

¹⁰⁴ Dit cijfer is exclusief mogelijke derving in box 3 indien de hypotheekrenteaftrek zou zijn afgeschaft en de schuld zou in box 3 worden behandeld net als de andere schuld.

¹⁰⁵ Marginaal tarief van circa 43% maal het EWF-tarief van circa 0,45%. Dit effect wordt bereikt vanaf 2048 als de regeling Hillen volledig is uitgefaseerd.

¹⁰⁶ Het CPB en PBL schatten dat de subsidie op het eigenwoningbezit in de huidige krappe markt leidt tot circa 10% hogere huizenprijzen (Kansrijk Woonbeleid, CPB/PBL, 2016). De fiscale stimulans vergroot daarmee het verschil tussen eigenwoningbezitters en starters.

¹⁰⁷ SEO, 2019, 'Evaluatie doeltreffendheid en doelmatigheid eigenwoningregeling'.

belasting zal betalen in box 3. Starters profiteren hier maximaal van, met name wanneer ook de overdrachtsbelasting wordt afgeschaft.

Eindbeeld 2: Defiscalisering van de eigen woning, waarbij deze zowel niet in box 1 als in box 3 wordt belast. In een zuivere vorm hiervan wordt de eigenwoningschuld ook gedefiscaliseerd, oftewel wordt de hypotheekrenteaftrek geheel afgeschaft. Het geleidelijk afschaffen (uitfaseren) van de hypotheekrenteaftrek (HRA) en het eigenwoningforfait (EWF) dient te gebeuren binnen behapbaar transitiepad. Vanwege de lage rente wordt een afbouwpad voorgesteld van 5%-punt per jaar en een bijbehorende uitfasering en afschaffing van het EWF in 2030. Na deze uitfaseringen vervallen automatisch complexe regelingen zoals de fiscale aflossingseis, de bijleenregeling, de regeling-Hillen en de dertigjaarstermijn. Een uitfasering in 2030 heeft als bijkomend voordeel dat de Belastingdienst dan geen administratie meer hoeft op te bouwen voor het handhaven van de dertigjaarstermijn. Aangezien bij deze beleids optie er nog steeds een impliciete subsidie blijft op het eigenwoningbezit (ten opzichte van huurders die in box 3 belasting betalen over vermogen), is een aflossingseis van minimaal 70% gewenst. De huidige 'villabelasting' (voor woningen boven de € 1.090.000 geldt het hogere EWF-tarief van 2,35% in box 1) kan worden behouden. Als alternatief voor de villabelasting in box 1 kan de eigen woning overgeheveld worden naar box 3 met een specifieke vrijstelling van de eigen woning van € 1.090.000. Hier is een afruil tussen reductie van complexiteit enerzijds en het meer fiscaal neutraal behandelen van vermogen anderzijds.

Eindbeeld 3: de eigen woning blijft in box 1, maar dan fors vereenvoudigd en beperkt. Indien complexiteitsreductie van de eigenwoningregeling voorop wordt gesteld kan deze ook worden bereikt door de volgende maatregelen: aftopping van de hypotheekrenteaftrek op een schuld van € 300.000, de gemiddelde WOZ-waarde van de Nederlandse koopwoning, afschaffing van de zogenoemde bijleenregeling, aanpassing van de fiscale eis dat een lening binnen 30 jaar tenminste annuïtair moet worden afgelost om voor HRA in aanmerking te komen en het vervallen van de maximale termijn van 30 jaar waarbinnen de HRA kan worden afgetrokken (voor overgangsrechtsschulden van voor 2013). Hiermee wordt een forse complexiteitsreductie voorgesteld, terwijl tegelijkertijd een bijdrage wordt geleverd aan doelstellingen zoals schuldreductie, het beperken van de stijging van woningprijzen en het betaalbaar maken van woningen voor starters. De effecten van deze maatregelen zoals berekend door het CPB zijn minder vergaand dan bijvoorbeeld de overheveling van de eigen woning naar box 3 of al dan niet gedeeltelijke defiscalisering, maar scoren nog steeds positief. De effecten voor de huidige woningbezitters zijn juist kleiner waarmee deze maatregelen voor deze groep minder ingrijpend zijn.

Afschaffen schenkingsvrijstelling eigen woning. De per 2017 ingevoerde structurele vrijstelling beoogt een bijdrage te leveren aan de reductie van de eigenwoningschuld. Iedereen tussen 18 en 40 jaar die een schenking ontvangt, heeft op dit moment een vrijstelling schenkbelasting van maximaal € 102.010 (bedrag 2019) bij een schenking ten behoeve van een eigen woning. Deze vrijstelling is weliswaar eenmalig maar geldt per schenker. Bij meerdere schenkers kan een persoon dus meer dan € 102.010 belastingvrij verkrijgen via schenkingen. Uit onderzoek¹⁰⁸ naar de tijdelijke verruimde vrijstelling in 2013 en 2014 blijkt dat deze vrijstelling in de meeste gevallen (bij naar schatting 74% van de schenkingen) is benut voor het doen van een aflossing op de hypotheek en het is daarmee aannemelijk dat het een bijdrage heeft geleverd aan het terugbrengen van de totale hypotheekschuld en het aantal 'onderwaterhypotheeken'.¹⁰⁹ Gezien de fiscale aflossingseis en de – inmiddels – lage restschuldpromblematiek neemt de relevantie van deze maatregel echter af. Afschaffing van de per 2017 ingevoerde structurele schenkingsvrijstelling betekent verder dat starters met minder vermogende ouders of familieleden meer kans krijgen tot de woningmarkt toe te treden.

¹⁰⁸ Algemene Rekenkamer, 2017, 'Schenkingsvrijstelling eigen woning, Effecten op de hypotheekschuld'.

¹⁰⁹ Deze woningen hebben een hogere hypotheekschuld dan de verwachte verkoopwaarde van hun woning. Bij een verkoop van de woning blijft het huishouden achter met een restschuld.

Box 3 is de afgelopen jaren het meest controversiële onderdeel van de inkomstenbelasting geweest. Rond de invoering in 2001 werd box 3 nog beschreven als een pretbox¹¹⁰, omdat de behaalde rendementen in de markt hoger waren dan het forfaitaire rendement. Sindsdien is met name onder spaarders de stemming omgeslagen doordat de spaarrente is gedaald tot bijna nihil. Sinds 2017 is het box 3-stelsel aangepast, waardoor met name voor de kleine spaarders wordt gerekend met een lager forfaitair rendement. De storm rond box 3 is echter nog niet gaan liggen. Het huidige box 3-stelsel kent een aantal knelpunten. De drie belangrijkste zijn dat 1) de heffing als onrechtvaardig wordt ervaren, 2) het stelsel ruimte geeft voor boxenarbitrage waardoor met name vermogenden de hoge box 3 heffing kunnen vermijden en 3) het stelsel een prikkel geeft tot het aangaan van schulden.

De heffing in box 3 wordt als onrechtvaardig ervaren. Dit geldt vooral voor mensen die overwegend spaargeld aanhouden omdat het forfaitaire rendement hoger kan uitvallen dan het werkelijk rendement. Het is inherent aan een forfaitair stelsel dat het rendement waarmee wordt gerekend niet aansluit bij de persoonlijke situatie. Door de aanpassing in 2017 sluit het forfaitaire rendement inmiddels wel aan bij de gemiddelde vermogenssamenstelling en het gemiddelde rendement. Daarbij is de aanname dat mensen met een relatief beperkt vermogen overwegend sparen. Het forfaitaire rendement voor relatief kleine spaarders ligt met 1,8% boven het heffingsvrije vermogen van € 30.848 en tot circa € 103.644¹¹¹ nog fors hoger dan de spaarrente.

Hoge vermogens ontlopen de hoge box 3 heffing door een vlucht naar spaar-bv's. In box 2 wordt het werkelijke rendement belast, kunnen kosten die gerelateerd zijn aan de inkomsten¹¹² worden afgetrokken en ligt het (gecumuleerde) tarief lager dan in box 3, zie ook paragraaf 5.2. Bovendien wordt het vermogen in box 2 niet meegerekend voor vermogenstoetsen van toeslagen of de eigen bijdrage in het kader van de WLZ en WMO. Wel brengt het oprichten van een vennootschap kosten met zich mee: er moet een notaris en de KvK worden betaald voor de oprichting, er moet jaarlijks een jaarrekening te worden opgesteld en Vpb-aangifte worden gedaan en er geldt een deponeringsplicht waardoor het ondergebrachte vermogen openbaar wordt. Deze kosten zijn overigens aftrekbaar voor het bepalen van de winst voor de Vpb.

Het huidige stelsel biedt een prikkel tot het aangaan van schulden om vrijgestelde of laag gewaardeerde vermogensbestanddelen te financieren. Dit geldt bijvoorbeeld bij met schuld gefinancierde woningen die worden verhuurd. Doordat hier vanwege de verhuurde staat niet de volledige waarde wordt meegenomen in box 3, maar de schuld wel volledig meetelt, wordt het rendement van deze woningen laag belast. Een tweede voorbeeld is de financiering van kunstvoorwerpen. De kunstvoorwerpen zelf zijn volledig vrijgesteld in box 3 maar de lening die is aangegaan om de kunstvoorwerpen aan te schaffen telt wel mee. Het kan dan aantrekkelijker zijn om deze met schuld te financieren dan met eigen vermogen, omdat een hogere schuld leidt tot een lagere box 3-heffing.

Een logische oplossing lijkt om box 3 te baseren op werkelijk rendement, maar dit is voor de uitvoering structureel problematisch. Een stelsel met werkelijk rendement heeft veel voordelen: het sluit beter aan bij het daadwerkelijk behaalde rendement en doet daarmee meer recht aan het rechtvaardigheidsgevoel van belastingbetalers. Ook is een dergelijke heffing vanuit economisch oogpunt wenselijk, omdat het meer aansluit bij de stand van de economie. Voor de uitvoering is een dergelijk stelsel echter structureel problematisch. Mensen zouden zelf hun rendementen en kosten moeten bijhouden en invullen in de belastingaangifte, waardoor de huidige vooraf ingevulde aangifte niet meer voldoet voor mensen met vermogen.

¹¹⁰ Cnossen S., 'De pretbox van Vermeend en het vlaktaksspeeltje van Bos', Weekblad 2000/6403, 28 september 2000.

¹¹¹ Deze bedragen gelden in 2020.

¹¹² Deze inkomsten betreffen uitgekeerde dividenduitkering aan ab-houders en winst uit verkoop van aandelen door ab-houders.

Beleidsopties

Een eerste beleids optie is de voorgenomen wijziging van het box 3-stelsel. Dit is aangekondigd in de Kamerbrief van 6 september 2019. In het voorstel wordt gekeken naar de werkelijke verhouding tussen spaartegoeden, beleggingen en schulden. Op elk van de categorieën wordt een forfaitair rendement bepaald. Schulden krijgen een lager forfaitaire debetrente dan het forfaitaire rendement op beleggingen. Als gevolg van het voorstel worden spaarders ontzien, wordt het minder aantrekkelijk om te vluchten naar spaar-bv's en wordt schuldfinanciering minder aantrekkelijk gemaakt. Het voorstel heeft ook nadelen: zo wordt het zonder maatregelen aantrekkelijk om het vermogen rond de peildatum om te zetten in een lager renderende vermogensvorm. Ook zijn er de nodige problemen in de afbakening, omdat bijvoorbeeld vakantiewoningen en staatsobligaties in de categorie 'beleggingen' vallen met een hoog forfaitair rendement.

Een tweede beleids optie is het invoeren van een progressief box 3-tarief. Hierdoor kan het veronderstelde rendement over het vermogen boven een bepaald bedrag zwaarder worden belast. Spaarders met een laag vermogen kunnen daarmee verder worden ontzien, terwijl hoge vermogens zwaarder worden belast. Door het tarief te baseren op de bruto vermogenspositie (zonder schuld in mindering te brengen), wordt schuldfinanciering minder aantrekkelijk, zeker voor hoge vermogens. Een progressief tarief kan leiden tot een extra vlucht naar spaar-bv's.

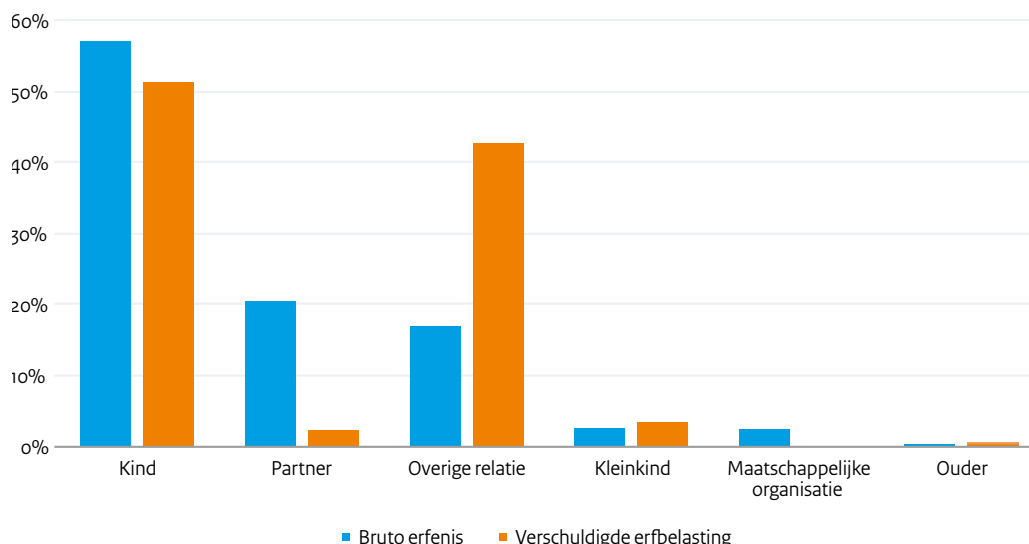
Tot slot kan ook gedacht worden aan een vermogensbelasting. Een vermogensbelasting heeft als voordeel dat het een eenvoudige belasting is. De grondslag is alleen de waarde van het vermogen en er is geen discussie over een forfaitair rendement mogelijk, want dat bestaat niet. De inrichting is wel problematischer omdat niet evident is over welke vermogensbestanddelen wordt geheven. In de huidige box 3 zit het vermogen dat niet in box 1 en box 2 is opgenomen, maar bij een vermogensbelasting ligt het voor de hand de grondslag te verbreden tot het hele vermogen. Wanneer bijvoorbeeld het vermogen in box 2 niet in aanmerking wordt genomen, ontstaat een ontwijkingsmogelijkheid doordat het betrekkelijk eenvoudig is vermogen over te hevelen naar een vennootschap en daardoor niet langer in de vermogensbelasting te betrekken. Een vermogensbelasting is lastig in combinatie met buitenlands vermogen. Zo zijn internationale verdragen gebaseerd op het inkomen uit vermogen, niet het vermogen zelf. Hierdoor kan er in internationale situaties een dubbele heffing optreden.

5.6 Schenk- en erfbelasting

Een goed vormgegeven schenk- en erfbelasting kan bijdragen aan het verminderen van vermogensongelijkheid. Hoewel de schenk- en erfbelasting niet als een van de meest populaire belastingen naar voren komt, zijn er vanuit economisch perspectief goede redenen om een schenk- en erfbelasting (hierna S&E-belasting) te hebben. Een erfenis kan worden gezien als een financieel gewin waar geen tegenprestatie tegenover staat. Het belasten hiervan heeft daarom in tegenstelling tot bijvoorbeeld de belasting op arbeid weinig economische verstoring. In Nederland worden hogere bedragen aan erfenissen en schenkingen maar beperkt hoger belast, oftewel deze belasting kent een beperkte progressie.

De rechtsgrondslag voor het heffen van S&E-belasting is het draagkrachtbeginsel. Het lijkt gerechtvaardigd om belasting te heffen over het vermogen dat iemand zonder inspanning ontvangt. Dit extra vermogen leidt immers tot een hogere draagkracht. Daarnaast wordt ook wel het buitenkansbeginsel genoemd. In het algemeen neemt het buitenkans karakter van een verkrijging toe naarmate de persoonlijke betrekking tot de erflater minder sterk is geweest. De verzorgingsgedachte en de verwachtingswaarde ('het is al van ons') zijn voor de erfbelasting de achterliggende gedachte geweest achter de lagere tarieven en hogere vrijstellingsbedragen voor partners en kinderen. De grootste vrijstelling is voor de partner van de overledene. Ten opzichte van de partner is de vrijstelling voor kinderen veel lager, maar wel hoger dan die voor verdere verwanten of derden.

Figuur 5.7: Bruto erfenis en erfbelasting naar relatie met de overledene¹¹³



De helft van de totale belastingontvangsten uit de erfbelasting wordt betaald door kinderen zoals figuur 5.7 laat zien.¹¹⁴ Weduwen en weduwnaars ontvangen samen bijna een kwart van de totale erfenissen¹¹⁵, maar door de hoge vrijstelling voor partners (€ 661.328 in 2020) bedraagt de door hen betaalde erfbelasting minder dan 3% van het totaal. Andere erfgenamen (bijvoorbeeld ouders, broers, zussen, neven, nichten, vrienden) ontvangen bijna 20% van alle verkrijgingen. Zij betalen echter wel bijna 50% van de totale erfbelasting, omdat de vrijstelling voor deze groep lager is (€ 2.208 in 2020) en de erfbelastingtarieven hoger (30% bij een erfenis van € 2.208 tot € 123.248 en 40% daarboven).

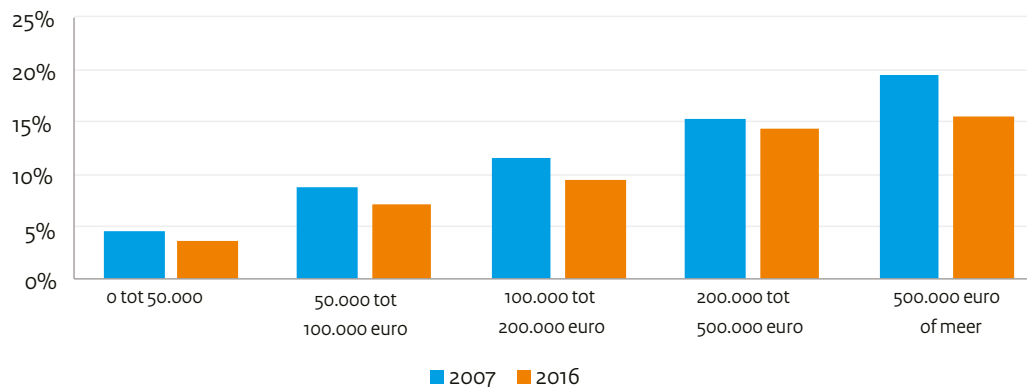
De effectieve belastingdruk voor erfenissen boven de € 500.000 is het meest omlaag gegaan. Figuur 5.8 laat de effectieve belastingdruk (= verschuldigde erfbelasting als percentage van de hoogte van de erfenis) van erfenissen van kinderen zien naar hoogte van de erfenis. De effectieve belastingdruk is in 2016 ten opzichte van 2007 voor alle erfenissen lager, maar daarbij geldt hoe groter de omvang van de erfenis, hoe meer de belastingdruk is gedaald. Gegeven de tariefstructuur zou men verwachten dat het effectieve belastingpercentage bij verkrijgingen boven de € 500.000 tegen de 20% ligt. Het effectieve belastingpercentage ligt echter op 15,5% van de bruto verkrijging voor erfenissen boven € 500.000 tegenover 10% bij verkrijgingen tussen de € 100.000 en € 200.000 en 14% bij verkrijgingen tussen de € 200.000 en de € 500.000. De verklaring moet worden gezocht in bijvoorbeeld het gebruik van de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR), waar met name grotere erfenissen van profiteren.

¹¹³ Bron: Ministerie van Financiën.

¹¹⁴ Dit betreft data uit 2016. Latere gegevens uitgesplitst naar type ontvanger is niet beschikbaar.

¹¹⁵ Hierbij zij bedacht dat de hoogte van de erfenis voor de langstlevende partner afhankelijk is van het huwelijksgoederenregime. Indien men getrouwd was in algehele gemeenschap, behoorde de helft van het vermogen al aan de langstlevende en betreft de erfenis de andere helft die verdeeld wordt over de verkrijgende partner en eventuele kinderen.

Figuur 5.8: Effectieve belastingdruk kinderen naar hoogte erfenis in 2007 en 2016¹¹⁶



De S&E-belasting kent met de BOR een zeer ruime vrijstelling voor ondernemingsvermogen.

De motivatie voor de BOR is evenals bij de in paragraaf 5.2 besproken DSR dat belastingheffing de continuïteit van een onderneming niet in gevaar mag brengen. Acute betaling van schenk- en erfbelasting bij overdracht van een onderneming of aanmerkelijk belang kan in bepaalde gevallen een reëel knelpunt zijn voor bedrijfsoverdracht. Bij introductie was de BOR een betalingsfaciliteit waarvan gebruik kon worden gemaakt bij het ontbreken van liquide middelen. Na successievelijke verruiming is de regeling nu een (vrijwel) volledige voorwaardelijke vrijstelling van erf- of schenkbelasting.

De eerste miljoen van de waarde *going concern*¹¹⁷ is sinds 2010 volledig vrijgesteld. Van de waarde van het ondernemingsvermogen daarboven is 83% vrijgesteld. Het CPB heeft geanalyseerd dat schenkingen van vermogens onder de BOR groot zijn en een gemiddelde lage belastingdruk kennen (1,1%¹¹⁸), terwijl het reguliere tarief voor schenkingen boven € 126.724¹¹⁹, afhankelijk van de relatie met de schenker, varieert tussen de 20% en 40%. De BOR wordt ook verleend aan de verkrijgers en erfgenamen voor wie de vrijstelling niet noodzakelijk is om een bedrijfsoverdracht mogelijk te maken. In de evaluatie van de BOR in 2014 spreekt SEO¹²⁰ dan ook van een *overshoot* of *cadeaueffect*. Uit recent intern onderzoek van de Belastingdienst blijkt dat in 75% van de onderzochte nalatenschappen over 2017 er voldoende vrije middelen waren om ook zonder BOR de erfbelasting te kunnen betalen.¹²¹ De BOR is daarmee dus beperkt doelmatig. Verder geeft de BOR een prikkel voor grote vermogens om deze zoveel mogelijk voor te doen als ondernemingsvermogen. Ten slotte is het de vraag of de BOR van toepassing moet zijn op elk ab van (soort) aandelen of dat het moet gaan om een ab dat een wezenlijk economisch belang in de onderneming vertegenwoordigt. Zie ook het bouwsteenrapport 'Belasten van (inkomen uit) aanmerkelijk belang' dat uitgebreid ingaat op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van de BOR.

¹¹⁶ Bron: Ministerie van Financiën.

¹¹⁷ In 2010 is een vrijstelling van 100% tot een ondernemingsvermogen (*going concern*waarde) van 1 miljoen ingevoerd. In 2020 bedraagt de vrijstelling € 1.102.209

De *going concern*waarde is de waarde van het ondernemingsvermogen als samenhangend geheel, inclusief de goodwill die voor overdracht in aanmerking komt. De liquidatiewaarde is de totale waarde van alle afzonderlijk gewaardeerde bedrijfsmiddelen of clusters van bedrijfsmiddelen. De liquidatiewaarde is doorgaans hoger dan de *going concern*waarde. Met name voor agrarische bedrijven geldt een groot verschil tussen liquidatiewaarde en *going concern*waarde. De BOR kent een 100% vrijstelling voor het verschil tussen de liquidatiewaarde en de lagere *going concern*waarde.

¹¹⁸ Groot, S., M. Lever, J. Möhlmann, 2019, 'Effect van erfenissen en schenkingen op vermogensongelijkheid en de rol van belastingen', CPB notitie.

¹¹⁹ Vrijstelling in 2019.

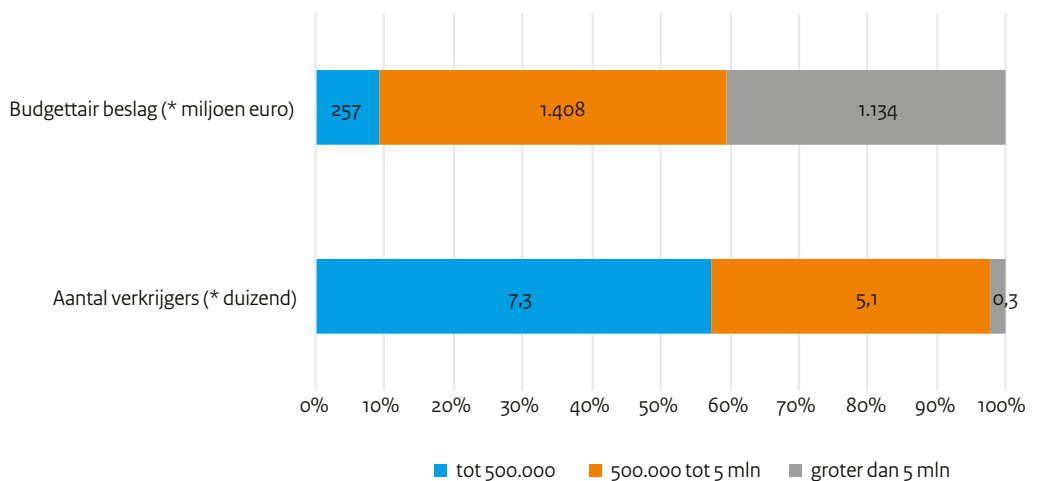
¹²⁰ SEO, 2014, 'Evaluatie fiscale regelingen gericht op bedrijfsoverdracht'.

¹²¹ In eerder onderzoek van M.J. Hoogeveen, 2011, 'De kwaliteit van de fiscale bedrijfsopvolgingswetgeving' is aangetoond dat in 69% van de over 2002 – 2005 onderzochte nalatenschappen voldoende vrije middelen in de nalatenschap aanwezig waren om de belasting te kunnen voldoen. Voldoende vrije middelen is zowel in dit onderzoek als recent onderzoek gedefinieerd als de situatie waarbij er binnen de nalatenschap middelen overblijven na aftrek van het ondernemingsvermogen en de verschuldigde erfbelasting over de totale nalatenschap.

Onderscheid maken tussen ondernemingsvermogen en beleggingsvermogen is bijzonder lastig. Doel van de BOR en de DSR is te voorkomen dat verschuldigde belasting reële bedrijfsopvolgingen in de weg staan. De BOR en DSR zijn daarom ook alleen van toepassing op het ondernemingsvermogen in het bedrijf. Beleggingsvermogen – zowel beleggingen aanwezig in de onderneming als een belang in een beleggingsmaatschappij – is uitgesloten. Onderscheid maken tussen deze vormen is echter bijzonder lastig, met name bij exploitatie van vastgoed. Gelet op het grote financiële belang van de BOR vinden relatief veel juridische procedures over vastgoed plaats wat ook een groot beslag legt op de Belastingdienst in de vorm van vooroverleg en juridische procedures.

Het fiscale voordeel van de BOR is zeer scheef verdeeld. Het budgettaire beslag van de BOR over de periode 2010 tot en met 2016 bedraagt € 2,8 miljard, dat is ongeveer € 400 miljoen per jaar. Het budgettaire beslag van de BOR komt vooral zeer grote vermogens ten goede. Zoals figuur 5.9 laat zien, komt 40% van het budgettaire beslag van de BOR in de periode 2010 tot en met 2016 (€ 1,1 miljard) op het conto van slechts 2% van alle verkrijgers van ondernemingsvermogen (circa 300 verkrijgers). Deze 2% verkrijgen ondernemingsvermogen met een waarde van meer dan € 5 miljoen en de gemiddelde waarde van de verkrijgingen van deze groep bedraagt € 19 miljoen.

Figuur 5.9: Gebruik BOR naar de waarde vrijgesteld vermogen in de periode 2010–2016¹²²



Beleidsopties

Beperk de BOR binnen de schenk- en erfbelasting.¹²³ Om de erf en schenkbelasting effectiever te laten zijn in het belasten van hogere draagkracht ligt het voor de hand de BOR te beperken. Gedacht kan worden aan een vrijstelling over de waarde *going concern* te verlagen naar 25%. De omvang van de vrijstelling wordt daarbij afgetopt op € 5 miljoen ondernemingsvermogen. De huidige vrijstelling van 100% voor het verschil tussen de liquidatiewaarde en de lagere waarde *going concern* blijft bestaan. Om acute betaling van schenk- of erfbelasting bij bedrijfsopvolging te voorkomen blijft uitstel van betaling met 10 jaar op grond van de Invorderingswet mogelijk.¹²⁴

Merk verhuurd vastgoed standaard aan als beleggingsvermogen voor de BOR en de DSR.

Door vastgoedexploitatie – verhuur aan derden en ter beschikking stelling aan derden – wettelijk aan te merken als beleggingsvermogen wordt de nodige duidelijkheid verschaft, wat leidt tot minder vooroverleg met de Belastingdienst en minder juridische procedures. Daarnaast wordt hiermee voorkomen dat de reikwijdte van de BOR en DSR onbedoeld toeneemt. Dit sluit bovendien goed aan bij het doel van de BOR en de DSR omdat bij vastgoedportefeuilles externe financiering voor het betalen van de verschuldigde belasting door de mogelijkheden tot

¹²² Bron: Ministerie van Financiën.

¹²³ Bij aanpassingen van de BOR ligt een aanpassing van de DSR in dezelfde lijn voor de hand.

¹²⁴ Artikel 25, elfde tot en met dertiende lid, Invorderingswet 1990.

onderpand/hypotheek in de regel geen probleem is. Daarnaast kan voor het betalen van de belasting ook een gedeelte van de vastgoedportefeuille worden verkocht, wat in het algemeen geen bezwaar voor de continuïteit van de bv vormt. Ten slotte zal het maatschappelijk belang van het bijeen houden van een vastgoedportefeuille veelal beperkt zijn.

Tot € 30.000 wordt geen erfbelasting geheven en boven € 300.000 wordt het tarief met 10%-punt verhoogd. Een van de rechtvaardigingen van erfbelastingen is het belasten van een hogere draagkracht naast het beperken van vermogensongelijkheid. Dit pleit voor een progressief tarief waarbij grotere erfenissen zwaarder belast worden. Bijvoorbeeld door een verlaging van het huidige aangrijpingspunt van het verhoogde tarief naar € 100.000 in combinatie met een derde schijf vanaf € 300.000, met een belastingdruk van 10%-punt hoger dan nu (dus tarieven van 30% voor kinderen, 46% kleinkinderen en 50% overig). Dit biedt ook ruimte om kleinere erfenissen te ontzien en kan er aan bijdragen om de erfbelasting minder impopulair te maken, omdat aanzienlijk meer personen onder het heffingsvrije bedrag zullen blijven. In deze optie krijgt elke erfgenaam een vrijstelling van € 30.000. Om de effecten voor partner te beperken wordt de vrijstelling partners in deze variant verhoogd tot € 900.000. Hiermee is deze beleids optie budgetneutraal. De vrijstelling van € 30.000 leidt ertoe dat het aantal personen dat erfbelasting betaalt met 42% daalt ten opzichte van de huidige situatie. Omdat deze vrijstelling onafhankelijk is van de relatie met de erflater, draagt deze beleids optie ook bij aan het meer leefvormneutraal maken van de erfbelasting voor lagere verkrijgingen.

Gelijktrekken tarief kinderen en kleinkinderen en lagere schenk- en erfbelasting. Hierdoor wordt een betere spreiding van bestedingsruimte over de levensloop gestimuleerd. De vormgeving van de schenk- en erfbelasting is vanuit een levensloopperspectief suboptimaal, zie het achterliggende bouwsteenrapport 'Belasten van vermogen'. Dit zou ervoor pleiten om de fiscale prikkel om vooral aan kinderen te vererven, te heroverwegen. Om te zorgen voor een betere spreiding van bestedingsruimte over de levensloop kan het tarief van de schenk- en erfbelasting tussen kinderen en kleinkinderen worden gelijkgetrokken door het gemiddelde van de huidige tarieven te nemen. Het is dan niet langer minder aantrekkelijk voor een erflater om een erfenis aan kleinkinderen na te laten dan aan kinderen. Het nieuwe tarief voor kinderen- en kleinkinderen kan dan uitkomen op 14% tot € 123.249 en 28% daarboven.

6 Het belasten van winst wordt (nationaal) steeds lastiger

6.1 Het belasten van winst

De Vpb is onmisbaar voor een effectieve heffing op kapitaalinkomen. Idealiter wordt de winst van bedrijven volledig belast op het niveau van de achterliggende individuele (binnenlandse en buitenlandse) aandeelhouders. Dit is echter niet mogelijk. Aandeelhouders zijn zelf vaak mobiel en daardoor lastiger te belasten dan de ondernemingen waarin zij beleggen.¹²⁵ Daarom wordt de winst op het niveau van de onderneming belast door middel van de Vpb. De Vpb draagt zo bij aan de financiering van publieke voorzieningen via een (voor)heffing op kapitaalinkomen. Dat bedrijven een deel van de Vpb afwentelen door hogere prijzen voor consumenten of lagere lonen voor hun werknemers doet daar niets aan af.¹²⁶ Voor de meeste bedrijven zitten daar immers grenzen aan en wordt niet de volledige belastingdruk afgewenteld.

Maar de Vpb zorgt er wel voor dat bedrijven minder of elders investeren, winsten verschuiven en meer lenen. Belastingen – en dan vooral de Vpb – beïnvloeden beslissingen van bedrijven. Voor de vestigingsplaatskeuze van bedrijven is de hoeveelheid belasting die betaald moet worden bij een gegeven winstniveau bepalend (effectieve gemiddelde belastingdruk). Voor uitbreidingsinvesteringen hangt de keuze mede af van de belastingdruk op een extra verdiende euro (marginale belastingdruk). Naast het effect op reële investeringen beïnvloedt belastingheffing ook andere keuzes van bedrijven. Bijvoorbeeld in welk land de winst belast wordt. Dat doen bedrijven door strategisch om te gaan met interne verrekenprijzen, de financieringsstructuur aan te passen en immateriële activa of risicovolle activiteiten te verplaatsen.¹²⁷ Tot slot maakt de Vpb het financieren van investeringen met geleend geld aantrekkelijker dan met een aandelenuitgifte of ingehouden winsten. De op een lening verschuldigde rente is namelijk aftrekbaar bij het bepalen van de winst, terwijl dat niet geldt voor dividenduitkeringen.

Een lagere Vpb zorgt voor meer investeringen van bedrijven. Investeringsbeslissingen maken de Nederlandse economie productiever, met hogere lonen en (op korte termijn) meer werkgelegenheid. Hoe groot de effecten van de fiscaliteit precies zijn en tot hoeveel meer of minder economische activiteit ze leiden, laat zich lastig meten. Ook niet-fiscale vestigingsklimaatfactoren, zoals een goed opgeleide beroepsbevolking en een goede infrastructuur, spelen een belangrijke rol bij investeringskeuzes van internationaal opererende bedrijven.

¹²⁵ Alstadsæter, A., N. Johannesen, and G. Zucman, 2018, 'Tax Evasion and Inequality. American Economic Review, forthcoming'.

¹²⁶ Ruud de Mooij, 2005, 'Will Corporate Income Taxation Survive?', De Economist, Springer, vol. 153(3), pages 277-301.

¹²⁷ Hofmann, P. en Riedel N., 2019, 'Concurrentie met de vennootschapsbelasting: een Nederlands perspectief'.

6.2 Belastingheffing van multinationals

De belastingheffing van multinationals ligt onder een vergrootglas. Sommigen pleiten voor een lagere belastingheffing in het kader van een aantrekkelijk vestigingsklimaat. Anderen wijzen erop dat bedrijven die gebruik maken van met belastinggeld gefinancierde faciliteiten hun 'fair share' aan de kosten van die faciliteiten bij horen te dragen, en dat daar nu geen sprake van is. Sinds de kredietcrisis ruim tien jaar geleden is de discussie verder opgelaaide en niet meer gaan liggen. Dat geldt niet alleen voor Nederland: ook internationaal gezien staat de Vpb in de schijnwerpers. De G20 gaf in 2012 dan ook de opdracht aan de OESO om een actieplan te maken tegen erosie van de belastinggrondslag en tegen de kunstmatige verschuiving van winsten (het Base Erosion and Profit Shifting (BEPS-)project). Dit heeft in 2015 geresulteerd in vijftien actieplannen die als doel hebben om belastingontwijking aan te pakken door internationale samenwerking tussen overheden. Op dit moment bouwt de OESO daarop voort met het BEPS 2.0-project.

Door globalisering, het belang van intellectueel eigendom en digitalisering is het belasten van winst steeds lastiger. Fysieke aanwezigheid in een land met bijvoorbeeld een fabriek of een verkoopkantoor vormt nog altijd het belangrijkste uitgangspunt van de Vpb: belasten waar waarde wordt gecreëerd. De toegenomen globalisering maakt dat bedrijven steeds makkelijker hun vestigings- en investeringslocaties kunnen verplaatsen. De waardeketen – waaronder productieprocessen – is verspreid over verschillende landen, wat (deels) ook weer andere landen zijn dan waar de consumenten wonen. Globalisering, de mobiliteit van kapitaal en het toegenomen belang van intellectueel eigendom zorgen er ook voor dat internationaal opererende bedrijven steeds meer de locatie van – en belastingdruk op – hun winst kunnen bepalen. Daarmee verminderen ze hun wereldwijde belastingafdracht. Ze kunnen dit doen doordat belastingstelsels van landen van elkaar verschillen en bijvoorbeeld intellectuele eigendomsrechten en (groeps)financiering relatief makkelijk naar een ander land te verplaatsen zijn. Daarnaast is het door de voortschrijdende technologische ontwikkeling voor bedrijven steeds eenvoudiger geworden om markten te bedienen zonder daar ook fysiek (en dus belastbaar) aanwezig te zijn.

De omvang van belastingontwijking is lastig te kwantificeren. Er is de laatste jaren een aantal studies verschenen die de omvang van de misgelopen Vpb-opbrengsten wereldwijd proberen in te schatten.¹²⁸ Deze schattingen lopen uiteen van \$ 50 miljard tot \$ 280 miljard.¹²⁹ Als we de uitersten vanwege de methodologische beperkingen negeren wordt de schattingen ingeperkt van \$ 100 tot \$ 240 miljard. Deze uitkomsten komen overeen met de OESO studie uit 2015, en komen overeen met 4% tot 10% van de wereldwijde Vpb-inkomsten.¹³⁰ In de literatuur zijn ook aanwijzingen dat de omvang van internationale belastingontwijking wordt overschat, bijvoorbeeld als gevolg van dubbelstellingen van ondernemingswinsten.¹³¹

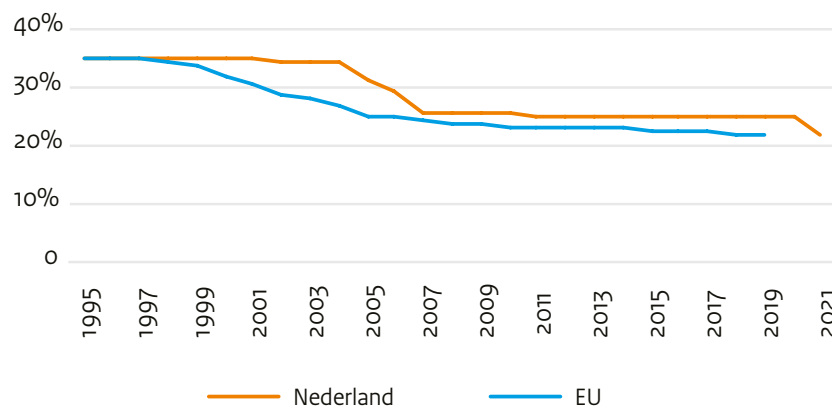
¹²⁸ Zie voor een overzicht A. Lejour, 2020, 'De last van onbelaste winsten: belastingontwijking in en via Nederland'.

¹²⁹ Beer, S., de Mooij R. & Liu L., 2019, 'International Corporate Tax Avoidance: a Review of the Channels, Magnitudes, and Blind Spots', *Journal of Economic surveys* 20 January 2019. Clausing, K.A., 2016, 'The effect of profit shifting on the corporate tax base in the United States and beyond', *National Tax Journal* 69(4), 905-934.

¹³⁰ OESO, 2015, 'Measuring and Monitoring BEPS', Action 11 – 2015 Report. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project.

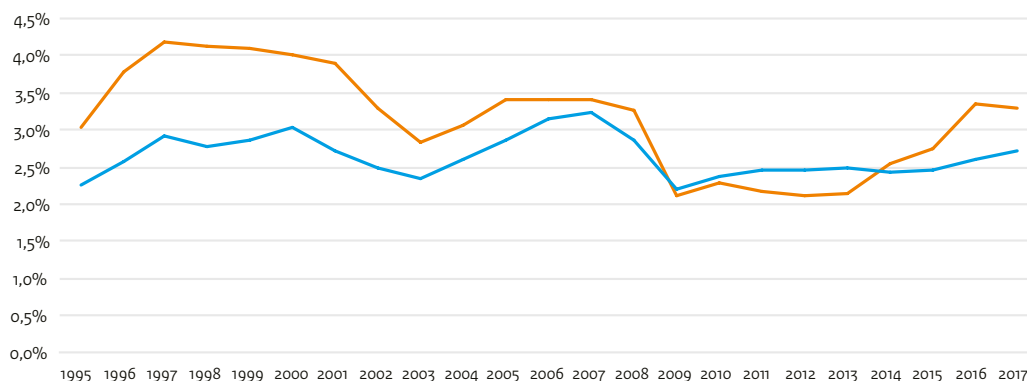
¹³¹ Blouin, J. en Robinson, L.A. (2019), 'Double Counting Accounting: How Much Profit of Multinational Enterprises Is Really in Tax Havens?', SSRN en Devereux, M.P. et al. (2020), *The OECD Global Anti-Base Erosion Proposal*.

Figuur 6.1: Nederland en EU: Vpb-tarieven



Ook de belastingconcurrentie tussen landen lijkt toe te nemen. De grotere mobiliteit van investeringen (en winsten) geven overheden een prikkel om een fiscaal aantrekkelijk belastingstelsel in te richten. Dat laatste uit zich onder andere in een mondiale daling van de statutaire winstbelastingtarieven (figuur 6.1). In de meeste landen heeft dat door de combinatie met grondslagverbreding niet geleid tot substantieel lagere belastingopbrengsten in verhouding tot het bbp (figuur 6.2).¹³² Ook in Nederland is de grondslag van de Vpb verbreed. Als percentage bbp komt de opbrengst in Nederland wel wat lager uit dan in het (verdere) verleden.

Figuur 6.2: Vpb-opbrengst Nederland en EU als % bbp



Er zijn multinationals die geen Vpb betalen in Nederland, maar hier wel (commercieel) winstgevende activiteiten hebben. Daarover is ook in de media veel te doen.¹³³ Wanneer de effectieve druk wordt gedefinieerd als de verschuldigde belasting ten opzichte van de fiscale winst voor belastingheffing (EBT)¹³⁴, blijkt uit de aangifedata dat gemiddeld genomen de gehele groep winstgevende multinationals over langere tijd geen lagere effectieve druk hebben dan niet-multinationals: 24,5% versus 24,8% over de periode 2010-2017 (groene en gele stippellijnen in figuur 6.3).^{135,136} Hierbij is alleen gekeken naar bedrijven die over de gehele analyseperiode meer winst dan verlies hebben gemaakt, om het (tijdelijke) effect van verrekende verliezen op de belastingdruk zoveel mogelijk te verkleinen. Overigens is het niet zo dat er bij een effectieve belastingdruk van 25% geen belastingontwijking plaatsvindt, aangezien belastingontwijking ook de operationele winst beïnvloed kan hebben.

¹³² Caaiumi, A., Majewski, I. en Nicodème, G., 2018. 'What Happened to CIT collection? Solving the Rates-Revenues Puzzle,' CEPR Discussion Papers 13385, C.E.P.R. Discussion Papers.

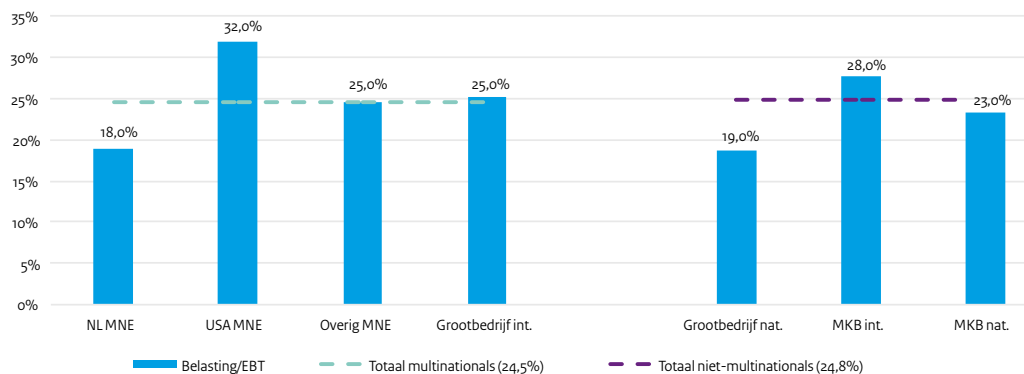
¹³³ Bijvoorbeeld: Kleinnijenhuis, J. en Kuijpers, K. (29 november 2018), 'Shell betaalt in Nederland geen winstbelasting', Trouw; en Metselaar, D. (24 oktober 2019), 'Belastingdruk grote bedrijven in tien jaar met kwart gedaald', NRC.

¹³⁴ Earnings before tax.

¹³⁵ Deze analyse is verricht in het kader van de Adviescommissie belastingheffing van multinationals.

¹³⁶ Deze percentages berusten op de totale vennootschapsbelasting inclusief verrekening ten opzichte van de uit fiscale data afgeleide Earnings Before Tax (EBT). Om te voorkomen dat incidentele - verrekende - verliezen een vertekend beeld geven, zijn de percentages berekend over positieve winsten over een periode van meerdere jaren.

Figuur 6.3: Effectieve belastingdruk bij multinationals (MNE) en niet-multinationals 2010-2017¹³⁷



De effectieve druk van Nederlandse multinationals valt met 19% iets lager uit dan voor andere bedrijven. Dit komt onder andere doordat Nederlandse multinationals relatief veel gebruik maken van de innovatiebox in de Vpb. Winsten in de innovatiebox worden belast tegen een lager tarief. Voor de periode 2010-2017 zat de grondslag die toerekenbaar was aan de innovatiebox gemiddeld voor bijna 40% bij Nederlandse multinationals, terwijl deze groep in 2017 circa 10% van de totale Vpb betaalde. Nederlandse multinationals hebben als groep ook relatief meer liquidatieverliezen. Daarnaast hebben deze multinationals kosten voor het hele concern, die aftrekbaar zijn in Nederland (aandeelhouderskosten). Mogelijk speelt dat ook een rol. Voor het internationale mkb en de Amerikaanse multinationals valt de effectieve belastingdruk – zoals hier gedefinieerd – hoger uit dan het statutair tarief. Dit kan komen doordat deze groepen relatief veel niet-aftrekbare kosten hebben, zoals aan- en verkoopkosten van deelnemingen. Deze uitkomsten kennen belangrijke beperkingen: het is niet duidelijk hoe de in Nederland betaalde Vpb zich verhoudt tot de commerciële winst en de winst de bedrijven wereldwijd maken. Hierdoor blijft onduidelijk hoe de opgegeven winst door multinationals, en dus de betaalde belasting, zich precies verhoudt tot de bedrijfseconomische werkelijkheid. De Adviescommissie belastingheffing van multinationals adviseert om nader om onderzoek te doen op dit terrein.

Beleidsopties

Internationale samenwerking is de belangrijkste weg naar een goed functionerende Vpb.

Dat benadrukt ook de Adviescommissie belastingheffing van multinationals. Het wereldwijde initiatief van de OESO – om enerzijds met een internationaal minimumniveau voor winstbelasting te komen om winstverschuivingen te beperken (Pijler 2 – BEPS 2.0) en anderzijds de zoektocht naar nieuwe afspraken over verdeelsleutels voor winstallocatie tussen landen (Pijler 1 – BEPS 2.0) – bevat stappen in de goede richting.

Meer balans tussen eerlijke belastingheffing bij multinationals en een aantrekkelijk fiscaal vestigingsklimaat. Dat is het streven van de Adviescommissie belastingheffing van multinationals in haar advies met unilaterale maatregelen. De kern van het advies vormt een pakket met unilaterale maatregelen, de zogenoemde ‘basisvariant’. Met deze basisvariant heeft de Commissie twee doelstellingen voor ogen:

1. het creëren van een ondergrens in de Vpb voor bedrijven met winstgevendende activiteiten in Nederland;
2. het elimineren van verschillen (‘mismatches’) met het buitenland.

De alinea’s hieronder beschrijven de maatregelen uit de basisvariant aan de hand van deze doelstellingen.

¹³⁷ Voor bedrijven die in de periode 2010-2017 meer winst dan verlies hebben gemaakt.

Een ondergrens voor bedrijven met winstgevende activiteiten in Nederland. Daarmee wordt voorkomen dat bedrijven met winstgevende activiteiten in Nederland jaren achtereen geen Vpb betalen. De eerste maatregel met dit doel vormt een beperking van de verliesverrekening tot 50% van de belastbare winst, in combinatie met een onbeperkte voorwaartse verliesverrekenings-termijn. Deze maatregel uit de basisvariant van de commissie zorgt ervoor dat bedrijven op het moment dat ze winst maken ook direct belasting gaan betalen over in ieder geval de helft van de winst. Voor bedrijven die door het maximeren op 50% niet hun volledige verlies kunnen verrekenen zorgt deze maatregel voor een hogere belastingdruk. Voor een deel van de bedrijven is juist sprake van een lagere belastingdruk omdat (bedrijfseconomisch) geen rekening meer gehouden hoeft te worden met de maximale verliesverrekeningstermijn van 6 jaar. De commissie geeft in haar basisvariant verder vorm aan een ondergrens voor de in Nederland te betalen Vpb door een beperking van de aftrekbaarheid van verschillende kosten, zoals aandeelhouderskosten en royalty's. Dat zijn kosten waarbij sprake kan zijn van asymmetrie tussen de locatie van aftrekbare kosten (Nederland) en de locatie van belastbare baten (buitenland). Door de aftrek van deze kosten te beperken komt de (fiscale) winst in Nederland – en dus ook de Vpb – hoger uit.

Het elimineren van verschillen ('mismatches') met het buitenland. Verschillen in belastingstelsels tussen landen ('mismatches') kunnen leiden tot onbelaste winsten bij internationaal actieve bedrijven. Dergelijke mismatches kunnen worden opgelost door internationale afspraken te maken richting harmonisatie van de belastinggrondslag. Nederland kan zelf ook stappen kan zetten om mismatches weg te nemen, met name op terreinen waar Nederland door een (unilaterale) aanpassing kan aansluiten bij de benadering die andere landen reeds toepassen. De Adviescommissie belastingheffing van multinationals adviseert in haar basisvariant een drietal maatregelen door te voeren op dit terrein. Het gaat om het effectiever maken van de bestaande Controlled Foreign Company (CFC) wetgeving, het achterwege laten van eenzijdige neerwaartse correcties van de winst (informeel kapitaal) en het beperken van de mogelijkheden om af te schrijven op vermogensbestanddelen die binnen het concern laagbelast zijn overgedragen. Met deze maatregelen beoogt de commissie om de mogelijkheden tot winstverschuiving naar laagbelastende landen zonder substantiële wijzigingen in de investeringsstructuur te verkleinen. Ook wil de commissie zo de kans verkleinen dat belastingheffing plaatsvindt over een winst die potentieel afwijkt van de totale geconsolideerde belastbare winst, met tot gevolg dubbele belastingheffing of belastingheffing over minder dan de volledige winst. In het rapport van de Adviescommissie belastingheffing van multinationals worden deze maatregelen nader toegelicht.

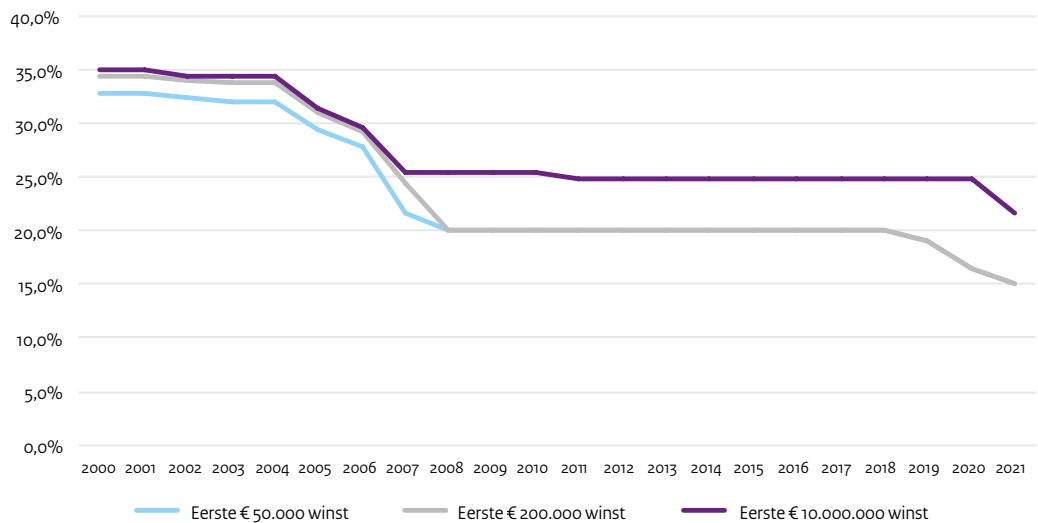
De basisvariant kan worden gecombineerd met aanvullende of compenserende maatregelen. De balans tussen belastingheffing van multinationals en het fiscale vestigingsklimaat is echter ook sterk afhankelijk van maatschappelijke en politieke opvattingen. In aanvulling op de hierboven beschreven basisvariant heeft de Adviescommissie belastingheffing van multinationals daarom zowel een aantal aanvullende grondslagverbredende maatregelen als compenserende maatregelen in kaart gebracht. Sommige van de aanvullende grondslag verbredende maatregelen zorgen voor een verdere aanscherping van de aftrekbaarheid van rente. Dat verkleint de fiscale prikkel om investeringen te financieren met geleend geld, zonder dat daar rente-inkomsten uit het buitenland tegenover staan. Andere aanvullende maatregelen gaan verder in het verkleinen 'mismatches' met het buitenland. De belangrijkste compenserende maatregelen die de commissie adviseert zijn een verlaging van het algemene Vpb-tarief en/of een lager effectief tarief voor de innovatiebox.

6.3 Het opstarttarief in de Vpb is niet doelmatig

De belastingdruk op winsten tot € 200.000 is lager en de afgelopen 20 jaar fors gedaald.

De Vpb kent twee tarieven, met de afgelopen jaren € 200.000 als schijfgrens. In 2020 is het hoge tarief 25% en het lage tarief 16,5%. In 2021 worden beide tarieven (verder) verlaagd naar respectievelijk 21,7% en 15%. Figuur 6.4 laat zien dat in 2000 de statutaire belastingdruk op de eerste € 200.000 winst nog heel dicht tegen de belastingdruk op een winst van € 10 miljoen lag. Destijds was de schijfgrens voor het lage tarief (omgerekend) ongeveer € 23 duizend. Door het verlengen van de schijfgrens en een groter tariefsverschil – in 2021 bijna 7%-punt – is de belastingdruk op winsten tot € 200.000 euro winst de afgelopen 20 jaar veel sterker gedaald dan op winsten daarboven. In hoofdstuk 5 is uitgebreid ingegaan op de ontwikkeling van met name het lage Vpb-tarief bij de bespreking van het belasten van het inkomen van de aanmerkelijkbelanghouder.

Figuur 6.4: Statutaire belastingdruk Vpb bij 3 winstniveaus

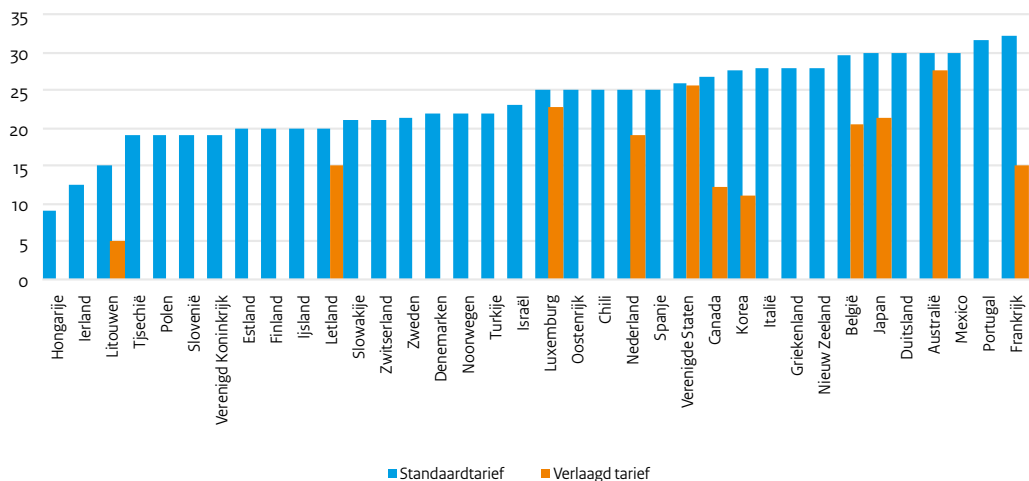


Het lage tarief in de Vpb is niet doelmatig. Ongeveer de helft van de winst onder het lage tarief zit bij het grootbedrijf. De andere helft bij het mkb. Het lage Vpb-tarief is daarmee ongericht als het gaat om het realiseren van een lagere belastingdruk voor het mkb. Het mkb kan doordat de belastingdruk bij een hogere winst toeneemt juist een prikkel ervaren om minder door te groeien. Daarnaast zijn kleine bedrijven vaak juist niet de bedrijven die hard groeien en innovatief zijn.¹³⁸

De meeste andere landen kennen geen laag Vpb-tarief of hanteren een veel lagere schijfgrens. Dat blijkt uit figuur 6.5. Andere West-Europese landen zoals België (€ 100.000) of Frankrijk (€ 38.200) hebben bijvoorbeeld een laag tarief, maar hanteren een veel lagere schijfgrens, soms ook gekoppeld aan een maximale omzet.

¹³⁸ IMF, 2016, 'Fiscal policies for innovation and growth'.

Figuur 6.5: Vpb-tarieven OESO-landen



6.4 Doorstroomactiviteiten en brievenbussen leveren Nederland niets op

Doorstroomactiviteiten hebben het Nederlandse stelsel in een slecht daglicht gezet.

Omdat Nederland een handelsland is met een open economie, heeft het fiscale stelsel van oudsher een internationale focus. Dat blijkt vooral uit de insteek om dubbele belastingheffing over winsten van internationaal opererende Nederlandse bedrijven zo veel mogelijk te voorkomen. Dat doet Nederland door winsten gemaakt met buitenlandse activiteiten vrij te stellen. Zo is sprake van een gelijk speelveld voor Nederlandse multinationals die activiteiten ontplooiën in het buitenland ten opzichte van hun concurrenten daar. Het internationaal georiënteerde belastingstelsel van Nederland heeft als keerzijde dat het ook ontvankelijk is voor structuren die belastinggrondslag verschuiven naar landen met lagere belastingen over winst of die de grondslagen van andere landen uithollen. Dat bleek uit de zeer omvangrijke buitenlandse kapitaalgoederenvoorraad van meer dan zes keer het bbp in 2016 met daar bijhorende circa € 200 miljard aan dividend, rente en royalty's die door Nederland stromen.¹³⁹ Deze omvangrijke financiële stromen brengen echter nauwelijks reële investeringen of werkgelegenheid mee voor Nederland.

Beleidsopties

Doorstroomactiviteiten kunnen verder ontmoedigd worden. De afgelopen jaren zijn al verschillende maatregelen genomen die het minder aantrekkelijk maken om doorstroomactiviteiten via Nederland te organiseren. Zo treedt per januari 2021 de conditionele bronbelasting op renten en royalty's naar laagbelastende landen in werking. Een stap verder in die richting zijn aanpassingen om dividenduitkeringen naar laagbelastende landen verder ontmoedigen. De keerzijde van deze maatregelen is dat daarmee ook de belastingdruk stijgt van bedrijven die naast doorstroomactiviteiten ook reële activiteiten in Nederland hebben. Ook hier speelt de balans tussen een fiscaal aantrekkelijk vestigingsklimaat en belastingheffing bij internationaal opererende bedrijven een rol.

¹³⁹ SEO, 2018, 'Balansen, inkomsten en uitgaven van bfi's'.

7 Schade aan klimaat en gezondheid wordt onvoldoende beprijsd

7.1 Belastingen en maatschappelijke uitdagingen

De maatschappelijke uitdagingen op het terrein van klimaat en gezondheid zijn groot.

Nederland heeft zich gecommiteerd aan het verdrag van Parijs om de CO₂-uitstoot met 40% te reduceren in 2030. Het Nederlandse Klimaatakkoord streeft naar 49% reductie in 2030 en 95% in 2050, terwijl de Europese Commissie zich in het kader van de Green Deal inzet op een ambitieuzer percentage van 50% of 55% in 2030 en klimaatneutraliteit in 2050. Naast klimaat wordt verder gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de lucht en de natuur. Ook wil het kabinet komen tot 50% minder grondstoffengebruik in 2030 en tot een volledig circulaire economie zonder afval in 2050. Naast het milieu is er de afgelopen jaren een toegenomen besef dat een gezonde levensstijl kan bijdragen aan een betere gezondheid. Het Nationaal Preventieakkoord waarin roken, overgewicht en problematisch alcoholgebruik wordt aangepakt, is hier een goed voorbeeld van.

Belastingen kunnen bijdragen aan het behalen van doelen. Het maken of gebruiken van een product gaat vaak samen met kosten voor het milieu, bijvoorbeeld door CO₂-uitstoot die leidt tot klimaatverandering, het produceren van afval of luchtvervuiling die leidt tot gezondheidsschade en een kortere levensverwachting. Deze maatschappelijke kosten (ook wel externe kosten genoemd) zijn niet altijd verwerkt in de prijs van een product. Bij klimaat en milieu gaat het dan om de maatschappelijke kosten van de opwarming van de aarde of om vervuiling naar lucht, water en bodem door schadelijke stoffen. Bij levensstijl kan het gaan om de kosten van een ongezonde levensstijl zoals hoge zorgkosten. Bij levensstijl speelt soms ook dat het politiek wenselijk kan zijn om de gezondheidsverschillen tussen groepen in de samenleving te verkleinen. Belastingen kunnen worden ingezet om de kostprijs van vervuilende, CO₂-intensieve of ongezonde producten te verhogen en om klimaatvriendelijke of gezonde producten te verlagen. Hierdoor wordt 'slecht' gedrag ontmoedigd en 'goed' gedrag aangemoedigd. De maatschappelijke kosten kunnen op deze manier dalen. Uit onderzoek¹⁴⁰ blijkt dat een deel van de Nederlanders het principe van 'de (milieu)vervuiler betaalt' een belangrijk aspect van belastingen vindt. Bijna 80% van de Nederlanders is het hiermee eens en tevens is 60% zelf bereid meer belasting te betalen voor zijn of haar vervuilend gedrag.

Soms zijn andere instrumenten effectiever. De overheid heeft ook andere instrumenten tot haar beschikking die in bepaalde gevallen effectiever, goedkoper en eenvoudiger kunnen zijn dan een belasting. Zo heeft het verbod op gratis plastic tassen geleid tot een afname van 80% in het aantal door ondernemers verstrekte tassen.¹⁴¹ Een belasting op plastic tassen was waarschijnlijk niet zo effectief en zeker duurder en ingewikkelder geweest. Het normeren, reguleren of subsidiëren via de uitgavenkant zijn ook instrumenten die kunnen worden toegepast. In het 'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel'-traject wordt echter vooral gekeken naar het belastingen als instrument. Een voordeel van het beprijzen van maatschappelijke kosten via een belasting is dat aan de markt wordt overgelaten waar de maatschappelijke kosten het meest efficiënt kunnen worden verlaagd. Daar staat tegenover dat de maatregelen minder direct sturen op milieu- en klimaatdoelen.

¹⁴⁰ Blauw research, 2020, 'Belastingonderzoek Ministerie van Financiën'.

¹⁴¹ I&O Research, 2020, 'Evaluatie verbod op gratis plastic draagtassen'.

Effectieve belastingen gericht op gedragsverandering hebben ook een keerzijde. Belastingen hebben als belangrijkste doel om geld op te halen waarmee uitgaven aan bijvoorbeeld onderwijs, zorg en sociale zekerheid worden gefinancierd. Wanneer een milieubelasting zorgt voor gedragsverandering daalt de belastingopbrengst. Ook ander milieubeleid en maatschappelijke ontwikkelingen kunnen leiden tot een daling van de opbrengsten van milieubelastingen. Dit wordt grondslagerosie genoemd. Een grotere inzet van belastingen gericht op klimaat en gezondheid kan tot gevolg hebben dat de belastingopbrengst minder stabiel wordt. In het bouwsteenonderzoek 'Fiscale vergroening en grondslagerosie' is onderzocht in hoeverre er sprake is van grondslagerosie bij milieubelastingen.

De ruimte voor nationaal beleid kan beperkt zijn. Er is op klimaatgebied naast nationaal ook internationaal beleid om CO₂-uitstoot terug te brengen. Een belangrijk onderdeel daarvan is de Europese CO₂-emissiehandel (EU-ETS) waarin bedrijven rechten moeten kopen voor hun uitstoot. Het EU-ETS leidt tot een daling van de CO₂-uitstoot doordat het aantal beschikbare rechten daalt. Dit zorgt voor beprijzing van de maatschappelijke gevolgen van de uitstoot. Wanneer Nederland (bovenop het ETS) klimaatkosten veel sterker zou beprijzen dan andere landen, kan dit tot gevolg hebben dat bedrijven of omzet zich verplaatsen naar het buitenland. Dit leidt wel tot een lagere CO₂-uitstoot in Nederland, maar omdat we hetzelfde klimaat delen met andere landen leidt dit per saldo niet tot een wereldwijde daling. Een oplossing kan liggen in meer internationale coördinatie. Naast de risico's van verplaatsing kunnen ook internationale verdragen en Europese richtlijnen zoals de Btw-richtlijn en de Richtlijn energiebelastingen de nationale beleidsruimte beperken. Zo beperkt de Btw-richtlijn de ruimte om de btw in te zetten voor vergroening en het stimuleren van gezonde voeding.

7.2 Vergroening en grondslagerosie

Fiscale vergroening is een breed begrip. Het gaat primair om met belastingen consumenten en bedrijven te stimuleren om in hun keuzes meer rekening te houden met de maatschappelijke kosten van vervuiling. Daarom is fiscale vergroening gericht op belastingen die de prijs van een product verhogen om zo bepaalde maatschappelijke kosten beter in de prijs te verwerken. Of om het duurder of goedkoper maken van respectievelijk ongewenst of gewenst gedrag, ook wel het 'de vervuiler betaalt'-principe. Het gaat daarbij vooral om:

- a) uitstoot van broeikasgassen zoals CO₂;
- b) luchtvervuiling zoals fijnstof;
- c) kosten voor de natuur zoals stikstof en ammoniak en
- d) maatschappelijke kosten rond mobiliteit zoals files.

Door deze maatschappelijke kosten een prijs te geven kunnen mensen de gevolgen voor het milieu beter meewegen in hun beslissingen. Indien mensen hun gedrag aanpassen, kan het beprijzen van deze kosten een bijdrage leveren aan het bereiken van milieudoelen. Daarnaast kunnen belastingen direct worden gericht op het ontmoedigen van ongewenst gedrag en stimuleren van gewenst gedrag door bijvoorbeeld groene fiscale subsidies. In analyses rond het klimaat wordt onderscheid gemaakt tussen sectoren. Zo maakt het Klimaatakkoord onderscheid tussen de sectoren mobiliteit, industrie, elektriciteit, landbouw en landgebruik, en de gebouwde omgeving. In het bouwsteenonderzoek 'Fiscale vergroening en grondslagerosie' is voor elk van deze sectoren gekeken welke vergroeningsmaatregelen mogelijk zijn.

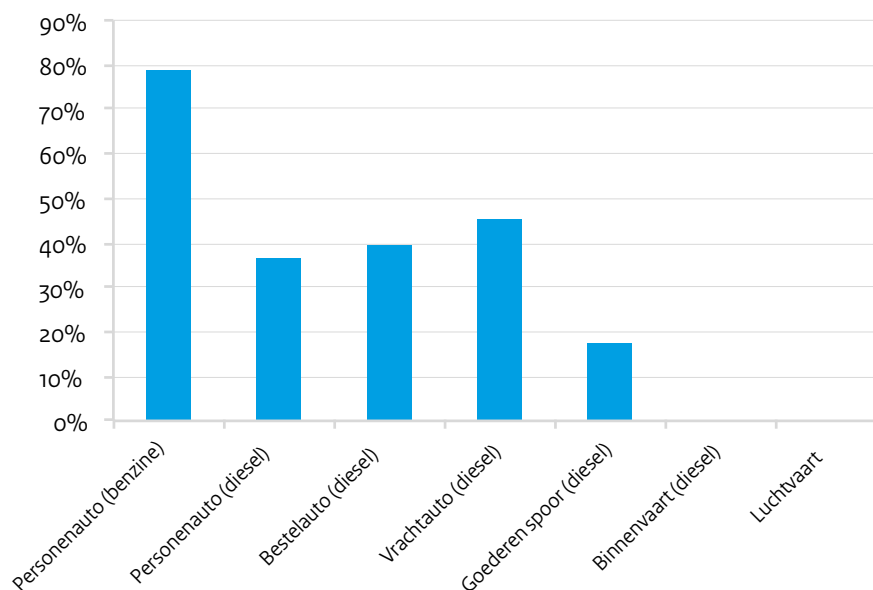
Uitvoerbaarheid en internationale context kunnen van invloed zijn op de ruimte om optimaal te beprijzen. In een ideale wereld worden alle maatschappelijke kosten volledig betaald en bij voorkeur direct op de plaats waar ze ontstaan. Dat zou echter leiden tot een veelheid aan heffingen. Daardoor zouden de uitvoeringskosten en de administratieve lasten voor de maatschappij zodanig hoog zijn dat dit niet opweegt tegen de maatschappelijke kosten.¹⁴² Omdat een ideale wereld waar maatschappelijke kosten direct worden betaald niet

¹⁴² Zie hierover ook: Vollebergh, 2016, 'Belastingverschuiving: meer vergroening en minder complexiteit? Verkenning van trends en opties', hoofdstuk 2, PBL-publicatienummer: 1737.

mogelijk is, is bij veel van de huidige milieubelastingen sprake van een meer indirecte beprijzing. In een aantal gevallen geeft ook indirecte beprijzing nog steeds een heel gerichte prikkel om milieukosten mee te wegen (bijvoorbeeld bij brandstofaccijnzen en energiebelasting op aardgas) in andere gevallen is die prikkel wat indirecter zoals in de motorrijtuigenbelasting (mrb) en belasting van personenauto's en motorrijwielen (bpm). Ook internationale aspecten kunnen zorgen dat wordt gekozen voor meer indirecte beprijzing. Zo is de ruimte om de dieselaccijns meer in lijn te brengen met de maatschappelijke kosten beperkt gelet op de grenseffecten die zouden ontstaan. Daarom is gekozen om dat via een hogere mrb voor dieselauto's te corrigeren (meer indirect). Belangrijk is dat ook een meer indirecte prikkel vaak nog steeds vele malen beter is dan helemaal geen prikkel. Ook een meer indirecte prikkel kan een significante bijdrage leveren aan milieu- en klimaatdoelstellingen. Beprijzing vindt ook plaats binnen het EU ETS, dat een CO₂-plafond combineert met de handel in emissierechten. Net als een belasting heeft het EU ETS een potentieel kosteneffect.

Personenauto's kennen relatief hoge belastingen en hoge maatschappelijke kosten. De autobelastingen worden reeds ingezet voor fiscale vergroening, zie bijvoorbeeld de CO₂-grondslag in de bpm. Bij het andere wegverkeer (onder andere bestel- en vrachtverkeer) is die prikkel beperkt. De totale belasting die over een personenauto wordt afgedragen valt uiteen in een belasting over de aanschaf en het bezit (bpm en mrb) en een marginale belasting over het gebruik van de auto (brandstofaccijns). De totale belasting is gemiddeld genomen in evenwicht met de maatschappelijke kosten die deze personenauto veroorzaakt. Dit is in de meeste Europese landen niet het geval. Onder dit gemiddelde gaan grote verschillen schuil: bestelauto's van ondernemers betalen bijvoorbeeld geen bpm en minder mrb, terwijl particulieren die weinig kilometers rijden in verhouding veel betalen. De belastingdruk op een extra gereden kilometer (de marginale belasting) is voor alle voertuigen lager dan de maatschappelijke kosten van een extra gereden kilometer. Dit leidt tot meer files, ongevallen en klimaat- en milieuschade dan maatschappelijk gewenst. De marginale belasting bestaat momenteel alleen uit de accijns op brandstof. Staat de auto eenmaal voor de deur, dan zijn de mrb en bpm al betaald, waardoor die belastingen niet van invloed zijn op het gebruik van de auto. Figuur 7.1 geeft een beeld van deze verhouding. Bij de figuur moet worden bedacht dat de maatschappelijke kosten voor infrastructuur niet zijn opgenomen. Ook zijn de bpm en de mrb hierin niet opgenomen omdat deze belastingen niet een extra gereden kilometer belasten. Dat is extra relevant bij de verhouding tussen benzine en diesel bij personenauto's. De mrb is voor een diesel personenauto fors hoger om te corrigeren voor de lagere dieselaccijns. Ook moet worden bedacht dat hier heffingen zoals lucht- en havengelden niet zijn meegenomen. Verder moet worden bedacht dat de marginale maatschappelijke kosten zijn weergegeven voor een gemiddeld vervoersmiddel op een gemiddeld moment. Met name de marginale maatschappelijke kosten van files kunnen sterk verschillen afhankelijk van tijd en plaats. Voor vrachtauto's wordt gewerkt aan een heffing naar gebruik, waardoor de belasting op een extra gereden kilometer beter in evenwicht komt met de marginale maatschappelijke kosten. De bpm en mrb zijn minder geschikt voor beprijzing van de maatschappelijke kosten van het gebruik van de auto maar zijn wel belangrijke instrumenten om klimaat- en luchtkwaliteitsdoelen te halen. Zo worden in de bpm auto's met een hoge CO₂-uitstoot zwaarder belast en betalen auto's zonder CO₂-uitstoot (zoals batterij elektrische auto's) tot 2025 geen bpm en mrb. Anderzijds leidt de vrijstelling voor bestelauto's van ondernemers in de bpm en de lagere mrb van vrachtauto's niet tot een prikkel om een klimaatvriendelijke keuze te maken.

Figuur 7.1: Mobiliteit: Het percentage waarmee de marginale belasting (accijns, btw op accijns) de marginale maatschappelijke kosten (milieu, congestie en ongevallen) afdekken.¹⁴³



De marginale beprijzing van de maatschappelijke kosten voor milieu van lucht- en scheepvaart is zowel in Nederland als wereldwijd beperkt. Op kerosine gebruikt voor de internationale, commerciële luchtvaart wordt geen accijns geheven. Die vrijstelling volgt uit internationale verdragen en de energiebelastingrichtlijn. Voor de scheepvaart gelden vrijstellingen van brandstofaccijns en gelden ook anderszins geen specifieke belastingen (zie ook figuur 7.1). Voor de luchtvaart is een ticket- en vrachtbelasting beoogd per 2021. Bij het overwegen van sterkere beprijzing bij deze sectoren in Nederland moet oog zijn voor het risico op uitwijkgedrag en verplaatsing van emissies. In deze sectoren bestaat de mogelijkheid om brandstofaanschaf, dienstverlening en routes te verleggen. Onderzoek van CE Delft¹⁴⁴ geeft een belangrijke nuanciering bij dit beeld, indien voor de verschillende modaliteiten alle belastingen en heffingen worden meegewogen als ook alle maatschappelijke kosten (externe kosten en infrastructuurkosten). Voor vliegtrips naar intercontinentale en Europese bestemmingen blijft respectievelijk circa 20-50% van de maatschappelijke kosten van de luchtvaart te worden geïnternaliseerd. Voor het realiseren van een reductie van CO₂-uitstoot kan ook gekeken worden naar andere instrumenten dan belastingen. Zo leidt het invoeren van een Europese bijmengverplichting voor duurzame luchtvaartbrandstoffen tot een potentieel kosteneffect vergelijkbaar met dat van een brandstofaccijns en aanvullend tot een directe CO₂-reductie ten opzichte van het gebruik van fossiele brandstof.

De elektriciteitssector heeft een ambitieuze doelstelling die door normering en subsidies wordt ingevuld. In het klimaatakkoord is vastgelegd dat in 2030 70% van alle elektriciteit uit hernieuwbare bronnen komt. Belastingen spelen hier nauwelijks een rol, wel wordt ingezet op subsidies zoals de SDE++¹⁴⁵ en een verbod op elektriciteitsopwekking uit kolen. Hiermee wordt de transitie versneld gemaakt naar een sector met windturbines op zee, op land en met zonnepanelen op daken en in zonneparken. De ruimte voor effectieve (nationale) fiscale vergroening gericht op de elektriciteitssector is zeer beperkt vanwege de verwevenheid van de Nederlandse elektriciteitssector met het Europese netwerk. Als door fiscale maatregelen bijvoorbeeld de productie van elektriciteit uit gas wordt ontmoedigd, kan dit leiden tot extra import van elektriciteit uit bruinkool. Hier is het klimaat niet mee gebaat.

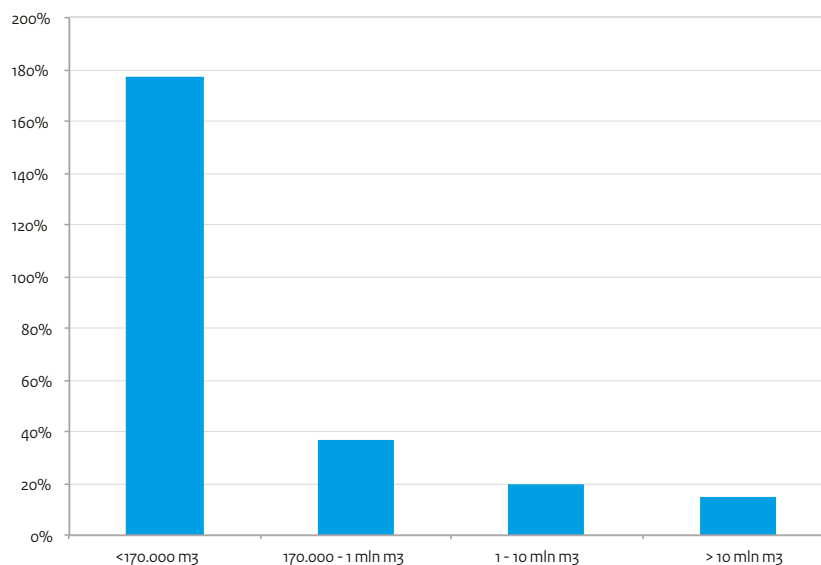
¹⁴³ Bron: bewerking op basis van PBL.

¹⁴⁴ CE Delft, 2019, 'De prijs van een vliegreis'

¹⁴⁵ Stimuleringsregeling duurzame energieproductie. In de SDE++ komen niet alleen maatregelen gericht hernieuwbare energie in aanmerking voor subsidie, maar is de regeling breder opengesteld voor CO₂-besparende maatregelen.

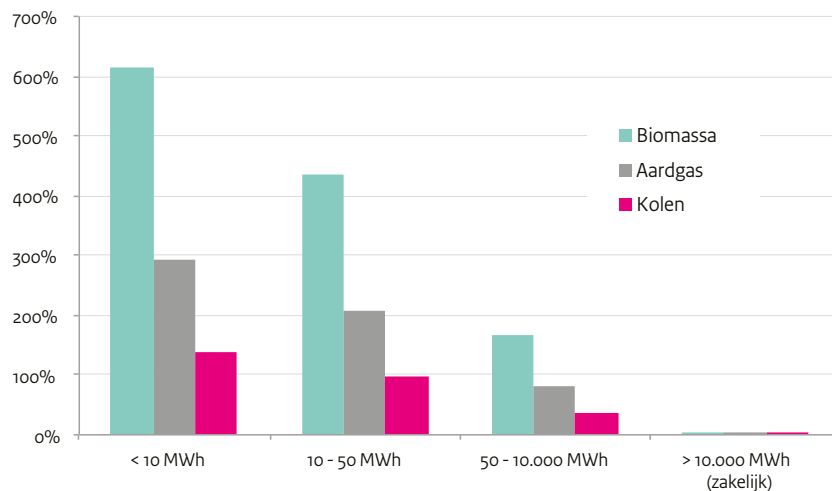
De industrie kent een ambitieuze doelstelling, terwijl op dit moment de fiscale prikkel om CO₂-uitstoot en andere emissies te verminderen beperkt is. De industrie moet in 2030 flink minder CO₂ uitstoten en richting 2050 vrijwel geen uitstoot meer realiseren. Belangrijke maatregelen uit het klimaatakkoord zijn de introductie van een CO₂-heffing voor de industrie over de uitstoot die boven een benchmark uitkomt en de verbreding van de subsidieregeling voor duurzame energie (SDE++) naar de toepassing van nieuwe CO₂-besparende technieken in de industrie. Daarnaast valt driekwart van de industrie onder het EU-ETS, wat een prikkel geeft om uitstoot te beperken. De industrie opereert in een internationaal speelveld, waardoor een te ambitieus nationaal en Europees beleid kunnen leiden tot een verslechtering van de concurrentiepositie. Als dit tot gevolg heeft dat industrie wegtrekt naar het buitenland, dan heeft Nederland minder CO₂-uitstoot. Maar dit leidt niet tot een wereldwijde daling in de CO₂-uitstoot. Tegelijkertijd wordt de industrie op dit moment relatief weinig geprikkeld om energiebesparende maatregelen te nemen. Wel wordt op dit moment door het kabinet een CO₂-heffing voor de industrie uitgewerkt. Figuur 7.2 laat de verhouding zien tussen de belasting en de milieuschade van gasverbruik. Figuur 7.3 laat hetzelfde zien voor elektriciteitsverbruik. De industrie zal in de meeste gevallen grootverbruiker zijn. Beide figuren laten zien dat kleinverbruikers (huishoudens) meer worden belast ten opzichte van grootverbruikers. Hierdoor is het voor grootverbruikers minder snel financieel aantrekkelijk om te investeren in energie- en CO₂-besparende maatregelen ten opzichte van huishoudens. Dit terwijl de potentiële reductie van CO₂-uitstoot voor grootverbruikers groter is dan bij huishoudens. Huishoudens hebben relatief veel voordeel van de generieke heffingskorting in de energiebelasting. Dit verlaagt de belastingdruk, maar heeft geen invloed op de marginale tarieven (en daarmee de prikkelwerking).

Figuur 7.2: Belasting van gas, verhouding tussen marginale belasting (energiebelasting en btw) en milieuschade¹⁴⁶



¹⁴⁶ Bron: bewerking op basis van PBL.

Figuur 7.3: Belasting van elektriciteit, verhouding tussen marginale belasting (energiebelasting en btw) en milieuschade¹⁴⁷



In de gebouwde omgeving ligt de nadruk op het afbouwen van het gebruik van aardgas in woningen en andere gebouwen. Doel in het Klimaatakkoord is dat de gehele gebouwde omgeving aardgasvrij is in 2050. Het gebruik van aardgas wordt vervangen door bijvoorbeeld een elektrische warmtepomp of stadsverwarming. De milieukosten van gas- en elektriciteitsverbruik van huishoudens worden in absolute zin meer dan volledig belast (zie figuur 7.2 en 7.3). De komende jaren wordt voor huishoudens de belasting op gas verhoogd en die op elektriciteit verlaagd om de overstap naar een warmtepomp financieel aantrekkelijk te maken.

De sector landbouw en landgebruik kent naast een uitdaging op het gebied van klimaat ook een bredere ambitie rond de natuur. In het klimaatakkoord zijn maatregelen afgesproken die moeten leiden tot een lagere CO₂-uitstoot door de landbouwsector. Het gaat hierbij met name om subsidiemaatregelen, niet om fiscale maatregelen. Het afgelopen jaar is de problematiek rond de stikstofdepositie¹⁴⁸ urgent geworden. Stikstofdepositie zorgt voor natuurschade en is voor een groot deel afkomstig uit de landbouw. De energiebelasting zorgt ervoor dat externe milieueffecten van energieverbruik in de landbouw net als bij de industrie tot op zekere hoogte worden belast. De glastuinbouwsector heeft een speciale regeling in de energiebelasting. Omdat de glastuinbouw een kleinschalige bedrijfsstructuur kent, hebben zij – anders dan grootbedrijven – geen voordeel van de degressieve tariefstructuur in de energiebelasting voor aardgas. Door de uitzonderingsregeling worden zij alsnog relatief laag belast. Dit betekent dus ook dat zij op dit moment een beperkte fiscale prikkel hebben om hun aardgasverbruik en de daaraan verbonden milieuschade te verminderen.

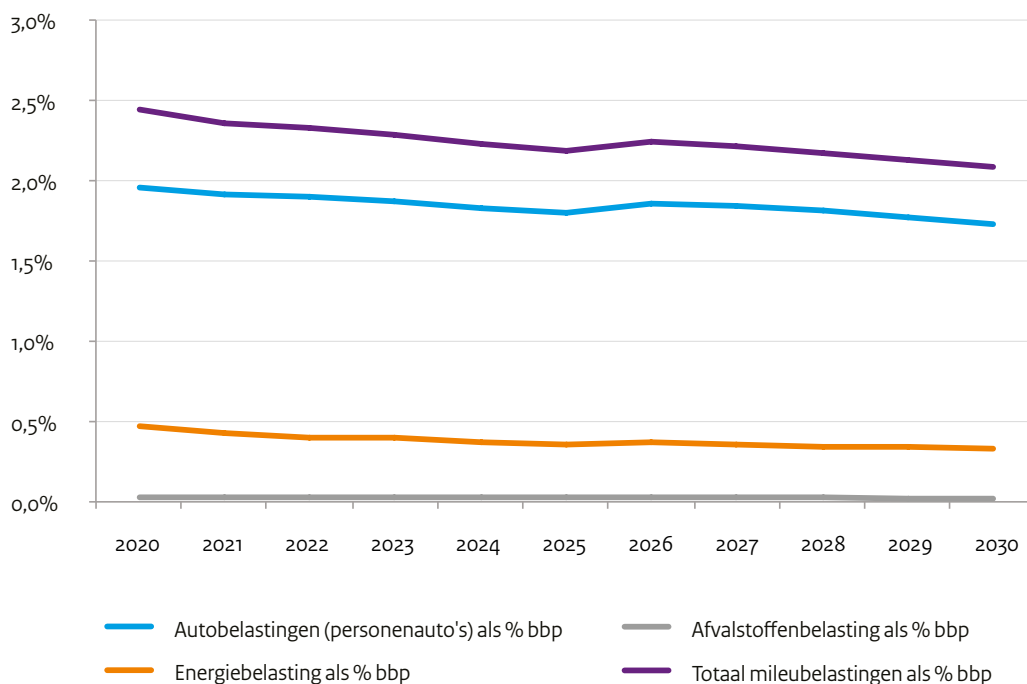
Grondslagerosie leidt geleidelijk tot een lagere opbrengst van milieubelastingen. Figuur 7.4 laat zien dat milieubelastingen als percentage van het bbp naar verwachting daalt van 2,5% in 2020 tot 2,1% in 2030. In absolute euro's daalt de opbrengst met circa € 1 miljard oftewel circa 5%. Dit betekent dat de overheid aanvullende maatregelen moet nemen om de belastingopbrengsten constant te houden of dat op overheidsuitgaven bezuinigd worden om een verslechtering van de overheidsfinanciën te voorkomen. Overigens laat het bouwsteenonderzoek 'De Nederlandse belastingmix' zien dat in de jaren voor 2021 de belastingopbrengsten van milieubelastingen ook zijn gedaald. De belangrijkste relevante ontwikkeling voor de opbrengsten van de mobiliteit-gerelateerde belastingen is de transitie naar nulmissierijden. De opkomst van elektrische auto's leidt tussen 2020 en 2030 tot een beperkte grondslagerosie in absolute euro's. Op de lange termijn, wanneer bijna de hele vloot emissievrij wordt, is er wel sprake van grote grondslagerosie bij de huidige tarieven en grondslagen. De opbrengst van de energiebelasting in periode 2020 naar 2030 daalt met circa 20%. Deze daling

¹⁴⁷ Bron: bewerking op basis van PBL.

¹⁴⁸ Stikstofdepositie is de hoeveelheid stikstofoxiden en ammoniak die neerslaat op de grond. Dit zorgt voor een bodem die rijk wordt aan voedingsstoffen, waardoor zeldzame planten worden verdrongen en de biodiversiteit afneemt (bron: RIVM).

is hoofdzakelijk het gevolg van de verwachte daling van het aardgasverbruik bij burgers en bedrijven (respectievelijk circa 25% / 35%). Het elektriciteitsgebruik daalt bij burgers met 8% en stijgt bij bedrijven met circa 25%. Vanaf 2020 naar 2030 daalt de opbrengst van de afvalstoffenbelasting met circa 18%. Dit heeft met name te maken met een daling van de hoeveelheid afval die wordt verbrand. Vanuit welvaartseconomisch perspectief kan het wenselijk zijn om de milieubelastingen te verhogen wanneer belastingen de marginale (milieu) kosten onvoldoende dekken. Dit vraagt ook keuzes rond de vormgeving van belastingen. Zo wordt bijvoorbeeld een groot deel van de autobelastingen geheven op het bezit van auto's en minder op het gebruik ervan.

Figuur 7.4: Milieubelastingen als percentage bbp¹⁴⁹



Beleidsopties

Belast milieuschade meer. Hierbij kan worden gedacht aan het verhogen van belastingtarieven, afschaffen van vrijstellingen en uitzonderingsposities en het inbouwen van extra prikkels in milieubelastingen. De uitzonderingspositie van bestelauto's in de autobelastingen kan worden weggenomen zodat ook daar net als bij personenauto's een prikkel ontstaat om te kiezen voor een voertuig met weinig uitstoot. Ook kan worden gedacht aan een hogere brandstofaccijns, omdat daarmee een prikkel ontstaat om brandstof efficiënter te gebruiken of eerder voor een auto zonder uitstoot te kiezen. Bij de maatvoering moet wel oog zijn voor grenseffecten. De externe milieukosten van auto's dalen met de transitie naar nulmissierijden. De maatschappelijke kosten van congestie en ongelukken blijven wel bestaan. Tevens zal de belastingopbrengst van de brandstofaccijnzen geleidelijk steeds verder afnemen. Met oog op deze aspecten ligt het voor de hand om te kijken naar een meer optimale vorm van het beprijzen van de overblijvende maatschappelijke kosten. Dat zou kunnen met het beprijzen van autogebruik naar tijd, plaats en voertuigkenmerken. Er loopt een onderzoek van het kabinet naar varianten van 'betalen van gebruik' dat hier verder op zal ingaan. Verder kan worden ingezet op het beter beprijzen van maatschappelijke kosten bij de luchtvaart en scheepvaart. Zo kan in internationaal verband worden ingezet op het afschaffen van de

¹⁴⁹ Dit is exclusief de Opslag Duurzame Energie (ODE), waarvan de opbrengst wordt teruggesluisd in subsidies met de SDE++.

accijnsvrijstellingen. Nationaal kan intussen worden overwogen om de geplande vliegticketbelasting te verhogen.

Voor de industrie en landbouw kunnen vrijstellingen in de energiebelasting stapsgewijs worden uitgefaseerd. Ook kan de energiebelasting minder degressief worden gemaakt zodat grootverbruikers een grotere prikkel hebben om energiebesparende maatregelen te nemen, of kunnen verlaagde tarieven worden beperkt. Bij de fasering moet oog zijn voor de gevolgen voor de internationale concurrentiepositie. Voor de gebouwde omgeving kan de balans tussen de belasting op aardgas en elektriciteit in termen van CO₂-uitstoot worden verbeterd.

Stimuleer energie- en milieubesparende maatregelen. Dit kan binnen de belastingen door een intensivering van de Energie Investeringsaftrek, Milieu Investeringsaftrek en Willekeurige afschrijving milieu-investeringen. Uit evaluaties is gebleken dat dit relatief effectieve en doelmatige maatregelen zijn om energie- en milieubesparende maatregelen te stimuleren.

7.3 Gezondheidsgerelateerde belastingen

Ongezond gedrag leidt tot vroegtijdige sterfte en hoge zorgkosten. Het RIVM¹⁵⁰ schat dat ongezond gedrag zoals roken, alcoholgebruik en ongezonde voeding in 2015 verantwoordelijk was voor 35.000 doden en € 9 miljard aan zorguitgaven. Roken, overgewicht en problematisch alcoholgebruik leiden tot gezondheids- en maatschappelijke schade. Om deze reden staan deze drie onderwerpen centraal in het Nationaal Preventieakkoord dat in 2018 is afgesloten. Met belastingen kunnen ongezonde keuzes worden ontmoedigd en gezonde keuzes worden gestimuleerd.

Het roken van tabak is een verslaving waar jaarlijks meer dan 20.000 mensen door sterven.

Het gaat daarbij niet alleen om de gebruikers zelf, maar ook om omstanders (als gevolg van meer roken). Roken komt relatief vaak voor bij mensen met een lage sociaaleconomische status (SES) en draagt bij aan het verschil in levensverwachting tussen hoog- en laagopgeleiden. Hoewel het aantal jongeren dat rookt de afgelopen jaren is gedaald, zijn er nog altijd honderden jongeren per week die verslaafd raken aan roken. Over tabak wordt accijns geheven. Het verhogen van accijns blijkt een relatief effectief middel te zijn om tabaksverslaving tegen te gaan, mits dit samen gaat in een breder beleid: het stimuleren van een rook- en tabaksvrije omgeving, toegankelijke stopondersteuning, intensieve campagnes en product- en verpakkingseisen. Jongeren lijken prijsgevoeliger te zijn dan volwassenen. Naar aanleiding van het Nationaal Preventieakkoord heeft het kabinet per april 2020 de accijns op een pakje sigaretten verhoogd. Op basis van een evaluatie naar het effect van deze maatregel zal later besloten worden of de accijns verder kan worden verhoogd naar de prijs van 10 euro per pakje in 2023. De afgelopen jaren is het gebruik van e-sigaretten opgekomen als alternatief voor tabak. Uit onderzoek blijkt dat het gebruik van e-sigaretten schadelijk kan zijn voor zowel gebruiker als omstander. Ook blijkt dat de e-sigaret verslavend werkt, als 'opstap' naar tabak wordt gebruikt en dat de populariteit onder jongeren is toegenomen. Op e-sigaretten wordt meestal geen accijns geheven.

Alcohol drinken is slecht voor de gezondheid. Er zijn aanwijzingen dat alcoholconsumptie een negatieve invloed heeft de hersenontwikkeling van jongeren. De Gezondheidsraad adviseert sinds 2015 geen alcohol of in elk geval niet meer dan één glas per dag te drinken. Het Nationaal Preventieakkoord streeft naar een daling van het aantal volwassenen dat overmatig¹⁵¹ alcohol drinkt van 8,8% naar maximaal 5% in 2040 en streeft naar 0% voor jongeren onder de 18 jaar en voor vrouwen tijdens de zwangerschap. Een effectieve alcoholstrategie bestaat uit een beleidsmix van het beperken van de beschikbaarheid van alcohol en alcoholreclame gecombineerd met prijsmaatregelen. Alcoholhoudende dranken worden belast met accijns.

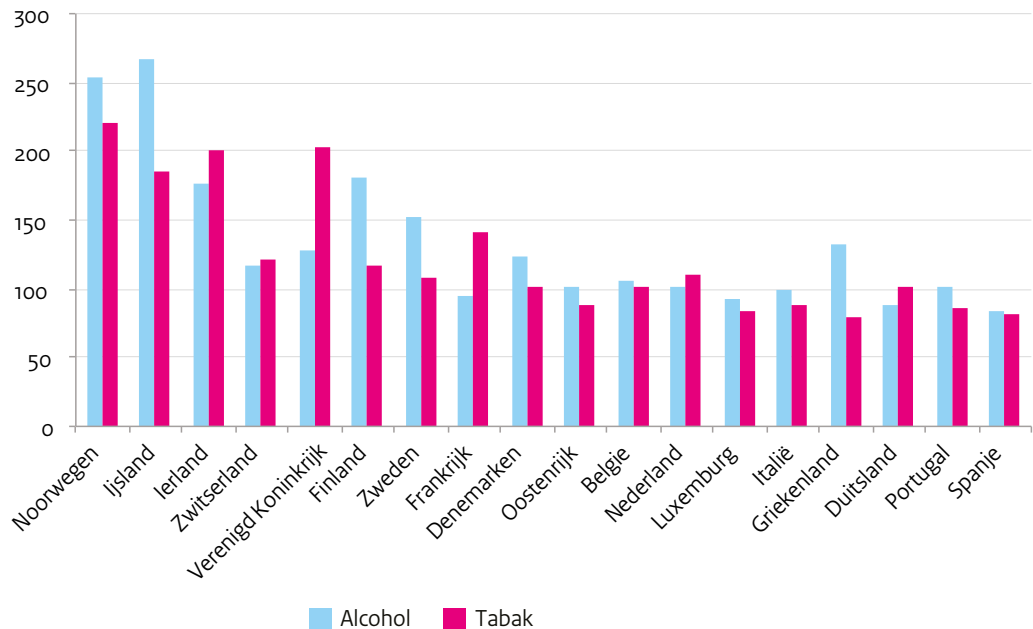
¹⁵⁰ RIVM, 2018, 'Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2018'.

¹⁵¹ Meer dan 14 (vrouwen) of 21 (mannen) glazen alcohol per week.

Nederland heeft momenteel met buurlanden vergelijkbare prijzen voor alcohol en tabak.

Figuur 7.5 laat voor 2018 een vergelijking zien van de prijzen van alcohol en tabak voor een aantal landen in Europa. De figuur laat zien dat alcohol- en tabaksprijzen in Nederland op gemiddeld niveau liggen, vergelijkbaar met België en Duitsland, maar lager dan in landen in Noord-Europa, het Verenigd Koninkrijk en Ierland. Met de accijnsverhogingen op tabak in 2020 wordt de prijs van tabak hoger, maar blijft de prijs wel onder prijzen in landen als Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk liggen.

Figuur 7.5: Prijsindex van alcohol en tabak per land (gemiddelde in EU28=100)¹⁵²



Ongezonde voeding en weinig beweging zijn na roken de belangrijkste oorzaak van vermijdbare ziektelast.

In 2017 had bijna de helft (48,7%) van de volwassenen overgewicht. Van de kinderen tussen de 4 en 18 jaar heeft 13,5% overgewicht. Zonder maatregelen van de overheid stijgt het aandeel volwassenen met overgewicht naar 62% in 2040. In het Nationaal Preventieakkoord is de ambitie uitgesproken om dit aandeel te laten dalen tot 38% of lager in 2040 en het aandeel kinderen met overgewicht naar 9,1%. Belastingen kunnen een effectief instrument zijn om ongezonde voeding te ontmoedigen en gezonde voeding te stimuleren, mits dit onderdeel is van een breder beleid: het aanbod van ongezonde producten moet beperkt worden of minder aantrekkelijk worden gemaakt. Op dit moment is het belastingstelsel hier niet op gericht. De overheid belast voedsel met een verlaagd btw-tarief van 9%, tegenover een algemeen btw-tarief van 21%. Nederland kent een verbruiksbelasting op vruchten- en groentesap, mineraalwater en limonade (alcoholvrije dranken). Voor alle dranken die onder de frisdrankbelasting vallen geldt een tarief van € 8,83 per hectoliter, hetzelfde tarief accijns geldt voor licht alcoholisch bier (tot 7 graden Plato). Er wordt geen onderscheid gemaakt naar het suikergehalte.

De vleesproductie brengt grote schade toe aan het milieu. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) berekende in 2018¹⁵³ dat de landbouwsector, op het verkeer na, verantwoordelijk is voor de hoogste milieuschade. Het gaat daarbij vooral om ammoniak die wordt uitgestoten bij veeteelt. Vanuit milieuoogpunt is het wenselijk de uitstoot van de veehouderij te verlagen of te voorkomen. Aan de productiekant kan daarbij gedacht worden aan het verkleinen van de veestapel, samen met integraal duurzame en emissiearme stal- en houderijsystemen. Ook het van ontmoedigen vleesconsumptie kan een bijdrage aan het milieu leveren. Een lagere vleesconsumptie draagt daarnaast bij aan een betere gezondheid. Rood

¹⁵² Bron: Eurostat. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Comparative_price_levels_for_food,_beverages_and_tobacco (cijfers over 2018).

¹⁵³ Driessen en Vollebergh, 2018, 'Monetaire milieuschade in Nederland', PBL.

vlees en bewerkt vlees zoals vleeswaren worden in verband gebracht met beroerte, diabetes type II en kanker. Onbewerkt mager vlees past in een gezond eetpatroon, vooral vanwege de eiwitten, vitamines en mineralen.

Beleidsopties

Roken en overmatige alcoholconsumptie verder ontmoedigen. Een maatregel die genomen kan worden is het verder verhogen van de tabaksaccijns en de accijns op alcohol. In internationaal verband kan verder gestreefd worden om e-sigaretten in navolging van tabaksproducten onder de Tabaksaccijnsrichtlijn te laten vallen. Het invoeren van of een aparte nationale verbruiksbelasting op e-sigaretten kan ook worden overwogen. Overmatig drinken kan ingeperkt worden door de alcoholaccijns verder te verhogen.

Gezonde voeding kan meer worden gestimuleerd. Dit kan bijvoorbeeld vormgegeven worden door de frisdrankbelasting te differentiëren naar suikergehalte. Er kan worden gedacht aan een nieuwe verbruiksbelasting voor ongezonde productgroepen. Dit vergt een heldere en handhaafbare afbakening van gezonde en ongezonde productgroepen gezond en welke ongezond zijn. Niet-fiscale regelingen (gericht op bijvoorbeeld normering) kunnen ook effectief zijn en zijn wellicht beter uitvoerbaar.

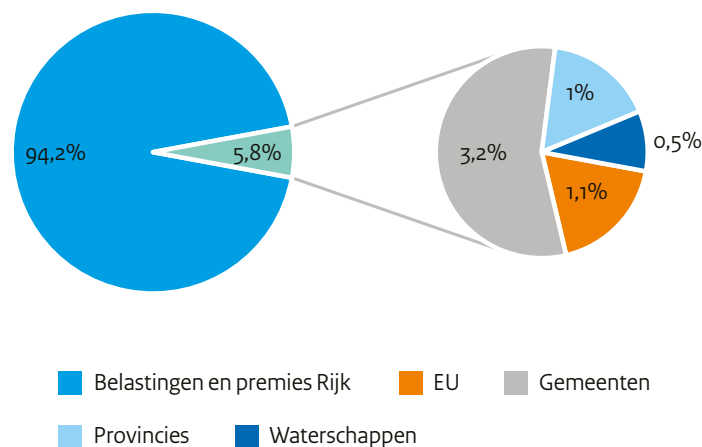
Vleesproductie en -consumptie kunnen worden ontmoedigd. De productie van vlees kan worden ontmoedigd door bijvoorbeeld een nieuwe belasting op het houden van productiedieren (koe, schaap, kip, etc) in lijn met de bestaande heffing per dier ten behoeve van het Diergezondheidsfonds. Daarnaast kan worden gedacht aan een slachttaks op het slachten van dieren in Nederland. Dit kan als effect hebben dat het slachten van dieren verschuift naar het buitenland. Vleesconsumptie kan worden ontmoedigd door bijvoorbeeld een nieuwe belasting op vleesproducten (vleestaks). Dit is een complexe maatregel, omdat vlees vaak wordt verwerkt in andere producten. Het milieueffect in Nederland van het ontmoedigen van vleesconsumptie is beperkt, omdat Nederland relatief veel vlees produceert voor het buitenland.

8 Effectiviteit van nationale belastingheffing neemt af

8.1 Belastingheffing op nationaal, decentraal en Europees niveau

De overheid heft vooral belasting op nationaal niveau, bijna 95% van de totale belastingdruk in Nederland. Dat laat figuur 8.1 zien. Naast de rijksbelastingen en premies zijn er de veel minder omvangrijke belastingen op decentraal niveau, waarvan de gemeenten met 3% van het totaal het grootste deel voor hun rekening nemen. Van de gemeentelijke belastingen is de OZB, met vastgoed als grondslag, verreweg de belangrijkste belastingsoort. Op Europees niveau zijn er alleen de bijdrage van banken aan het Europese Resolutiefonds, de invoerrechten en landbouwheffingen op producten uit derde landen. Daarnaast geldt voor veel belastingsoorten dat Europese regelgeving de speelruimte bij het opstellen van nationale belastingwetten in meer of mindere mate bepaalt. De btw is daar een goed voorbeeld van. De grondslag van de btw met een onderscheid tussen vrijstellingen en belaste goederen en diensten is voor het overgrote deel vastgelegd in Europese richtlijnen. Ook is het aantal te hanteren tarieven begrensd op maximaal drie.

Figuur 8.1: Belastingheffing op nationaal, Europees en decentraal niveau (2018)¹⁵⁴



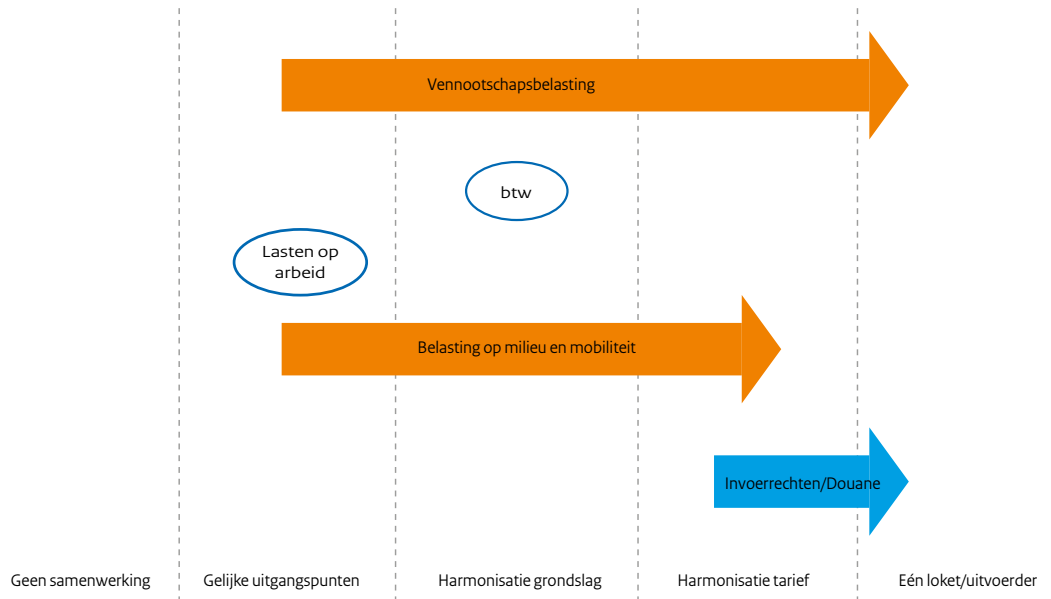
8.2 Belastingheffing op Europees niveau is soms effectiever dan nationaal

De EU is één markt en belastingstelsels zijn op elkaar afgestemd, maar dat is niet altijd genoeg, vanuit het oogpunt van economische efficiëntie. Binnen de EU gelden afspraken om te zorgen dat bedrijven in de hele EU op gelijke voet met elkaar kunnen concurreren en niet te maken krijgen met een hogere of lagere belastingdruk. Verschillende Europese richtlijnen op het terrein van de Vpb (en de dividendbelasting) beogen vanuit deze optiek dubbele winstbelasting en belastingontwijking te voorkomen. Er is voor de Vpb daarmee sprake van gelijke uitgangspunten en er gelden bepaalde randvoorwaarden voor Europese landen bij het opstellen van nationale Vpb-wetgeving. Figuur 8.2 laat zien hoe dat zich verhoudt tot de Europese samenwerking bij andere belastingsoorten. Het startpunt van een pijl geeft de huidige stand van zaken weer. Voor de btw is niet alleen geregeld dat enkel belasting wordt geheven in het land van consumptie, maar is de grondslag zelfs grotendeels geharmoniseerd. De invoerrechten zijn volledig geharmoniseerd omdat de EU een douane-unie is. De uitvoering daarvan is overigens nog wel nationaal geregeld. Voor de belasting op arbeid gelden gelijke uitgangspunten,

¹⁵⁴ Bron: CBS en Europese Commissie, 2020, 'Taxation trends in the European Union 2019'.

bijvoorbeeld om passend om te gaan met grensarbeid. Ook voor de belastingen op milieu en mobiliteit gelden alleen bepaalde randvoorwaarden en uitgangspunten.

Figuur 8.2: Stand van zaken (beginpunt pijlen) en Europese samenwerking gezien vanuit economische efficiëntie (einde pijlen)



Door globalisering en internationale handel is het voor bedrijven steeds makkelijker om activiteiten te verschuiven tussen landen. Belastingheffing is één van de factoren die daarbij mee kan spelen. Een hogere belastingdruk op een bepaalde activiteit of winst kan betekenen dat bedrijven hun investeringen elders doen. Dat kost op de korte termijn banen en op de lange termijn komen de productiviteit en economische groei lager uit.

Een nationale aanpak van (grensoverschrijdende) klimaatproblemen is daardoor niet toereikend. Een hogere belastingdruk op milieuvriendelijke activiteiten is één van de manieren om de klimaatdoelstellingen te bereiken. Dat is voor de samenleving als geheel ook wenselijk: de veroorzaker van bijvoorbeeld CO₂-uitstoot hoeft daar in principe niet voor te betalen, maar iedereen ervaart de gevolgen in de vorm van een negatief klimaateffect. Als het nationaal belasten van milieuvriendelijke activiteiten echter leidt tot een verplaatsing van een fabriek naar een ander land met een lagere belastingdruk, dan heeft dit beleid het doel niet bereikt. Tegelijkertijd is wel sprake van negatieve effecten voor Nederland door minder bedrijvigheid en investeringen.

Bedrijven ontwijken de winstbelasting en er is belastingconcurrentie tussen landen. Naast de toegenomen mogelijkheden van bedrijven om investeringen naar andere landen "verplaatsen" is het voor bedrijven ook mogelijk om winsten op papier te verschuiven tussen landen. Dat komt door het toegenomen belang van intellectueel eigendom en digitalisering. Bedrijven streven naar een zo laag mogelijke belastingdruk. Een ander gevolg daarvan is de beleidsconcurrentie tussen landen. Daarbij wegen landen niet mee dat hun beleidskeuzes ook een impact hebben op andere landen. Een verlaging van de Vpb kan zorgen voor extra investeringen en een hogere economische groei in het land dat daartoe besluit, maar heeft op een naburig land misschien wel het tegenovergestelde effect. In hoofdstuk 6 is hier dieper op ingegaan.

Beleidsopties

Europese belastingen op milieuvriendelijke activiteiten maken effectief klimaatbeleid binnen de EU mogelijk. Door gezamenlijk met andere Europese landen belasting te heffen kan een hogere belastingdruk worden gerealiseerd met een effect op het klimaat. Er zijn dan immers geen mogelijkheden om activiteiten naar een ander EU-land te verplaatsen om belastingvoordeel te

halen. Dat vereist een forse stap wat betreft de Europese samenwerking van de huidige situatie waarin gelijke uitgangspunten worden gehanteerd naar heffingen met een op Europees niveau vastgelegde grondslag en tarief (zie ook figuur 8.2). Alleen dan is de belastingdruk in elke lidstaat hetzelfde. Een belasting op Europees niveau is dan een goede start, waarbij een mondiale aanpak optimaal zou zijn. Tegelijkertijd is een Europese aanpak in veel gevallen ook toereikend: een deel van de klimaatproblemen is grensoverschrijdend, maar niet mondiaal van aard. Bovendien kan een verplaatsing van activiteiten naar buiten Europa worden beperkt door daar bij de vormgeving van heffingen op in te spelen. Zo wordt er in het kader van de Europese Green Deal nagedacht over een Carbon Border Adjustment Mechanism. Dit is een CO₂ belasting aan de Europese buitengrens die ervoor zorgt dat in Europa ingevoerde producten geen concurrentievoordeel kunnen hebben door in een land geproduceerd te zijn met lagere milieueisen en -belastingen.

Meer Europese harmonisatie van de Vpb kan de concurrentiekracht van de EU als handelsblok verbeteren. De Europese Unie is goed voor circa 15% van de wereldimport en -export en zo één van de drie grootste economische machten in de wereldhandel. Maar de EU is, in tegenstelling tot de andere economische machten, een verzameling van landen, die samen een interne markt vormen. Niet alle wet- en regelgeving waar bedrijven mee te maken krijgen is op dit moment geharmoniseerd. Zo ook niet de belastingheffing en de uitvoering daarvan. Dat betekent voor bedrijven dat zij belastingaangiftes moeten indienen voor de verschillende middelen in elke lidstaat waar het bedrijf actief is, met telkens andere toepasselijke regelgeving. Verdere stappen naar harmonisatie maken het voor bedrijven gemakkelijker en goedkoper om in meerdere Europese landen actief te zijn. Dat geldt vooral als het gaat om de Vpb en de (uitvoering van) de douane. Centralisatie van de uitvoering van de douane en de Vpb (één aangifte) op Europees niveau vergroot de efficiëntie van de productie van bedrijven en versterkt de positie van de EU als economische grootmacht.

Een Europese harmonisatie van de Vpb-grondslag maakt een einde aan belastingontwijking in Europese landen. In het verleden is in de EU vaak gesproken over het harmoniseren van de grondslag¹⁵⁵, maar dat heeft nog niet tot overeenstemming geleid. Door het aanpakken van belastingontwijking tussen Europese landen onderling kan de opbrengst van de Vpb hoger uitkomen. Dat geldt in ieder geval voor de opbrengst op Europees niveau. Of dat ook voor Nederland zo zou zijn hangt sterk af van de vormgeving en de wijze waarop de totale Europese grondslag verdeeld wordt tussen verschillende landen. Met het oog op een gelijk speelveld met de landen buiten de EU verdient een mondiale oplossing de voorkeur boven een Europese. Hierbij kan gedacht worden aan de discussies die nu in de OESO plaatsvinden over een wereldwijde herverdeling van heffingsrechten en een minimum belastingtarief. Harmonisatie van de grondslag op Europees niveau lijkt echter het meest realistisch op de middel(lange) termijn, wellicht in combinatie met uitgangspunten/minimumeisen van de OESO.

Om de belastingconcurrentie tussen Europese landen te stoppen is ook een harmonisatie van de Vpb-tarieven nodig. Ten opzichte van de huidige situatie vergt dat wel een grote stap (zie figuur 8.2). Als zowel de tarieven als de grondslag van de Vpb gelijk zijn is sprake van een echt gelijk fiscaal speelveld tussen Europese bedrijven. Doordat daar nu geen sprake van is gaan Europese landen ook onderling de fiscale concurrentie aan en wegen daarbij niet mee dat hun beleidskeuzes ook een impact hebben op andere landen. Met een harmonisatie van zowel de grondstof als de tarieven komt daar een einde aan. Dat maakt ook dat de EU als geheel zou kunnen kiezen voor een hogere belastingdruk, ondanks dat landen buiten Europa daar mogelijk niet in meegaan. Voor het vestigingsklimaat van landen zijn immers ook een goed opgeleide beroepsbevolking, voorspelbare wet- en regelgeving en goede infrastructuur van belang. Nederland onderscheidt zich positief op deze niet-fiscale factoren, net als een aantal andere Europese landen.

¹⁵⁵ Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), COM(2011)121, http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=200263. Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), COM(2016) 685, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1587631950722&uri=CELEX:52016PCo685>.

Voor de belasting op arbeid ligt Europese harmonisatie niet voor de hand. Waar de mogelijkheden tot het verplaatsen van investeringen door bedrijven een Europese aanpak voor de Vpb noodzakelijk maken, geldt dat niet voor de lasten op arbeid. De kans dat mensen emigreren is immers een stuk kleiner dan dat bedrijven activiteiten verplaatsen naar het buitenland. Daarnaast is een deel van de belasting op arbeid – de sociale premies – heel direct gekoppeld aan de vormgeving van de verzorgingsstaat en de gewenste mate van inkomensherverdeling. Als de sociale zekerheid en inkomensherverdeling vooral op nationaal niveau geregeld zijn, dan ligt het voor de hand om dat met de belasting op arbeid ook te doen. Uit figuur 8.2 blijkt dan ook dat bezien vanuit economische efficiëntie de mate van Europese samenwerking op dit terrein overeenkomt met de huidige stand van zaken.

8.3 Meer belastingheffing op gemeentelijk niveau heeft positieve effecten

Gemeenten nemen 40% van de overheidsuitgaven voor hun rekening terwijl de gemeentelijke belastingen maar 3% uitmaken van de totale belastingopbrengst. Dit verschil is de afgelopen jaren alleen maar groter geworden door het uitbreiden van het takenpakket van gemeenten met onder andere het overdragen van verschillende delen van de sociale zekerheid en zorg naar de gemeenten. In internationaal opzicht valt Nederland hiermee ook uit de toon. Tegelijkertijd is Nederland ook een relatief klein land en zijn grote verschillen tussen het beleid of de belastingdruk in gemeenten vaak maatschappelijk (of politiek) niet wenselijk.

De sterke financiële afhankelijkheid van het Rijk maakt het voor gemeenten lastig om tegenvallers op te vangen en beperkt de ruimte voor eigen keuzes. Meer dan 60% van de inkomsten van gemeenten bestaat uit een bijdrage van het rijk. Gemeenten kunnen daardoor (uitgaven)tegenvallers lastig opvangen. Een tegenvaller met bijvoorbeeld 1% hogere uitgaven als gevolg vraagt om 15% hogere gemeentelijke belastingen. Een ander gevolg is dat gemeenten weinig ruimte hebben voor lokale prioriteiten. Tot slot prikkelt de sterke financiële afhankelijkheid van het Rijk gemeenten minder tot doelmatige bestedingen dan wanneer zij zelf belasting moeten heffen bij hun inwoners om deze bestedingen te kunnen doen, en zich daarover zouden moeten verantwoorden.

Beleidsopties

Een kleiner aandeel van het Rijk in de bekostiging van gemeenten in combinatie met hogere gemeentelijke belastingen heeft verschillende positieve effecten. Allereerst krijgen gemeenten meer mogelijkheden om financiële tegenvallers op te vangen en in te spelen op lokale voorkeuren. Daarnaast worden gemeenten minder gevoelig voor ontwikkelingen op de rijksbegroting. Hogere of lagere uitgaven op Rijksniveau worden nu immers automatisch doorvertaald in de omvang van het gemeentefonds, via de "trap op-trap af" systematiek". Daarnaast is de verwachting dat inwoners meer stilstaan bij de afweging tussen 'bepalen en betalen'. Dat kan de werking van de lokale democratie ten goede komen. Inwoners worden voor een verruiming van het gemeentelijk belastinggebied gecompenseerd door verlaging van de loon- en inkomstenbelasting, zodat de totale lastendruk niet toeneemt.

Door te kiezen voor een hogere OZB of een gemeentelijke ingezetenenheffing wordt het belastingstelsel daarnaast minder economisch verstorend. Hogere gemeentelijke (en daarmee lagere rijks)belastingen kunnen zorgen voor een belastingstelsel dat keuzes van burgers en bedrijven minder beïnvloedt en zo beter is voor de economische groei. De belasting op arbeid zorgt dat mensen minder gaan werken en bedrijven investeren minder door een belasting op winst. Dat drukt de economische groei. Hogere gemeentelijke belastingen in de vorm van een hogere OZB en/of ingezetenenheffing hebben veel minder sterke negatieve effecten. Anderzijds nemen de mogelijkheden om (inkomens)herverdeling te realiseren wel af. Ook neemt de zichtbaarheid van de belastingheffing toe.

9 Keuzes voor een beter belastingstelsel

9.1 Overwegingen in een voorbeeldpakket

Een voorbeeldpakket, geen advies. In de afgelopen hoofdstukken zijn zeven knelpunten behandeld, inclusief een globale beschrijving van beleidsopties om hier iets aan te doen. In de achterliggende onderzoeken in het kader van het traject 'Bouwstenen voor een beter belastingstelsel' zijn deze beleidsopties uitgewerkt en uitgebreid toegelicht. In dit hoofdstuk is een voorbeeldpakket uitgewerkt waarin op alle zeven knelpunten aanzienlijke stappen worden genomen. Dit pakket is doorgerekend op inkomenseffecten. Het is belangrijk om te benadrukken dat dit voorbeeldpakket niet moet worden gelezen als een advies. Het is bedoeld als illustratie om te laten zien hoe maatregelen kunnen samenhangen en onderdeel kunnen uitmaken van een groter pakket.

Er valt iets te kiezen. Uiteindelijk is de invulling van een pakket een politieke afweging. Er is een aantal dimensies in het belastingstelsel waar, afhankelijk van de politieke voorkeur, een andere balans denkbaar is. Zonder een uitputtende lijst te willen geven, gaat het hierbij om:

- De **balans tussen lage en hoge inkomens.** De balans is aan te passen door de verlaging van belastingtarieven anders vorm te geven. Hoe meer het tarief in de eerste schijf wordt verlaagd, hoe voordeliger het voor lage inkomens is. Ook kan worden gedacht aan hogere uitkeringen of tegemoetkomingen. Het verlagen van de belastingtarieven vanaf de tweede schijf is relatief gunstig voor hoge inkomens.
- De **balans tussen stimulering van arbeidsparticipatie en neutraliteit.** Het CPB geeft aan dat het fiscale instrumentarium om de participatie te bevorderen steeds botter wordt. Alleen bij specifieke groepen zoals alleenstaande ouders is het nog relatief effectief om de arbeidsparticipatie te stimuleren. Dit kan bijvoorbeeld door een verhoging van de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) of de kinderopvangtoeslag – al dan niet in een ander stelsel. Uit het IBO Deeltijdwerk¹⁵⁶ blijkt dat een duurzame verandering van het arbeidsmarktgedrag vraagt om een brede aanpak met ingrepen in kinderopvang en onderwijs, verlofregelingen en de fiscaliteit. Een verdere verschuiving in de belastingmix, zodat de lasten op arbeid kunnen worden verlaagd, kan gunstig uitpakken voor de arbeidsparticipatie. Hetzelfde geldt voor het verlagen van de inkomensondersteuning voor lage inkomens zoals de toeslagen. Het fiscaal stimuleren van arbeidsparticipatie kan alleen door het verschil in belastingdruk tussen werkenden en niet-werkenden groter te maken.
- De **balans tussen het globale evenwicht tussen verschillende vormen van werk en het stimuleren van ondernemerschap.** Hierbij gaat het om de vergelijking tussen de tarieven van werknemers (box 1-tarief), IB-ondernemers (box 1-tarief minus mkb-winstvrijstelling) en dga's (box 2-tarief plus Vpb-tarief). Werknemers worden momenteel zwaarder belast ten opzichte van IB-ondernemers en dga's. Verdere verlagingen van het Vpb-tarief stimuleren ondernemerschap, maar dragen niet bij aan het herstellen van het globaal evenwicht omdat daarmee de (nu al lagere) belastingdruk van dga's wordt verlaagd. Het afschaffen van het lage Vpb-tarief kan dit corrigeren. Het verlagen van de mkb-winstvrijstelling draagt bij aan het globale evenwicht, net als het verlagen van het toptarief in box 1. Het herstellen van het globale evenwicht heeft als gevolg dat de lasten voor ondernemers worden verzwaard en dat ondernemerschap minder wordt gestimuleerd.
- De **balans tussen het gelijk belasten van vermogen en het stimuleren van bepaalde vermogensvormen.** Pensioenvermogen en het eigen huis zijn vormen van vermogen die

¹⁵⁶ IBO Deeltijdwerk, 2020.

relatief laag worden belast. Vermogen in het eigen huis kan gelijk worden belast door de hypotheekrenteaftrek af te bouwen. Hierbij is met name de vraag relevant naar welke box de eigen woning gaat na het afbouwen van de hypotheekrenteaftrek. Een verplaatsing van box 1 naar box 3 betekent dat de eigen woning gelijk met andere vermogensvormen wordt behandeld. Een defiscalisering van de eigen woning of het houden van het eigen woning in box 1 betekent dat de speciale behandeling van vermogensopbouw in de eigen woning deels in stand blijft. Een stap in het gelijk belasting van pensioenvermogen – zonder het pensioenstelsel ingrijpend te wijzigen – kan door de inkomensgrens tot waar er met fiscale ondersteuning kan worden gespaard te verlagen. Het kan ook door AOW-gerechtigden ook AOW-premie te laten betalen, of door het verkorten van de tweede schijf zodat zij eerder en een hoger belastingtarief gaan betalen. Door deze maatregelen wordt over uitbetaald pensioen hetzelfde belastingtarief betaald als over inkomen uit arbeid. Bij een meer gelijke belasting van vermogen kan ook worden gedacht aan het afbouwen van speciale regelingen om bepaalde vermogensoverdrachten te stimuleren, zoals de schenkingsvrijstelling voor de eigen woning en de bedrijfsopvolgingsregeling (BOR). Deze speciale regelingen dragen momenteel bij aan het bestendigen van vermogensongelijkheid over generaties. Het gelijk belasting van vermogen heeft als effect dat het minder aantrekkelijk wordt om vermogen op te bouwen.

- De **balans tussen de belastingdruk van een- en tweeverdieners**. Het verschil in belastingdruk is opgelopen door de afbouw van de uitbetaling van de algemene heffingskorting aan de eenverdiener, de hogere IACK en de toegenomen progressie in box 1. Dit geeft ook aangrijpingspunten om desgewenst het verschil in belastingdruk te verkleinen. Opties binnen het belastingstelsel – gegeven dat de uitbetaling van de algemene heffingskorting inmiddels nagenoeg volledig is afgebouwd – zijn het verlagen van de maximale arbeidskorting, het verlagen van de hogere belastingtarieven en het verlagen van de IACK. De keerzijde van het verlagen van de arbeidskorting en de IACK zijn negatieve effecten op de arbeidsparticipatie.
- De **balans in het belasting van multinationals en het vestigingsklimaat**. Een aantrekkelijk fiscaal vestigingsklimaat zorgt voor meer investeringen en maakt zo de Nederlandse economie productiever, met hogere lonen. Maar het is ook wenselijk dat multinationals belasting betalen. De Adviescommissie belastingheffing multinationals adviseert een basisvariant met maatregelen die Nederland unilateraal kan nemen om de belastingheffing van multinationals eerlijker te maken. Dat zorgt voor een hogere belastingdruk voor multinationals en minder belastingontwijking. Daarbij heeft de commissie oog gehad voor de effecten op het fiscale vestigingsklimaat. De balans tussen belastingheffing van multinationals en het fiscale vestigingsklimaat is echter ook sterk afhankelijk van maatschappelijke en politieke opvattingen. Aanvullend op de basisvariant bevat het rapport daarom zowel aanvullende maatregelen om de belastingheffing bij multinationals te verhogen als compenserende maatregelen in het kader van het fiscale vestigingsklimaat.
- De **balans tussen vereenvoudiging en gerichtheid**. Het huidige stelsel is vooral via de toeslagen gericht op het doelmatig bereiken van een bepaalde doelgroep voor inkomensondersteuning of arbeidsparticipatie. Dit zorgt echter ook voor een complex stelsel, met in het geval van toeslagen, hoge terugvorderingen tot gevolg. Ook zijn regelingen die een specifieke doelgroep proberen te bereiken vaak complexer in uitvoering dan generieke regelingen.
- **Meer of minder vergroeningsmaatregelen**. De uitdagingen op het gebied van klimaat kunnen een reden zijn om de milieubelastingen te verhogen om zo gedrag dat milieuschade oplevert te ontmoedigen. Een keerzijde is wel dat dit nadelig kan uitpakken voor het vestigingsklimaat en een minder betrouwbare belastinggrondslag geeft.

9.2 Het voorbeeldpakket

Het voorbeeldpakket bestaat uit een selectie van maatregelen per knelpunt. Het pakket is budgetneutraal. Tabel 9.1 geeft een budgettair overzicht van het voorbeeldpakket. In de doorrekening zijn alleen maatregelen opgenomen die gedurende de volgende kabinetsperiode kunnen worden ingevoerd. Hieronder wordt per knelpunt beschreven welke maatregelen in het pakket zijn opgenomen. Gelijktijdig met dit rapport wordt een fichebundel meegestuurd waarin

alle maatregelen zijn opgenomen die in het kader van het traject ‘Bouwstenen voor een beter belastingstelsel’ zijn uitgewerkt. Tabel 9.1 bevat een verwijzing naar de betreffende fiches.

In het voorbeeldpakket wordt in totaal circa € 15 miljard aan lasten verschoven. De lasten op arbeid worden verlaagd, terwijl de lasten op consumptie en kapitaal worden verhoogd. De maatregelen zijn toegelicht in de voorgaande hoofdstukken. Tabel 9.1 geeft de budgettaire effecten per 2025 weer, het laatste jaar van de volgende kabinetsperiode. Sommige maatregelen hebben een aflopende opbrengst, zoals het afschaffen van de marge in het gebruikelijk loon in box 2. Andere maatregelen hebben juist een opbrengst die oploopt na de volgende kabinetsperiode, omdat in het pakket wordt uitgegaan van een langer transitiepad. Dat speelt in het bijzonder bij het geleidelijk afbouwen van de ondernemersfaciliteiten en de hypotheekrenteaftrek.

Tabel 9.1: Budgettaire effecten voorbeeldpakket in 2025 (€ miljoen, negatief is lastenverlichting, positief is lastenverzwaring)

Maatregel per knelpunt	Doorrekening inkomenseffecten	Budgettair ¹	Fiche
1. Steeds hogere lastendruk op arbeid			
Tarief 1 ^e belastingschijf verlagen *	-3,9%		
Tarief 2 ^e belastingschijf verlagen	-1,9%	-12.923	
Tarief 3 ^e belastingschijf verlagen	-1%	-394	
Lage btw-tarief verhogen (3%-punt)	Inflatie + 0,85%-punt	3.100	5
2. Het stelsel raakt uitgewerkt			
AHK inkomensonafhankelijk, verwerken in tarief	AHK zonder afbouw	34	11
Verhogen extra inkomensondersteuning ouderen (IOAOW)	+€ 150	-350	11
Eerste schijf verlengen	+€ 2.000	-1.074	
Afschaffen middelingsregeling	nvt	90	166
3. Opkomst flex- en platformeconomie			
Invoeren gegevenslevering digitale platforms		0	34
Aanpassen regeling tijdelijke verhuur eigen woning		0	90
Zelfstandigenaftrek afbouwen	-€ 2.600	696	109
Mkb-winstvrijstelling afbouwen	-4%	557	115
Afbouwen kleine ondernemersfaciliteiten	Afschaffen per 2025	216	110-117
4. Ongelijke belasting van vermogen leidt tot arbitrage en uitstel			
HRA beperken	Verlaging aftrektarief met 14,1%		81-82
EWV verlagen	Verlaging met 0,1%	2.652	81-82
Introductie tariefopstapje box 2	+0,1% tot € 50.000, +4,1% daarboven	144	24
Afschaffen marge gebruikelijk loon		650	20
Uniformeren Vpb-tarief op 20%		642	18
Verder beperken lenen van de eigen bv		15	23
Verhuur vastgoed standaard aanmerken als beleggingsvermogen voor de DSR en BOR		0	28
Beperken BOR		106	29
Verlagen aftoppingsgrens pensioensparen		100	3
Afschaffen schenkingsvrijstelling		38	87
Fbi vastgoed beperken		54	92

5. Het belasten van winst wordt (nationaal) steeds lastiger			
Basisvariant Adviescommissie belastingheffing van multinationals		600	119-125
Verlaging hoog-Vpb tarief		-600	135
6. Schade aan klimaat en gezondheid onvoldoende geprijsd			
Invoeren accijns e-sigaretten		25	98
Pakket vergroening van 1,5 mld:	Inflatie + 0,3%-punt		
Hogere vliegbelasting		215	38
Introduceren bpm op CO ₂ grondslag voor bestelauto's		650	41
Hogere brandstofaccijns		325	45
Energiebelasting per ton/CO ₂ meer in balans brengen/ minder degressief met per saldo opbrengst		285	58
7. Effectiviteit van nationale belastingheffing neemt af			
Lokaal belastinggebied vergroten	2 mld ozb/2 mld ingezetenenheffing	4.000	6-7
Verlaging bijstand ivm kwijtschelding	-0,2	134	161

In bovenstaande tabel is de opbrengst van de lastenverhogende maatregelen gebruikt voor lastenverlichting voor huishoudens, voornamelijk via lagere tarieven in box 1. Als alternatief kan er ook voor gekozen worden een deel van dit geld in te zetten om de arbeidskosten voor werkgevers te verlagen, bijv. in de orde grootte van € 2 miljard (zie tabel 9.2). Dit kan onder meer door de premies werknemersverzekeringen te verlagen. Dergelijke maatregelen zorgen ervoor dat de lastenverhoging voor bedrijven in het voorbeeldpakket wordt beperkt. De maatregelen hebben tevens als voordeel dat het voor ondernemers aantrekkelijker wordt om mensen aan te nemen, ook voor het mkb.

Uiteraard is het ook mogelijk om de opbrengst in te zetten om buiten de fiscaliteit de kosten voor werkgevers te verlagen. In de reactie op de Commissie Regulering van werk zal onder meer worden gekeken naar maatregelen die de kosten voor werkgevers kunnen verlagen, ook specifiek voor het mkb. Het kabinet streeft ernaar deze technische beleidsvarianten voor de zomer naar de Kamer te sturen.

Tabel 9.2: Aanpassing tabel bij lagere lasten werkgevers

Maatregel per knelpunt	Budgettaire
1. Steeds hogere lastendruk op arbeid	
Beperkte verlaging belastingtarieven	2.000
Verlaging arbeidskosten werkgevers	-2.000

Toelichting op het voorbeeldpakket

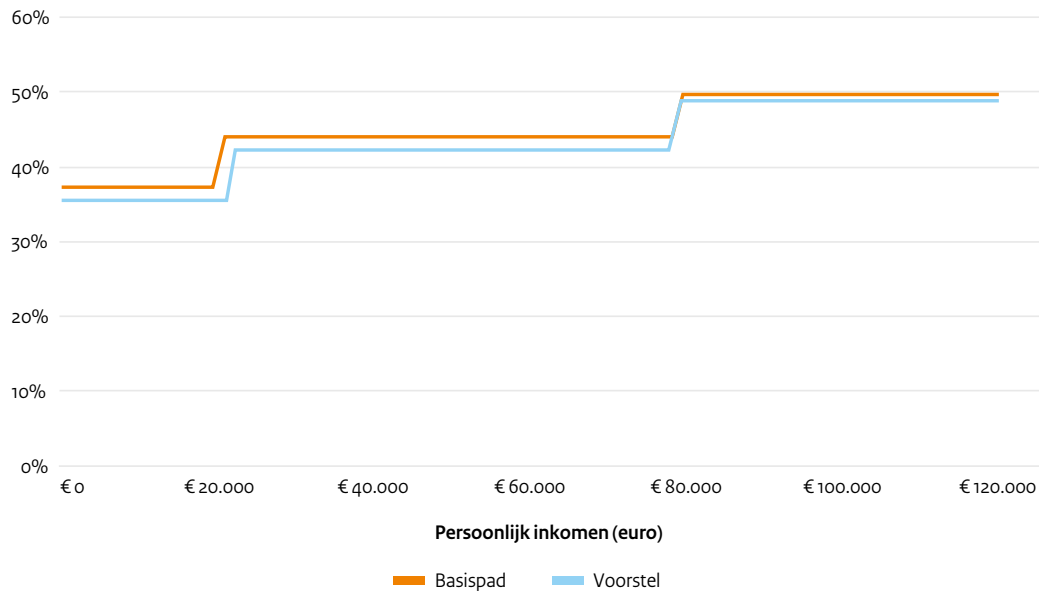
Het voorbeeldpakket zorgt voor lagere verlaging van de lasten op arbeid. Dit wordt vooral bereikt door lagere belastingtarieven en door de algemene heffingskorting (AHK) weer inkomensafhankelijk te maken. Het inkomensafhankelijk maken van de AHK is nadelig voor AOW-gerechtigden met een aanvullend pensioen. Voor AOW-gerechtigden is de tariefstijging namelijk groter dan het afbouwpercentage van de AHK. Om hiervoor te corrigeren wordt in het voorbeeldpakket de Inkomensondersteuning AOW (IOAOW) verhoogd.¹⁵⁷ In box 1 komen er weer formeel drie verschillende tarieven (33,2% / 40,6% / 48,5%), waar dit in de oude situatie inclusief de afbouw van de algemene heffingskorting met 6,2% ook al het geval was (37,1% / 43,3% / 49,5%). Zie ook figuur 9.1. Naast het verlagen van belastingtarieven is het uiteraard ook mogelijk om te schuiven met schijfgrenzen om de lasten op arbeid te verlagen.

¹⁵⁷ De IOAOW is een bruto tegemoetkoming bovenop de AOW. In het voorbeeldpakket is voor deze maatregel gekozen omdat deze door alle AOW-gerechtigden wordt verzilverd in tegenstelling tot de fiscale ouderenkorting.

In het voorbeeldpakket wordt het beginpunt van het tarief tweede schijf met € 2.000 opgeschoven tot circa € 24.500. Hierdoor worden uitkeringsgerechtigden, AOW-gerechtigden en mensen die het wettelijk minimumloon verdienen alleen nog maar in de eerste schijf belast. In een stelsel met meerdere tariefschijven is het logisch dat de laagste inkomens alleen in de eerste schijf worden belast.

Dit alles zorgt voor een verlaging van de lasten op arbeid over de hele linie.

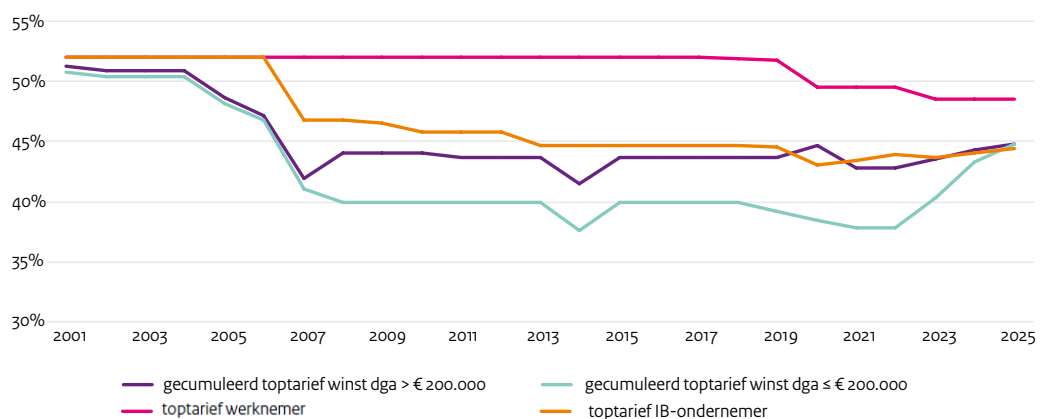
Figuur 9.1: Ontwikkeling tarieven in box 1 (inclusief afbouw van de algemene heffingskorting)



Het verschil in de belastingheffing tussen werknemers, dga's en IB-ondernemers wordt kleiner.

Er wordt een stap gezet richting een globaal evenwicht. De marginale toptarieven van IB-ondernemers en dga's is in 2025 aan elkaar gelijk, het marginale toptarief in box 1 zit daar enkele %-punten boven. Er wordt een gedifferentieerd tarief in box 2 geïntroduceerd van 27% tot € 50.000 en 31% daarboven. Figuur 9.2 laat de uitwerking van deze maatregelen op het globale evenwicht zien. Bij de figuur moet opgemerkt worden dat de figuur geldt voor dga's die meer dan € 50.000 in box 2 uitkeren. Tot € 50.000 geldt in het voorbeeldpakket een lager tarief.

Figuur 9.2: De ontwikkeling van de marginale toptarieven in het voorbeeldpakket



De belastingopbrengst van milieubelastingen blijft als percentage van het bbp constant.

Het bouwsteenonderzoek 'Fiscale vergroening en grondslagerosie' laat zien dat er de opbrengst van milieubelastingen in absolute zin en als percentage van het bbp daalt. Er is een pakket van € 1,5 miljard nodig om de belastingopbrengsten tot en met 2025 als percentage van het bbp constant te houden. Dit is in zekere zin een willekeurige maatstaf. Tegelijkertijd is het aanmerkelijk dat gezien de opgave op klimaatgebied de komende jaren aanvullende maatregelen in de milieubelastingen nodig zijn. Ook dragen deze maatregelen bij aan een betere belastingmix,

met lagere lasten op arbeid. In het voorbeeldpakket zijn een aantal maatregelen opgenomen waarmee milieubelastend gedrag wordt ontmoedigd.

De Vpb wordt meer in balans gebracht. Het gaat daarbij om het creëren van een ondergrens in de Vpb voor bedrijven met winstgevende activiteiten in Nederland en het elimineren van verschillen (mismatches) met het buitenland. Dit is conform de basisvariant van de Adviescommissie belastingheffing multinationals. De opbrengst wordt gebruikt om het hoge Vpb tarief te verlagen. Daarvan profiteren alle bedrijven.

Andere lasten worden verzaamd om de lasten op arbeid te kunnen verlichten.

De gemeentelijke belastingen worden met € 4 miljard verhoogd (gelijk verdeeld over een ingezetenenheffing en hogere OZB) en de bijdrage aan het Gemeentefonds wordt met hetzelfde bedrag verlaagd. Gemeentelijke belastingen worden doorgaans kwijtgescholden aan lage inkomens zoals bijstandsgerechtigden, terwijl deze groep wel profiteert van de terugsluis in de vorm van lagere tarieven in de inkomstenbelasting. Om te voorkomen dat een armoedeval ontstaat wordt de bijstand verlaagd.¹⁵⁸ Dat zorgt ervoor dat de netto bijstand ongeveer gelijk blijft. Het lage btw-tarief gaat met 3%-punt omhoog, zo wordt het verschil tussen de twee tarieven kleiner. Dat zorgt voor meer neutraliteit. De hypotheekrenteaftrek wordt deels afgebouwd en het eigenwoningforfait wordt verlaagd. In de periode na 2025 kan de hypotheekrenteaftrek verder worden afgebouwd, waarna de vraag relevant wordt hoe het eindbeeld voor de fiscale behandeling van de eigen woning eruitziet.

9.3 Effecten voorbeeldpakket

Het voorbeeldpakket is omvangrijk, maar heeft toch beperkte inkomenseffecten. Tabel 9.4 presenteert de inkomenseffecten. Deze zijn berekend met behulp van het microsimulatiemodel MIMOSI.¹⁵⁹ Een dergelijk omvangrijk pakket heeft een macro-economische doorwerking op lonen en prijzen. Deze macro-economische doorwerking is niet in de doorrekening meegenomen. Uit tabel 9.4 blijkt dat de effecten voor de meeste groepen gematigd zijn. Ongeveer 67% van alle huishoudens heeft een inkomenseffect tussen de -2% en +2%. Slechts 2% van de huishoudens heeft een inkomenseffect groter dan -5% of +5%. Ondanks dat het pakket budgettair neutraal is, zijn de inkomenseffecten in doorsnee positief. Een doorsnee huishouden (de mediaan) gaat er 1% op vooruit.

Niet alle maatregelen zijn zichtbaar in de doorrekening. Sommige maatregelen zijn niet toe te rekenen aan individuele huishoudens of hebben geen inkomens- maar een vermogenseffect. Dat geldt bijvoorbeeld voor maatregelen in de winstsfeer en maatregelen met betrekking tot de dga zoals het afschaffen van de marge in het gebruikelijk loon en het (verder) beperken van het lenen van de eigen bv. De introductie van een opstaptarief in box 2 is wel verwerkt in de doorrekening. Per saldo zit voor bijna € 13 miljard aan lastenverzwarende maatregelen in de doorrekening. De meeste werknemers, gepensioneerden of uitkeringsgerechtigden hebben niet te maken met deze maatregelen. Voor het overgrote deel van de huishoudens geeft tabel 9.4 de inkomenseffecten dus goed weer. Dat geldt niet voor de groep dga's. Ter illustratie zijn een aantal voorbeeldberekeningen¹⁶⁰ voor dga's in tabel 9.3 afgezet tegen IB-ondernemers en werknemers met vergelijkbare inkomens. De resultaten zijn partiële inkomenseffecten voor voorbeeldhuishoudens, waarin de effecten van bijvoorbeeld hogere btw en gemeentelijke lasten of de beperking HRA niet zijn meegenomen. De tabel laat zien dat dga's met winsten tot

¹⁵⁸ Via een versnelling van de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon.

¹⁵⁹ MIMOSI is door het CPB ontwikkeld om inkomens- en budgettaire van beleidsmaatregelen door te rekenen. Het wordt door het CPB en de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Financiën gebruikt bij ramingen en analyses op het gebied van koopkracht, loonkosten, sociale zekerheid en loon- en inkomstenheffing.

¹⁶⁰ Bij deze berekeningen is aangenomen dat dga's premie afdragen voor pensioenopbouw en arbeidsongeschiktheidsverzekering, hun winst volledig uitkeren en dat geen sprake is van hypotheekrenteaftrek of andere aftrekposten. In de berekeningen zijn de wijzigingen in de tarieven en heffingskortingen uit box 1, box 2 en de Vpb meegenomen. Ook is het gebruikelijk loon (boven het minimum) hoger, als gevolg van het afschaffen van de marge in het gebruikelijk loon.

ruim een ton via hun gebruikelijk loon vooral profiteren van de tariefsverlagingen in de IB, maar dat bij hogere winsten het nadeel van wijzigingen in Vpb- en box 2-tarieven overheerst.

Tabel 9.3: Partiële inkomenseffecten werknemer, ib-ondernemer en dga in 2025

Brutoloon / winst	€ 50.000	€ 100.000	€ 150.000	€ 200.000
Inkomenseffect werknemer	+4,5%	+4,1%	+3,5%	+3,2%
Inkomenseffect IB-ondernemer	-3,6%	+0,7%	-0,4%	-0,5%
Inkomenseffect dga	+5,2%	-0,7%	-2,5%	-3,8%

Het afbouwen van de ondernemersfaciliteiten zorgt voor negatieve effecten voor

IB-ondernemers. De Commissie Regulering van werk concludeert dat onder andere fiscale verschillen tussen ib-ondernemers en andere werkenden zorgen voor ongewenste loonkostenverschillen tussen werkenden. Het advies van de Commissie is om inkomen uit arbeid in alle gevallen gelijk te belasten. In het voorbeeldpakket is dit uitgewerkt door een stap te zetten in het afbouwen van de ondernemersfaciliteiten. IB-ondernemers gaan er hierdoor in doorsnee met 2,6% op achteruit. Anders gezegd: om hetzelfde inkomen te behalen zal een IB-ondernemer hogere tarieven moeten rekenen, waardoor een opdrachtgever minder prikkel heeft om een zelfstandige in te huren en een werkende minder prikkel om zelfstandige te worden. Het advies van de Commissie is breder dan alleen het fiscale onderdeel. Voor een politieke weging van de maatregelen is het nodig dat ook de maatregelen op de andere terreinen verder worden uitgewerkt.

Tabel 9.4 Inkomenseffecten integrale variant 2025

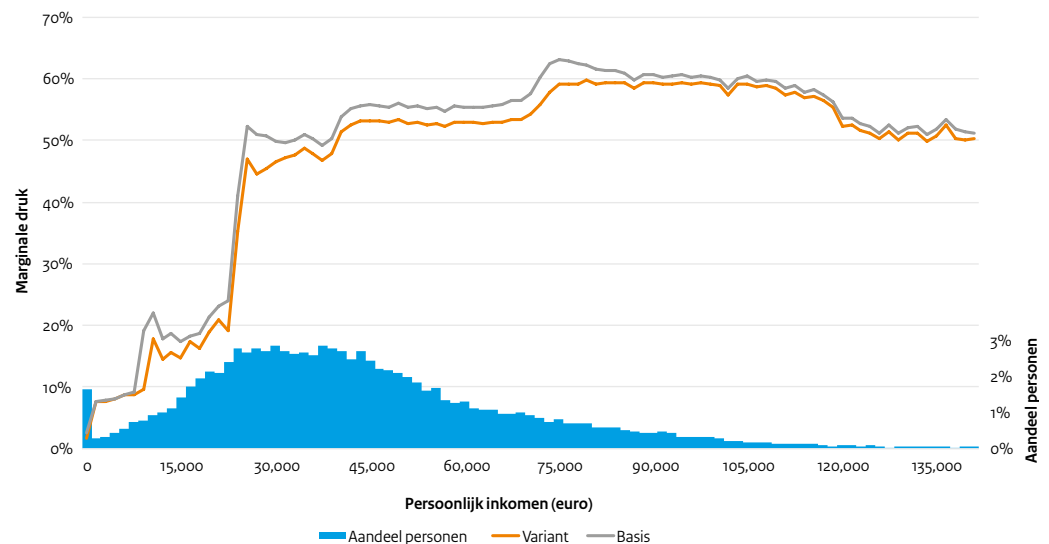
	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	Geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aantal (x1000)
Inkomensgroepen										
1 ^e (<=114% WML)	1%	5%	30%	0%	45%	19%	0%	100%	0,7%	1.530
2 ^e (114-181% WML)	2%	3%	15%	0%	47%	32%	0%	100%	1,5%	1.530
3 ^e (181-274% WML)	3%	6%	20%	0%	46%	25%	0%	100%	0,9%	1.520
4 ^e (274-407% WML)	2%	8%	20%	0%	46%	24%	0%	100%	0,9%	1.530
5 ^e (>407% WML)	2%	12%	19%	0%	45%	22%	0%	100%	1,0%	1.520
Inkomensbron¹										
werkenden (ex. zelfstandigen)	1%	4%	17%	0%	48%	30%	0%	100%	1,3%	4.270
uitkeringsontvangers	1%	4%	23%	0%	56%	17%	0%	100%	0,8%	640
gepensioneerden	0%	3%	29%	0%	48%	21%	0%	100%	0,9%	2.040
zelfstandigen	18%	45%	22%	0%	11%	4%	0%	100%	-2,6%	550
Huishoudtype										
tweeverdieners	2%	8%	21%	0%	48%	22%	0%	100%	0,9%	3.810
alleenstaanden	2%	5%	21%	0%	44%	28%	0%	100%	1,1%	3.460
alleenverdieners	3%	10%	23%	0%	44%	19%	0%	100%	0,8%	360
Kinderen²										
met kinderen	3%	12%	28%	0%	46%	10%	0%	100%	0,3%	1.690
zonder kinderen	2%	7%	14%	0%	45%	32%	0%	100%	1,3%	3.930
Woningeigendom										
eigenwoningbezitters	2%	10%	25%	0%	52%	11%	0%	100%	0,6%	4.420
huurders	1%	3%	15%	0%	38%	43%	0%	100%	1,7%	3.200
Alle huishouden	2%	7%	21%	0%	46%	25%	0%	100%	1,0%	7.620

¹ Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW

² Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

Het voorbeeldpakket leidt tot een lagere marginale druk. In het voorbeeldpakket zijn de lasten op arbeid verlaagd door lagere belastingtarieven en het weer inkomensafhankelijk maken van de algemene heffingskorting. Dat leidt ertoe dat de marginale druk over het hele inkomensgebouw wordt verlaagd. Dit wordt geïllustreerd in figuur 9.3. De laagste inkomensgroepen profiteren van de daling van het tarief eerste schijf van 37,1% naar 33,15%. Middeninkomens profiteren van het niet meer afbouwen van de algemene heffingskorting. Dat scheelt 5,85% in hun marginale druk. Daar staat een verhoging van het belastingtarief met 3,55% tegenover. Per saldo daalt de marginale druk voor deze groep dus met 2,3%. De hogere inkomensgroepen zien hun marginale druk dalen door de verlaging van het toptarief met 1%-punt naar 48,5%.

Figuur 9.3: Marginale druk voorbeeldpakket 2025



9.4 Uitvoeringsaspecten

Zoals bekend kampt de Belastingdienst met achterstallig onderhoud in de IV-systemen. Hier wordt aan gewerkt, de Belastingdienst investeert bijvoorbeeld structureel in moderne IV-systemen die op termijn zorgen voor een grotere wendbaarheid. Tegelijkertijd is de verwachting dat ook komende jaren de IV-problematiek een impact blijft hebben op de uitvoerbaarheid van beleidsmaatregelen. Mede hierdoor is niet met zekerheid aan te geven in welke mate bovenstaand voorbeeldpakket uitvoerbaar is binnen de beschikbare kaders, en zo ja, op welke termijn dat dan het geval is.

Een volgend kabinet besluit mogelijk over een omvangrijk beleidspakket. Of een dergelijk nieuw pakket aan maatregelen in te passen is en in welk tempo, is alleen goed te bepalen als alle plannen uit een nieuw regeerakkoord bekend zijn. Dan is er namelijk zicht op de stapeling en samenhang van plannen. Niet alleen de fiscale, maar ook de plannen op andere beleidsterreinen die de Belastingdienst raken. Het is belangrijk de uitvoerbaarheid politiek te wegen. De Belastingdienst adviseert dan ook dat de informateur al tijdens de formatie een uitvoeringsperspectief vraagt op de uitvoerbaarheid van het totale pakket voorstellen van een mogelijk regeerakkoord. Dit geeft daarmee een eerste indicatie van de uitvoerbaarheid. Daar waar nodig en mogelijk wordt de formerende partijen in overweging gegeven om fiscaal beleid door een andere uitvoerder dan de Belastingdienst te laten uitvoeren. Alleen bij uitzondering zou de Belastingdienst niet-fiscale taken moeten uitvoeren.

Sommige maatregelen uit het voorbeeldpakket zijn alleen parameteraanpassingen. Deze zijn doorgaans relatief eenvoudig uitvoerbaar. Maar veel maatregelen vereisen ook verdergaande aanpassingen in de IV-systemen en/of het toezicht. Pas als de wettekst vaststaat en een echte uitvoeringstoets vastgesteld is, is duidelijk of deze maatregelen daadwerkelijk uitvoerbaar zijn en ontstaat ook meer inzicht op bijvoorbeeld de IV-impact en benodigde handhavinginszetz.

Een van de belangrijkste randvoorwaarden voor de uitvoerbaarheid is de inpassing in het IV-portfolio. Voor veel maatregelen is namelijk IV-capaciteit benodigd en het portfolio is voor de komende jaren al overvraagd. Er is daarom prioritering nodig tussen beleidsvoorstellen, onderhoud en modernisering van IV-systemen. Deze prioritering is alleen te maken nadat meer inzicht bestaat in de IV-impact van de beleidsvoorstellen. De Belastingdienst is voornemens ter voorbereiding op de formatie nog een verdiepingsslag op de bouwstenen te maken waarvan in ieder geval de inzet is het inzicht te vergroten welke onderdelen van het IV-portfolio door de diverse voorstellen worden geraakt. Dit moet het mogelijk maken in een zo vroeg mogelijk stadium potentiële knelpunten als gevolg van mogelijke samenloop bij de implementatie van voorstellen te signaleren. Daarop voortbouwend wil de Belastingdienst, een half jaar na het sluiten van een regeerakkoord, een tussentijdse analyse uitvoeren naar het tijdpad waarin grotere wijzigingen uit het regeerakkoord kunnen worden doorgevoerd. De Belastingdienst adviseert dan ook om in het regeerakkoord ruimte te laten voor een nadere afweging van de invoeringsdata of zelfs heroverweging van de maatregelen.

De mate waarin en de snelheid waarmee beleid kan worden ingevoerd, is daarbij geen statisch gegeven. Stabiele en toereikende financiële kaders voor de IV zijn bijvoorbeeld een belangrijke randvoorwaarde voor het creëren van een slagvaardige en meer wendbare IV-uitvoeringscapaciteit. Sowieso geldt dat de uitvoering gebaat is bij een eenvoudige vormgeving van beleidsvoorstellen. Dit geldt niet alleen voor de IV-inpassing ervan, maar ook voor het toezicht en de reguliere uitvoering is eenvoud en helderheid van belang. Daarbij kan een vermindering van het instrumentalisme bijdragen aan een stabielere uitvoering. Zie hiervoor ook diverse voorstellen die in het traject 'Bouwstenen voor een beter Belastingstelsel' zijn opgenomen.

9.5 Stap naar een ander stelsel voor inkomensondersteuning

Eén van de grote uitdagingen voor de komende periode is het vormgeven van een ander stelsel voor inkomensondersteuning. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat een wijziging in het toeslagenstelsel vraagt om fundamentele wijzigingen in de achterliggende domeinen van de toeslagen zoals de zorg, huren, kinderopvang, de fiscaliteit en de sociale zekerheid. Deze paragraaf geeft een ruwe schets van hoe een alternatief voor het huidige toeslagenstelsel eruit kan zien.

In deze ruwe schets wordt de zorgtoeslag afgeschaft, de huurtoeslag sterk vereenvoudigd, de kinderopvangtoeslag vervangen door een brede kindvoorziening, en het kindgebonden budget geïntegreerd met de kinderbijslag tot één regeling voor gezinnen met kinderen. Tabel 9.5 geeft een overzicht van de concrete wijzigingen (kolom doorrekening inkomenseffecten) en het budgettaire effect (kolom budgettair) dat daarmee gepaard gaat. Van het afschaffen van de zorgtoeslag in combinatie met het vereenvoudigen van de huurtoeslag zijn gezamenlijk de inkomenseffecten en de effecten op de marginale druk berekend. Deze effecten komen bovenop het voorbeeldpakket uit de vorige paragraaf.

Tabel 9.5: Maatregelen ruwe schets in € en budgettaire effecten in € miljoen, 2025

Maatregel per knelpunt	Doorrekening inkomenseffecten	Budgettair
Zorgtoeslag		
Afschaffen zorgtoeslag	-1.550	7.100
Verlagen nominale premie	-500	-7.300
Uitkeerbare heffingskorting	+500	-2.200
Verhoging minimumloon	5%	-2.400 ¹⁶¹
Verhogen tarief 2e schijf	2,00%	3.600
Lagere AOW premie/hogere belasting	2,00%	500
Arbeidskorting bij 3e inkomensgrens	-150	700
Huurtoeslag		
Genormeerde huur (met max huurgroens dus exclusief vrije sector)	40%	-100
Herziening in samenhang met rol woningcorporaties		Afhankelijk vormgeving
Kinderopvangtoeslag		
Introductie basisvoorziening kinderopvang		Afhankelijk van scenario
Afschaffen KOT		3.300
Afschaffen IACK		1.800
VVE middelen		400
Kindgebonden budget		
Integratie Wkb met AKW		0

Een belangrijk onderdeel binnen deze schets van een alternatief stelsel voor inkomensondersteuning is het afschaffen van de zorgtoeslag. De zorgtoeslag is net als andere toeslagen gericht op specifieke inkomensgroepen op basis van een schatting van het actuele inkomen. De zorgtoeslag is in vergelijking met de huur- en kinderopvangtoeslag eenvoudiger uit te voeren omdat de zorgtoeslag is gebaseerd op een gestandaardiseerde premie en eigen risico. Er hoeft dus niet te worden gecontroleerd hoeveel burgers aan hun zorgverzekeraar aan premie betalen. De zorgtoeslag is echter qua budgettaire omvang en het aantal toeslagontvangers wel de grootste van alle toeslagen. Daarom is ook het aantal nabetalingen het grootst, al zijn de gemiddelde bedragen lager dan bijvoorbeeld in de kinderopvangtoeslag. De maximale zorgtoeslag voor een alleenstaande is sinds 2006 gestegen van € 403 naar een geraamd bedrag van € 1.550 in 2025. Dit komt deels door de koppeling van de zorgtoeslag aan de ontwikkeling van de nominale zorgpremie plus het gemiddeld betaalde eigen risico en dus aan de ontwikkeling van de zorgkosten. Een andere reden is dat de zorgtoeslag door verschillende kabinetten is ingezet als koopkrachtinstrument en dus harder is gestegen dan de Zvw-premie (lage inkomens betalen nu per saldo minder aan Zvw-kosten dan bij de start van de Zvw, los van eigen betalingen). De verwachting is dat de zorgkosten ook in de toekomst zal blijven stijgen. Als gevolg zal de zorgtoeslag en bijbehorende problematiek ook toenemen, zie ook hoofdstuk 2. Doordat de zorgkosten blijven toenemen, zal de afschaffing van de zorgtoeslag een hogere impact hebben naarmate de tijd verstrijkt.

Het is mogelijk om de zorgtoeslag af te schaffen met beperkte inkomenseffecten.

Het afschaffen van de zorgtoeslag met beperkte inkomenseffecten kent grofweg twee grote uitdagingen die moeten worden opgelost:

- 1) Er is een groep huishoudens aan de onderkant van het inkomensgebouw die niet met het bestaande fiscale instrumentarium of hogere uitkeringen bereikt kan worden (vooral zzp'ers, werkenden met een laag inkomen, studenten). Deze groep heeft nu vaak een negatieve belastingdruk doordat het bedrag aan ontvangen toeslagen groter is dan het bedrag aan betaalde belasting.

¹⁶¹ Extra uitkeringskosten € 3.200 miljoen en extra belastingopbrengsten € 800 miljoen.

- 2) Toeslagen zijn een tegemoetkoming op huishoudinkomen en het fiscale stelsel is gebaseerd op individueel inkomen. Daarom zullen er altijd zowel positieve als negatieve inkomenseffecten optreden bij het afschaffen van de zorgtoeslag in combinatie met compensatie binnen het bestaande instrumentarium.

In de ruwe schets zijn deze problemen aangepakt door de zorgtoeslag af te schaffen, de nominale premie met € 500 te verlagen en een verzilverbare heffingskorting van € 500 per volwassene op huishoudniveau te introduceren. Ook zijn er aanvullende maatregelen nodig, zoals een verhoging van het WML. Het verlagen van de nominale premie is relatief duur, aangezien alle volwassenen hiervan profiteren. In deze schets wordt ervoor gekozen de kosten van de lagere premie te compenseren door hogere belastingtarieven in box 1. Dit zorgt voor een hogere marginale druk. Daarom kiezen we in deze schets voor een relatief beperkte verlaging van de nominale premie. De verzilverbare heffingskorting op huishoudniveau is nodig om alleenstaanden met een laag inkomen te compenseren die door het afschaffen van de zorgtoeslag circa € 1.550 in 2025 op jaarbasis er op achteruit gaan.¹⁶² De verzilverbare heffingskorting kan niet onbeperkt worden verhoogd, want op die manier wordt een deel van de problematiek van de toeslagen verplaatst naar de fiscaliteit (bijvoorbeeld hoge terugvorderingen als gevolg van een wisselend inkomen). Daarom is in deze uitwerking gekozen voor een verzilverbare heffingskorting met een hoogte van € 500 per volwassene die met 8% van het huishoudinkomen boven het minimumloon wordt afgebouwd.

Er zijn aanvullende maatregelen nodig voor een evenwichtig inkomensbeeld, zoals een verhoging van het wettelijk minimumloon met 5%. Om te positieve inkomenseffecten bij gepensioneerden te voorkomen wordt de AOW-premie met 2%-punt verlaagd en het belastingtarief verhoogd.¹⁶³ Hierdoor betalen gepensioneerden een hoger belastingtarief. Ook is de maximale arbeidskorting met € 150 verlaagd. Het pakket is budgettair neutraal gemaakt door de belastingtarieven in de nieuwe tweede en derde schijf van box 1 met 2%-punt te verhogen (zie tabel 9.5).

De huurtoeslag is complex. Een goed alternatief is momenteel echter niet voorhanden.

De huurtoeslag is ingewikkeld omdat de hoogte van deze toeslag naast huishoudinkomen, vermogen en samenstelling van het huishouden ook afhankelijk is van de werkelijk betaalde huur. Daarin wijkt de huurtoeslag af van bijvoorbeeld de zorgtoeslag die uitgaat van een gemiddelde nominale premie. Bovendien is de vormgeving van de huurtoeslag complex door het gebruik van verschillende aftoppingsgrenzen en kwaliteitskortingsgrenzen¹⁶⁴ die de hoogte van de vergoeding bepalen en de bijtelling op de huur voor servicekosten. Er is echter geen eenvoudig alternatief voor de huurtoeslag die zorgt dat mensen met een laag inkomen betaalbaar kunnen huren. Daarbij kan het minimumloon niet onbeperkt worden verhoogd zonder negatieve gevolgen voor de arbeidsmarkt, omdat werknemers met een laag inkomen daardoor duurder worden voor werkgevers. Het IBO Toeslagen schetst een oplossingsrichting met een grotere rol voor woningcorporaties. Deze optie zou verder onderzocht kunnen worden.

De huurtoeslag kan worden vereenvoudigd door deze niet langer te bepalen op de werkelijke huur. Een vergaande vereenvoudiging is om de huurtoeslag onafhankelijk te maken van de betaalde huur. In het rapport van de Brede Maatschappelijke Heroverweging over de woningmarkt is een variant uitgewerkt met een ingroeipad van tien jaar. Dat betekent dat in 2025 de huurtoeslag wordt bepaald op basis van 60% van de werkelijke huur en 40% van een genormeerde huur. Vervolgens zijn er twee opties. Een huurtoeslag op basis van een

¹⁶² Geraamde maximale zorgtoeslag voor een alleenstaande in 2025.

¹⁶³ Voor niet-AOW-gerechtigden is het totaal tarief in schijf 1 en 2 daarmee ongewijzigd, maar voor AOW-gerechtigden valt het 2%-punt hoger uit.

¹⁶⁴ Voor elk huishouden dat in aanmerking komt voor huurtoeslag wordt eerst de zogenaamde basishuur vastgesteld. Dat deel van de huur moet het huishouden zelf betalen, er is geen toeslag over mogelijk. De hoogte van de basishuur is afhankelijk van het inkomen. Het bedrag tussen de basishuur en de kwaliteitskortingsgrens wordt 100% vergoed door huurtoeslag. De kwaliteitskortingsgrens is een harde grens in euro's, die op 1 januari van ieder kalenderjaar wordt aangepast. Voor huurders met een iets hoger inkomen geldt dat hun 'basishuur' hoger is dan de kwaliteitskortingsgrens. Die huurders krijgen dus géén toeslag over het deel van de huur tot de kwaliteitskortingsgrens.

genormeerde huur waarbij de maximale huurgrens (ongeveer € 800 in 2025) behouden blijft en een alternatief waarbij de maximale huurgrens vervalt. Dat laatste betekent dat huishoudens met een laag inkomen in de vrije huursector ook recht op huurtoeslag krijgen. De keuze voor één van beide opties moet passen binnen de visie op de woningmarkt, en dan in het bijzonder op de sociale huursector. De tweede optie past meer bij een marktgerichte benadering die de doorstroming bevordert, maar zorgt ervoor dat meer huishoudens recht krijgen op huurtoeslag. De eerste optie past meer bij een keuze voor volkshuisvesting. In deze ruwe schets is gekozen voor de eerste optie waarbij de maximumhuurgrens behouden blijft.

De inkomenseffecten van het afschaffen van de zorgtoeslag en de vereenvoudiging van de huurtoeslag zijn gematigd. De inkomenseffecten van beide maatregelen zijn bovenop het voorbeeldpakket geplaatst. De overstap naar een integrale kindvoorziening is dus niet in de doorrekening opgenomen. De effecten bieden een illustratie van de effecten van een deel van de overstap naar een nieuw stelsel voor inkomensondersteuning. Het pakket in de doorrekening is nog steeds budgettair neutraal. Vooral de gedeeltelijke overstap naar genormeerde huren zorgt voor spreiding in het inkomensbeeld bij de laagste inkomenscategorie. Zo is er een klein aantal huishoudens met relatief grote positieve inkomenseffecten doordat hun feitelijke huur veel lager is dan het genormeerde huurbedrag. Middeninkomens gaan er wat meer op vooruit dan in het voorbeeldpakket. Dit wordt veroorzaakt doordat hun voordeel van het verlagen van de nominale premie groter is dan het nadeel van hogere tarieven in de tweede en derde schijf. Wat opvalt is dat de alleenverdieners achterblijven bij tweeverdieners. Dit wordt veroorzaakt doordat zij de zorgtoeslag verliezen en een te hoog inkomen hebben om voor de nieuwe heffingskorting in aanmerking te komen.

Tabel 9.6: Inkomenseffecten voorbeeldpakket vorige paragraaf inclusief afschaffen zorgtoeslag en vereenvoudiging huurtoeslag, 2025

	<-5%	-5 tot -2%	-2 tot 0%	Geen effect	0 tot 2%	2 tot 5%	>5%	Totaal	Mediaan	Aantal (x1000)
Inkomensgroepen										
1° (<=114% WML)	4%	13%	25%	0%	33%	15%	10%	100%	0,5%	1.530
2° (114-181% WML)	3%	7%	15%	0%	34%	34%	6%	100%	1,5%	1.530
3° (181-274% WML)	3%	6%	17%	0%	37%	37%	8%	100%	1,6%	1.520
4° (274-407% WML)	3%	7%	18%	0%	27%	27%	1%	100%	1,1%	1.530
5° (>407% WML)	2%	15%	22%	0%	14%	14%	0%	100%	0,5%	1.520
Inkomensbron ¹										
werkenden (ex. zelfstandigen)	1%	7%	20%	0%	43%	26%	2%	100%	1,0%	4.270
uitkeringsontvangers	1%	12%	26%	0%	22%	22%	17%	100%	1,0%	640
gepensioneerden	1%	5%	17%	0%	39%	30%	9%	100%	1,4%	2.040
zelfstandigen	24%	43%	18%	0%	10%	4%	1%	100%	-3,1%	550
Huishoudtype										
tweeverdieners	3%	8%	16%	0%	37%	30%	5%	100%	1,3%	3.810
alleenstaanden	3%	10%	22%	0%	38%	21%	5%	100%	0,8%	3.460
alleenverdieners	8%	18%	23%	0%	30%	18%	3%	100%	0,1%	360
Kinderen ²										
met kinderen	4%	14%	25%	0%	41%	13%	2%	100%	0,3%	1.690
zonder kinderen	4%	10%	18%	0%	35%	28%	5%	100%	1,1%	3.930
Woningeigendom										
eigenwoningbezitters	4%	11%	22%	0%	44%	17%	2%	100%	0,6%	4.420
huurders	2%	7%	16%	0%	28%	37%	9%	100%	1,8%	3.200
Alle huishouden	3%	10%	19%	0%	37%	25%	5%	100%	1,0%	7.620

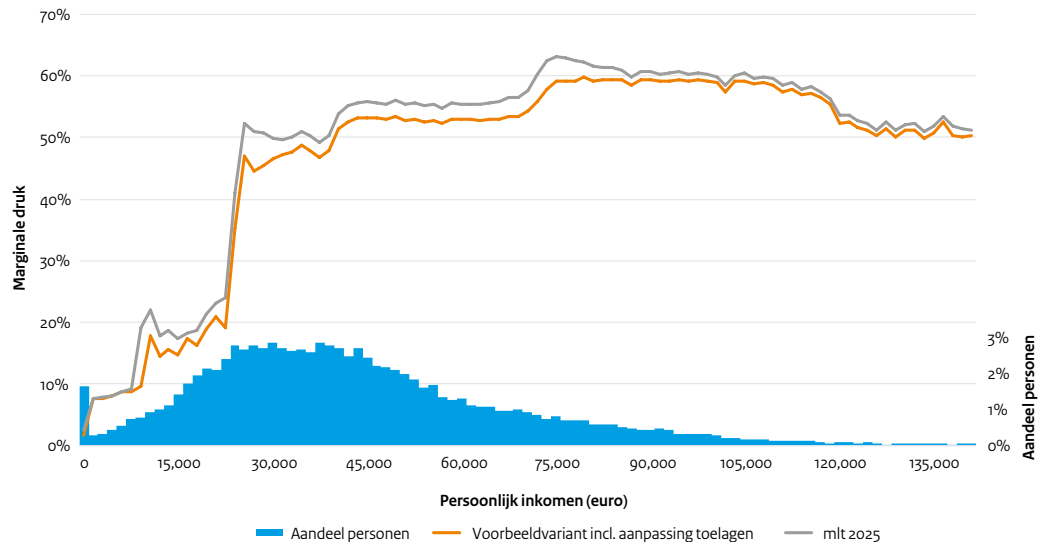
¹ Indeling op basis van belangrijkste inkomensbron. Bij gepensioneerden: aanvullend inkomen naast AOW

² Indeling naar kinderen op basis van aanwezigheid kinderen tot 18 jaar en exclusief gepensioneerden

De maatregelen zorgen voor een verlaging van de marginale druk over de hele linie.

Ten opzichte van het voorbeeldpakket zorgt het afschaffen van de zorgtoeslag voor een verdere verlaging van de marginale druk voor lage inkomens met recht op zorgtoeslag. Dit komt omdat het afbouwpercentage van de zorgtoeslag (13,5%) hoger is dan het afbouwpercentage van de nieuwe verzilverbare heffingskorting (8%). Verderop in het inkomensgebouw is de marginale druk iets hoger dan in het voorbeeldpakket door de verhoging van tarief tweede schijf ter dekking van het toeslagenpakket. De belastingtarieven in het toeslagenpakket worden 33,2% / 42,7% / 48,5%.

Figuur 9.4: marginale druk voorbeeldpakket inclusief afschaffen zorgtoeslag en vereenvoudiging huurtoeslag, (2025)



De kinderopvangtoeslag en de IACK kunnen worden vervangen door een brede basisvoorziening voor kinderen.

De kinderopvangtoeslag is waarschijnlijk het meest problematisch van alle toeslagen voor zowel gebruikers (de ouders) als de Belastingdienst. Dit komt vooral door de hoge bedragen en de vele variabelen waar de toeslag van afhankelijk is, zoals gewerkt uren, aantal uren opvang etc. De IACK is een fiscale tegemoetkoming voor werkende ouders met kinderen tot 12 jaar. Alhoewel de regeling goed gericht is op huishoudens die gevoelig zijn voor financiële prikkels (werkende ouders), is de effectiviteit twijfelachtig, zie ook hoofdstuk 3. Nederland kent een sterke deeltijdcultuur. Het IBO deeltijdwerk laat zien dat een duurzame verandering in arbeidsmarktgedrag vraagt om een brede aanpak met ingrepen op verschillende beleidsterreinen. Daarom wordt dit jaar een aantal scenario's ontwikkeld voor een nieuw stelsel omtrent voorzieningen rond kinderopvang (KO), het primair onderwijs (PO) en verlof voor gezinnen met kinderen van 0 tot 12 jaar¹⁶⁵. De kinderopvangtoeslag en de IACK zouden hierin op kunnen gaan, net als de middelen die voor voor- en vroegschoolse educatie (VVE) worden ingezet.

Het kindgebonden budget kan worden geïntegreerd met de kinderbijslag.

Kinderen brengen kosten met zich mee en verminderen zo de financiële draagkracht van een gezin. Momenteel zijn er twee regelingen die een bijdrage bieden in de kosten van kinderen: het kindgebonden budget (bij de Belastingdienst) en de kinderbijslag (bij de SVB). Onderzocht kan worden of het mogelijk is om beide regelingen te integreren in één regeling die wordt uitgevoerd door één uitvoerder. Dit hoeft niet gepaard te gaan met inkomenseffecten.

¹⁶⁵ IBO Deeltijdwerk, 2020.

Bijlage

Bijlage 1 Lijst met fiches

Nr	Thema	Maatregel	Budgettair (structureel x € 1 miljard)
1	Belastingmix	Lagere premies werknemersverzekeringen of door lagere loon- en inkomensheffing	Nader te bepalen
2	Belastingmix	Fiscalisering AOW	4,00
3	Belastingmix	Verlagen aftoppingsgrens pensioensparen naar € 80.000 of € 60.000	0,10 of 0,30
4	Belastingmix	Invoeren grondbelasting	Nader te bepalen
5	Belastingmix	Verhoging verlaagd btw-tarief naar 12%	3,10
6	Belastingmix	Groter belastinggebied gemeenten door herinvoeren OZB-gebruikers woningen in combinatie met lagere lasten op arbeid	0
7	Belastingmix	Groter belastinggebied gemeenten door invoeren ingezetenenheffing in combinatie met lagere lasten op arbeid	0
8	Belastingmix	Verbreden belastinggrondslag OZB	2,00
9	Belastingmix	Moderniseren en uitbreiden overige gemeentelijke belastingen	0
10	Box 1	Arbeidskorting inkomensonafhankelijk maken en generiek verlagen	0
11	Box 1	Algemene heffingskorting inkomensonafhankelijk maken door aanpassing tariefstructuur	0
12	Box 1	Arbeidskorting inkomensonafhankelijk maken door aanpassing tariefstructuur	0
13	Box 1	Aftrekposten omzetten in heffingskortingen	1,20 tot 2,20
14	Box 1	IACK afschaffen	1,90
15	Box 1	WML verhogen en algemene heffingskorting (AHK) verlagen	0
16	Box 1	Equivalentiefactoren toepassen op de hoogte heffingskortingen	0
17	Box 1	Verhogen afbouwpunt algemene heffingskorting met € 5.000	-1,57
18	Aanmerkelijk belang	Afschaffen lage tarief Vpb	1,72
19	Aanmerkelijk belang	Verhoging box 2-tarief naar 30% (of 35%)	0,30 of 0,70
20	Aanmerkelijk belang	Afschaffen doelmatigheidsmarge gebruikelijk loon	0,21
21	Aanmerkelijk belang	Versobering uitzondering van eigenwoningschulden van het wetsvoorstel excessief lenen bij de eigen vennootschap	0
22	Aanmerkelijk belang	Verlagen van de schuldengrens in het wetsvoorstel excessief lenen bij eigen vennootschap naar € 17.500	0,06
23	Aanmerkelijk belang	Nieuwe eigenwoningschulden vallen ook onder wetsvoorstel excessief lenen bij eigen vennootschap	0,02
24	Aanmerkelijk belang	Tariefopstap in box 2	0,14
25	Aanmerkelijk belang	Invoering forfaitair rendement box 2	0,04
26	Aanmerkelijk belang	Afschaffing DSR voor het aanmerkelijk belang in de IB voor vererving en schenking	0,08
27	Aanmerkelijk belang	Kleine aanmerkelijk belangpakketten uitzonderen van BOR	Nader te bepalen
28	Aanmerkelijk belang	Verhuurd vastgoed standaard aanmerken als beleggingsvermogen voor de DSR en BOR	0
29	Aanmerkelijk belang	Verlaging vrijstelling waarde going concern naar 25% en aftopping op € 5 miljoen in de BOR	0,24
30	Aanmerkelijk belang	Afschaffen van vrijstelling waarde going concern in de BOR	0,29
31	Aanmerkelijk belang	Invoeren gebruikelijk kapitaalregeling	Nader te bepalen
32	Aanmerkelijk belang	Rente over ingehouden winsten in de bv belastingen in box 2	Nader te bepalen
33	Aanmerkelijk belang	Invoering aandeelhoudersregister	0
34	Digitale Platform	Verplichte datalevering door digitale platforms aan de Belastingdienst	0
35	Digitale Platform	Inhoudingsplicht voor platformaanbieders voor alle individuele aanbieders	0

36	Digitale Platform	Vereenvoudiging belastingregels	0
37	Digitale Platform	Voorlichting door de platforms en de Belastingdienst	0
38	Fiscale Vergroening/Mobiliteit	Vliegbelasting tarieven verdubbelen	0,42
39	Fiscale Vergroening/Mobiliteit	Vliegbelasting per vliegtuig	0,2 0
40	Fiscale Vergroening/Mobiliteit	Afschaffen teruggaaf BPM en vrijstelling MRB voor overheidsvoertuigen	0,09
41	Fiscale Vergroening/Mobiliteit	Introduceren BPM met CO ₂ -grondslag voor bestelauto's van particulieren en ondernemers	0,80
42	Fiscale Vergroening/Mobiliteit	MRB bestelauto's meer in evenwicht met personenauto's	1,40
43	Fiscale Vergroening/Mobiliteit	Afschaffen leeftijdsgrens van 12 jaar fijnstof toeslag MRB bestelauto's	0
44	Fiscale Vergroening/Mobiliteit	Invoering stikstof toeslag en verhoging fijnstof toeslag in MRB voor dieselpersonenauto's en dieselbestelauto's	0,38
45	Fiscale Vergroening/Mobiliteit	Accijnsverhoging op fossiele brandstoffen	0,69
46	Fiscale Vergroening/Mobiliteit	Accijns op kerosine voor intra-EU vluchten	0,55
47	Fiscale Vergroening/Mobiliteit	BTW op vliegtickets	0,10
48	Fiscale Vergroening/Mobiliteit	Invoeren CO ₂ -component in de grondslag van de MRB	0
49	Fiscale Vergroening/Mobiliteit	Verlaagd accijnstarief op hernieuwbare brandstoffen	Nader te bepalen
50	Fiscale Vergroening/Mobiliteit	In internationaal verband pleiten voor afschaffen accijnsvrijstelling binnenvaart	Nader te bepalen
51	Fiscale Vergroening/Mobiliteit	In internationaal verband pleiten voor afschaffen accijnsvrijstelling zeevaart	Nader te bepalen
52	Fiscale Vergroening/Mobiliteit	Invoeren houderschapsbelasting (MRB) op bromfietsen	0,11
53	Fiscale Vergroening/Mobiliteit	Aanpassen onbelaste vergoeding voor woon-werkverkeer	0,10
54	Fiscale Vergroening/Mobiliteit	Vrijstelling elektrisch varen	0
55	Fiscale Vergroening/Mobiliteit	Verhoging leeftijdstoepassing youngtimerregeling	0
56	Fiscale Vergroening/Industrie	CO ₂ -belasting industrie (lage tarifiering)	0,1
57	Fiscale Vergroening/Industrie	CO ₂ -belasting industrie (hoge tarifiering)	Nader te bepalen
58	Fiscale Vergroening/Industrie	Energiebelasting minder degressief	Nader te bepalen
59	Fiscale Vergroening/Industrie	Afbouwen vrijstelling energiebelasting op elektriciteit voor metallurgische processen	0,02
60	Fiscale Vergroening/Industrie	Afbouwen vrijstelling energiebelasting op aardgas voor metallurgische processen	0,03
61	Fiscale Vergroening/Industrie	Afbouwen vrijstelling energiebelasting op aardgas voor mineralogische processen	0,02
62	Fiscale Vergroening/Industrie	Uitbreiding MIA/Vamil (ook van invloed op mobiliteit, landbouw en gebouwde omgeving)	-0,03
63	Fiscale Vergroening/Industrie	Intensivering EIA (ook van invloed op landbouw en gebouwde omgeving)	-0,05
64	Fiscale Vergroening/Industrie	Beperken inputvrijstelling EB voor aardgas gebruikt in WKK's	Nader te bepalen
65	Fiscale Vergroening/Industrie	Afschaffen vrijstelling in de energiebelasting, kolenbelasting en accijns voor feedstocks (niet-energetisch verbruik)	0,03
66	Fiscale Vergroening/Industrie	Heffing luchtvervuiling industrie	Nader te bepalen
67	Fiscale Vergroening/Industrie	Belastingdifferentiatie energiebelasting blauwe en groene waterstof	Nader te bepalen
68	Fiscale Vergroening/Industrie	Heffing op lozing van restwarmte	Nader te bepalen
69	Fiscale Vergroening/Elektriciteit	Afschaffen vrijstelling kolenbelasting voor kolencentrales	0
70	Fiscale Vergroening/Elektriciteit	Verhogen minimum CO ₂ -prijs elektriciteitsopwekking	Nader te bepalen
71	Fiscale Vergroening/Gebouwde omgeving	Schuif in de energiebelasting; balans aardgas en elektriciteit	Nader te bepalen
72	Fiscale Vergroening/Gebouwde omgeving	Afschaffen teruggaaf energiebelasting religieuze- en non-profitinstellingen	0,03
73	Fiscale Vergroening/Gebouwde omgeving	Belasting op niet-duurzaam hout	0,02
74	Fiscale Vergroening/Gebouwde omgeving	Differentiatie van eigenwoningforfait naar energielabel woning	Nader te bepalen
75	Fiscale Vergroening/Landbouw	Afschaffing lagere EB-tarief glastuinbouw	0,02
76	Fiscale Vergroening/Landbouw	Belasting op kunstmest	0,10
77	Fiscale Vergroening/Landbouw	Belasting op gewasbescherming	0,06
78	Fiscale Vergroening/Overig	Verhogen afvalstoffenbelasting	0,02
79	Fiscale Vergroening/Overig	Grondwater sterker belasten in de leidingwaterbelasting	0,12

80	Fiscale Vergroening/Overig	Belasting op consumentenvuurwerk	0,02
81	Belasten van vermogen	Eigen woning naar box 3 met generieke vrijstelling gelijk aan de gemiddelde WOZ-waarde, borgen aflossingseis	3,09
82	Belasten van vermogen	Versneld afbouwen HRA en EWF (naar een vorm van 'defiscaliseren'), borgen aflossingseis	3,09
83	Belasten van vermogen	Afbouw HRA en EWF in huidig pad (in 2036 uitgefaseerd), borgen aflossingseis (70%)	3,09
84	Belasten van vermogen	Bevriezing EWF op 0,6% en verhoging EWF voor woningen boven € 300.000 (gemiddelde woningprijs)	3,60
85	Belasten van vermogen	Beperken HRA tot € 300.000, vervallen bijleenregeling, vervallen dertig-jaarstermijn en vervallen fiscale toets aflossingsverplichting	0,80
86	Belasten van vermogen	Afschaffen overdrachtsbelasting woningen	1,40
87	Belasten van vermogen	Schenkingsvrijstelling eigen woning afschaffen	0,20
88	Belasten van vermogen	Invoering progressief tarief in box 3 boven 1 mln	0,30
89	Belasten van vermogen	Invoering vermogensbelasting van 1% boven 1 mln	0,70
90	Belasten van vermogen	Afschrijvingsbeperking gebouwen in Vpb doortrekken naar IB-onderneming	0
91	Belasten van vermogen	Aanpassen regeling tijdelijke verhuur eigen woning	0,08
92	Belasten van vermogen	Fbi mag niet meer direct in vastgoed beleggen	0,05
93	Belasten van vermogen	Schenk- en erfbelasting; hoger tarief grote vermogens	0
94	Belasten van vermogen	Schenk- en erfbelasting; gelijktrekken tarieven kinderen en kleinkinderen	0,40
95	Belasten van vermogen	Schenk- en erfbelasting; beperking estateplanning in huwelijk	0
96	Belasten van vermogen	Schenk- en erfbelasting; rekening houden met verschillen in leefvormen	Nader te bepalen
97	Gezondheid	Het verhogen van de tarieven van de accijns op tabak	0,02
98	Gezondheid	Invoeren van een verbruiksbelasting op nicotinehoudende vloeistoffen (belastingheffing op e-sigaretten)	Nader te bepalen
99	Gezondheid	Het verhogen van de tarieven van de accijns op alcoholhoudende dranken	0,09
100	Gezondheid	Extra verlaagd btw-tarief op groenten en fruit	-0,50
101	Gezondheid	Staffels invoeren in de Verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken (frisdrankbelasting) op basis van suikergehalte	Nader te bepalen
102	Gezondheid	Algemeen btw-tarief op ongezonde producten	0,60
103	Gezondheid	Het introduceren van een verbruiksbelasting op ongezonde producten (niet zijnde dranken)	Nader te bepalen
104	Gezondheid	Belasting op het houden van productiedieren (dierentaks)	Nader te bepalen
105	Gezondheid	Slachttaks (op input, d.w.z. per dier)	Nader te bepalen
106	Gezondheid	Slachttaks (op output, d.w.z. onbewerkt vlees)	Nader te bepalen
107	Gezondheid	Algemeen btw-tarief op vlees	1,10
108	Gezondheid	Consumentenvleestaks	Nader te bepalen
109	Regulering van werk	Zelfstandigenaftrek afschaffen	1,24
110	Regulering van werk	Startersaftrek afschaffen	0,11
111	Regulering van werk	Aftrek speur- en ontwikkelingswerk afschaffen	0,01
112	Regulering van werk	Meewerkaftrek afschaffen	0,01
113	Regulering van werk	Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid afschaffen	0
114	Regulering van werk	Stakingsaftrek afschaffen	0,01
115	Regulering van werk	MKB-winstvrijstelling afschaffen	1,95
116	Regulering van werk	Afschaffing aftrekbaarheid toevoeging aan fiscale oudedagsreserve (FOR)	0,80
117	Regulering van werk	Voortwenteling niet-gerealiseerde zelfstandigenaftrek afschaffen	0,65
118	Regulering van werk	Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek intensiveren	Nader te bepalen
119	Belastingheffing multinationals	Begrens de jaarlijkse verliesverrekening, in combinatie met onbeperkte voortwenteling	0,4
120	Belastingheffing multinationals	Aftrekbeperking op aandeelhouderskosten	Nader te bepalen
121	Belastingheffing multinationals	Onderzoek aftrekbeperking op royalty's binnen concern	Nader te bepalen
122	Belastingheffing multinationals	Gezamenlijke cap aftrekbeperkingen	Nader te bepalen

123	Belastingheffing multinationals	Effectievere CFC-maatregel	Tot enkele honderden miljoenen
124	Belastingheffing multinationals	Eenzijdige neerwaartse correctie verrekenprijs achterwege laten	0,15
125	Belastingheffing multinationals	Afschrijvingsbeperking bij laagbelaste vermogensoverdrachten binnen concern	0
126	Belastingheffing multinationals	Renteaftrek beperken; aanscherping earningsstripping	0,30
127	Belastingheffing multinationals	Renteaftrek deelnemingen beperken; netto deelnemingsvrijstelling (reparatie Bosal-gat)	0,10
128	Belastingheffing multinationals	Uitbreiden aftrekbeperking artikel 10a naar royalty's, lease en huur	Nader te bepalen
129	Belastingheffing multinationals	Aftrekbeperking laagbelaste betalingen binnen concern	0,05
130	Belastingheffing multinationals	CFC op actieve inkomsten	Tot enkele honderden miljoenen
131	Belastingheffing multinationals	Niet-conditionele bronheffingen op rente en royalty's	0,05
132	Belastingheffing multinationals	Eigen vermogen-eis 8c, geen 'safe harbours' meer	0
133	Belastingheffing multinationals	Unilaterale digitale dienstenbelasting (DDB)	0,40
134	Belastingheffing multinationals	Heffing die samenhangt met werkgelegenheid	Nader te bepalen
135	Belastingheffing multinationals	Verlaging hoge tarief vennootschapsbelasting	0,70
136	Belastingheffing multinationals	Tariefsverlaging innovatiebox	0,07
137	Belastingheffing multinationals	Temporiserings aftrek liquidatie- en stakingsverliezen	0,01
138	Belastingheffing multinationals	Afschaffen aftrekverbod aan- en verkoopkosten deelneming	Groot (enkele honderden miljoenen)
139	Vereenvoudiging	Herziening systematiek werkgeversbetalingen (betaling UWV-uitkeringen via de werkgever)	0
140	Vereenvoudiging	Vereenvoudigen heffing energiebelasting bij energiediefstal	0
141	Vereenvoudiging	Afschaffen mogelijkheid om verliezen achterwaarts te verrekenen in de Vpb (carry-back)	0,07
142	Vereenvoudiging	Wettelijke herzieningsregeling aanvullingen aangifte (bezwaarprocedures IB)	0
143	Vereenvoudiging	Automatische opschorting verjaringstermijn	0
144	Vereenvoudiging	Aanpassen overgangsregeling oldtimers (toezicht mogelijk maken)	0
145	Vereenvoudiging	Aanpassen overgangsregeling oldtimers (vervangen door kwarttarief)	0
146	Vereenvoudiging	Forfaitaire correctie privégebruik auto in de BTW	Nader te bepalen
147	Vereenvoudiging	Vereenvoudigen energiebelasting bij aggregaten	0,01
148	Vereenvoudiging	Afschaffen aftrekverbod aan- en verkoopkosten deelnemingen (Vpb)	-0,60
149	Vereenvoudiging	Gebruikelijk loon: vaststellen per sector	Nader te bepalen
150	Vereenvoudiging	Gebruikelijk loon: tegenbewijs in geval van verlies	Nader te bepalen
151	Vereenvoudiging	Wijziging fiscale behandeling partneralimentatie m.b.t. woongenot	0
152	Vereenvoudiging	Beperking van de BOR en de doorschuifregeling door het uitsluiten van verhuur van vastgoed	0
153	Vereenvoudiging	Afschaffing van de bedrijfsopvolgingsfaciliteit voor de schenk- en erfbelasting	0,34
154	Vereenvoudiging	Ontmoedigen samenwerkingsverband met de eigen bv	Nader te bepalen
155	Vereenvoudiging	Afschaffen bijzondere regelingen in de mrb	0,35
156	Vereenvoudiging	Teruggaafregelingen in de energiebelasting afschaffen	0,17
157	Vereenvoudiging	Afschaffing premie voor het Uitvoeringsfonds voor de overheid	Nader te bepalen
158	Vereenvoudiging	Aanpassen schorsingsregeling (toegestaan weggebruik verduidelijken)	0
159	Vereenvoudiging	Waarderingsvoorschrift kansspelbelasting: prijzen in natura	0
160	Vereenvoudiging	Familiebegrippen in de schenk- en erfbelasting aanpassen	0
161	Vereenvoudiging	(verzuim-)Boete bij niet- of niet tijdig aanleveren van gevraagde gegevens door de Belastingdienst op basis van de artikelen 47 en 53 AWR.	0
162	Vereenvoudiging	Vereenvoudigen of afschaffen aftrek uitgaven voor specifieke zorgkosten	0
163	Vereenvoudiging	Inwinnen factor A	0
164	Vereenvoudiging	Afschaffing WOM-vrijstellingen	0
165	Vereenvoudiging	Afschaffen verlaagd accijnstarief kleine brouwerijen	0
166	Vereenvoudiging	Afschaffen van de middelingsregeling	0,09

167	Vereenvoudiging	Aanpassing giftenaftrek door afschaffing multiplier	0,01
168	Vereenvoudiging	Afschaffing giftenaftrek	0,39
169	Vereenvoudiging	Aanpassing giftenaftrek	0,06

Dit rapport is een uitgave van:

Ministerie van Financiën

Postbus 20201 | 2500 EE Den Haag

T 070 342 80 00 (ma t/m vrij 8.00 – 20.00 uur)

April 2020 | Publicatie-nr. 20402106