

op Athena
ja/nee
d.d. 12 JAN. 2011
cc.



Do 6/1, 13.30 uur
AFP/3038
da - -
Ministerie van Financiën

Retour van Minister/Staatssecretaris
d.d. 12/1
Reeds op aan:

TER BEHANDELING

Aan
de Staatssecretaris

4/1, FD: "Beleidsaanpak"
- Wat kunnen we aan de hand
schrijven over de
- event. n.v.v. uitwerking

**Directie Algemene Fiscale
Politiek**

Inlichtingen

10.1.d

Datum

4 januari 2011

Notitienummer

AFP/2011/2

Rubriek

Algemene beleidsvraagstukken

Auteur

Velen

Van

Directeur AFP

Kopie aan

2 x PA, 2 x Communicatie; de
Minister; DB; DV; IFZ; AFEP;
Cluster Uitvoeringsbeleid;
Cluster Fiscaliteit

Bijlagen

notitie

Bespreking Fiscale agenda 6 januari

Paraaf
de Staatssecretaris

Via
SG

afw 4/1

Via 4/1

10.1.d

Via

10.1.d

Aanleiding

Op donderdag 6 januari vanaf 13.00 en op vrijdag 7 januari vanaf 14.00 hebben we met u twee besprekingen over uw Fiscale agenda. Bij deze notitie vindt u de stukken voor de bespreking van 6 januari. Voor de bespreking van 7 januari krijgt u een aparte notitie (zie AFP2011/1).

Wij stellen de volgende agenda voor.

- | | | |
|----|------------------------------------|-------------|
| 1. | Concept hoofdstukkenindeling brief | 13.00-13.40 |
| 2. | Vergroening | 13.40-14.00 |

Leeswijzer

Deze notitie bevat een dik pak aan stukken. Hierna volgt een samenvatting per agendaonderwerp. Tevens zal worden aangegeven welke delen belangrijk zijn om in ieder geval te lezen, indien de tijd onvoldoende is om alles te lezen.

TOELICHTING

1. Concept hoofdstukkenindeling

Van blz. 5 t/m 8 vindt u een eerste concept hoofdstukkenindeling voor de brief. In deze hoofdstukkenindeling vindt u voor de in brief te behandelen onderwerpen een samenvatting en een opsomming van politiek of procesmatige lastige punten. Dit deel van de notitie is belangrijk om te lezen.

In een bijlage vanaf blz. 20 vindt u voor het grootste deel van de onderwerpen een inventarisatie van wat er over dat onderwerp in de brief zou kunnen worden opgenomen. De onderwerpen, waarvoor dat niet is gedaan, zullen in deze week al uitgebreider met u worden besproken of zijn al eind 2010 uitgebreid met u

besproken. De volgende tabel vat dit samen. De bijlage is minder belangrijk om te lezen.

Onderwerp	Behandelwijze	Vindplaats in notitie
Belastingmix	Inventarisatie	Blz. 21-22
Loonsomheffing	Inventarisatie	Blz. 23-26
Grondslagverbreding IB	Inventarisatie	Blz. 27-28
BTW	Inventarisatie	Blz. 29-31
Vpb	Inventarisatie	Blz. 32
Toeslagen	Inventarisatie	Blz. 33-35
Heffingssystematiek	Inventarisatie	Blz. 36-37
Heffings- en invorderingsrente	Inventarisatie	Blz. 38-39
Leefvormneutraliteit	Inventarisatie	Blz. 40
Box 3	Inventarisatie	Blz. 41-42
Fraude/constructiebestrijding	Inventarisatie	Blz. 43-48
Vergroening	Uitgebreid 6 jan	Blz. 9-19
Geïntegreerde ondernemersfaciliteit	Uitgebreid 7 jan	Zie notitie 7 jan
Vitaliteitsregeling	Uitgebreid 7 jan	Zie notitie 7 jan
Doorwerkbonus/Aanvullende arbeidskorting ouderen	Uitgebreid 7 jan	Zie notitie 7 jan
Geefwet	Reeds behandeld	Nvt
Defiscaliseren vorderingen en schulden	Reeds behandeld	Nvt

M.b.t. de eerste inventarisatie is het niet de bedoeling dat in de bespreking van 6 januari elk onderwerp uitgebreid met u wordt besproken. Daarvoor is te weinig tijd. De eerste inventarisatie is bedoeld om u een beeld te geven van wat er met onderwerpen mogelijk is en met welke werkwijze deze onderwerpen zullen worden opgepakt.

In de komende weken zullen de onderwerpen één voor één uitgebreid met u worden besproken. Dan zal er moeten worden gewerkt aan een focus, zodat er uiteindelijk een duidelijk samenhangend verhaal kan worden gepresenteerd. Wel wordt er een aantal beslispunten aan u voorgelegd die hieronder worden samengevat.

Beslispunten

- Kunt u zich vinden in de concept hoofdstukkenindeling?
- Past de huidige aanpak van de onderwerpen bij uw ambitie?
- Wilt u in de Fiscale Agenda ook aandacht besteden aan decentrale belastingen, bijvoorbeeld verkennen van opties voor verschuiving ruimte

rijksbelastingen naar decentrale belastingen (of omgekeerd) en afschaffen kleine decentrale belastingen; hier ligt ook een relatie met het proces rondom het afsluiten van bestuursakkoorden met de medeoverheden? (zie blz. 21)?

- Bent u akkoord met het plan van aanpak voor de loonsomheffing (zie blz. 25-26)?

2. Vergroening

buiten verzoek

buiten verzoek

Agendapunt 1: Concept hoofdstukkenindeling

Voor de brief over de Fiscale agenda wordt op dit moment gedacht aan de volgende hoofdstukkenindeling. Bedacht moet worden dat met deze afbakening een naar verwachting erg dikke brief zal worden verstuurd, meer dan 100 blz.

1. Samenvatting
Een opsomming van de belangrijkste voorstellen/conclusies van de brief met daarbij een tijdspad voor hoe en wanneer de onderwerpen verder worden opgepakt.
2. Naar een eenvoudiger, solider en minder fraudegevoelig belastingstelsel
Opsomming van de doelen van de Fiscale agenda. Wat moet ermee worden bereikt/wat is het bereik van de agenda?
3. Waar staan we?
Beschrijving van het huidige belastingstelsel, met name gezien vanuit de doelen van de Fiscale agenda. Wat zijn de huidige uitvoeringskosten/administratieve lasten? Op welke onderdelen is het stelsel te complex? Welke ongewenste effecten treden op?
4. Internationaal
Beschrijving van internationale trends in het belastingbeleid.
5. Aanpak per onderwerp
Beschrijving per onderwerp wat er mogelijk en wat er wordt voorgesteld om te veranderen. Hierbij zijn verschillende gradaties mogelijk, inventariserend, richtinggevend en concluderend.
 - a. Belastingmix
 - Hoe ziet de huidige Nederlandse belastingmix eruit? Wat zijn de huidige theoretische inzichten over hoe een ideale belastingmix eruit zou moeten zien? Evt. zit dit al in hfdst. 2.
 - Wat zou er kunnen worden aangepast in de Nederlandse belastingmix en op wat voor manier draag dat bij aan de doelen van de Fiscale agenda (eenvoudiger/solide/minder fraudegevoelig)?
 - Hoe kunnen de opbrengsten die voortvloeien uit andere onderwerpen daaraan bijdragen?
 - Inventariserend en richtinggevend.

*klus ook
niet alle
instrumentale
RUS/ELX*

b. Loonsomheffing

buiten verzoek

buiten verzoek

c. Grondslagverbreding IB

buiten verzoek

d. BTW

buiten verzoek

e. VPB

buiten verzoek

f. Geïntegreerde ondernemersfaciliteit

buiten verzoek

g. Toeslagen

- Verder bouwen op de conclusies van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO).
- De mogelijkheden bezien van verdere stroomlijning met de uitvoeringsprocessen van de Belastingdienst 'blauw'.
- Inzetten op afbouw van papieren communicatie en toewerken naar elektronische communicatie met de burger.
- Met de (eerst)verantwoordelijke beleidsdepartementen studeren op de conclusies van HO 17.
- Inventariserend en evt. richtinggevend.

h. Heffingssystematiek

- Vereenvoudiging van het communicatieverkeer tussen Belastingdienst en belastingplichtige zodat het begrijpelijker wordt voor de belastingplichtige en eenvoudiger van de Belastingdienst.
- Belangrijk onderwerp voor het behalen van besparingen bij de Belastingdienst.
- Concluderend.

i. Vitaliteitsregeling

buiten verzoek

j. Heffings- en invorderingsrente

buiten verzoek

6. Andere agendapunten

Bespreking van de aanpak van onderwerpen die niet passen binnen de hoofdboodschap maar bijv. zijn toegezegd tijdens de behandeling van het Belastingplan of een uitwerking zijn van het RA.

a. Leefvormneutraliteit/partnerschap

buiten verzoek

b. Box 3

buiten verzoek

c. Belastingfraude/constructiebestrijding

- Uitwerking van uw lijn/aanpak richting belastingfraude en inventarisering van welke mogelijkheden er zijn om fraude en ongewenste constructies te verminderen.
- Inventariserend en richtinggevend.

d. Geefwet

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek

e. Vergroening

- ° Zie de stukken bij agendapunt 2.

Agendapunt 2: Vergroening

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek

³ Kamerstukken I 2010/11, 32 504, nr. 1.

Bijlage 1. Vergroening belastingstelsel, algemeen

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek

**Bijlage 2. Vergroening belastingstelsel; toezegging Eerste Kamer
milieuonvriendelijke belastingvoordelen**

buiten verzoek

Bijlage 3. Vergroening belastingstelsel; Rode Diesel

buiten verzoek

buiten verzoek

Bijlage 4. Vergroening belastingstelsel; Warmte-krachtkoppeling (WKK)

buiten verzoek

buiten verzoek

Bijlage

-

Inventarisatie

Belastingmix

Inhoud onderwerp

Korte schets van wat er onder dit onderwerp zou kunnen worden behandeld:

- Overzicht van belastingen en heffingen.
 - Centraal/decentraal.
 - Direct/indirect, groen
 - groot/klein
 - veel/weinig belastingplichtigen
 - bedrijven/burgers
- Rationale achter belastingen. Centraal-decentraal. Doelen van belastingheffing. Op hoofdlijnen toetsen of bepaalde belastingen nog het doel nastreven waarvoor ze oorspronkelijk geïntroduceerd zijn.
- Internationale vergelijking (Nederland scoort op het oog gunstig dankzij ander – privaat maar vrijwel altijd verplicht – pensioenstelsel; internationaal gezien klein decentraal belastinggebied)
- Uitvoeringskosten. Welke belastingen zijn goedkoop/duur en t.o.v. welke opbrengst. (we zullen naar verwachting niet veel verder komen als wat al in Studiecommissie en HO16 is opgeschreven)
- Hoe zijn de lasten verdeeld naar inkomen, persoon/huishouden voor specifieke kleine belastingen die in de mix ter discussie staan. (BTW wordt in werkgroep BTW behandeld)
- Zijn er alternatieve bekostigingsmodellen voor bepaalde kleine heffingen/decentrale belastingen (zoals precariobelasting, hondenbelasting e.d.)
- Wat zeggen de spoorboekjes van CPB over verschuiven in de mix
- Wat zegt de literatuur (Mirrlees, Cie Belastingstel, OECD) over de mix (niet alleen direct/indirect, centraal/decentraal, maar ook aantal) ten aanzien van verstoring?
- Wat zegt de literatuur over de robuustheid (conjunctuurgevoeligheid). Heeft de recente economische crisis daar nog nieuwe inzichten aan toegevoegd?
- Kunnen we ook iets zeggen over Tax incidence (wie betaalt uiteindelijk)?
- Verwachte insteek voor de fiscale agenda, daarbij kan er worden gekozen tussen (in oplopende status van verstrekkendheid) inventariserend, richtinggevend of concluderend.

Werkwijze

- Intern inventariseren van bestaand materiaal (opbrengst en literatuur.
- Belastingdienst voor uitvoeringskosten
- Voor decentraal belastinggebied afstemming met IRF/CDO, evt. (later) met BZK.
- In eindfase CPB enkele hoofdvarianten door laten rekenen (in elkaar schuiven aantal indirecte belastingen, en schuiven van direct naar indirect)?

Samenloop

- Bijdragen voor schuiven in de mix kan worden geleverd door werkgroep grondslagverbreding IB, club uniformering BTW en wellicht ondernemersbelasting en in kader van eventueel af te sluiten bestuursakkoorden met medeoverheden
- Er is ook samenloop met het onderwerp "vergroening belastingstelsel". Diverse kleine rijksbelastingen zijn milieubelastingen, afschaffen leidt potentieel tot ontgroening.
- Er loopt op dit moment ook een traject dat gericht is op het afsluiten van een breed bestuursakkoord met medeoverheden (streven is medio februari 2011) waarbij de inrichting en omvang van het decentrale belastinggebied van provincies, gemeenten en waterschappen ook een

onderwerp zal zijn. Duidelijkheid of decentraal belastinggebied in Fiscale Agenda mee moet worden genomen is dus gewenst

Vervolg na versturen Fiscale agenda

Strategisch tijdpad van het aanbrengen van schuiven. Hoe zijn stappen te knippen (per belastingsoort of per gedeelte van belastingsoort) Belastingen die snel geïntegreerd kunnen worden in BP 2012 onderbrengen.

Loonsomheffing

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek

Grondslagverbreding inkomstenbelasting

buiten verzoek

buiten verzoek

BTW

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek

⁵ Totale opbrengst btw bedraagt ongeveer € 41 mld

Vennootschapsbelasting

buiten verzoek

Toeslagen

Inhoud onderwerp

Het onderwerp 'toeslagen' zou kunnen worden behandeld aan de hand van een viertal voorgenomen maatregelen.

1. Inzetten op realisatie van de voorstellen uit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO)

Hierbij wordt de focus gelegd op maatregelen die een bijdrage leveren aan vereenvoudiging van het uitvoeringsproces. Het gaat daarbij om:

- a. *vereenvoudiging van materiewetgeving:*
 - toetsingsinkomen voor de huurtoeslag wordt gelijk aan het IB-verzamelinkomen;
 - aanpassen van het begrip meerpersoonshuishouden voor de huurtoeslag;
 - huurtoeslag baseren op genormeerde huurprijs;
 - kinderopvangtoeslag baseren op genormeerde uurprijs;
 - uitzonderingen in kindgebonden budget voor 16- en 17 jarigen schrappen.
- b. *vereenvoudiging van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir):*
 - schrappen van de 10% regeling (deze regeling voorkomt dat toeslagontvangers die gedurende het jaar scheiden het recht op toeslag verliezen doordat het inkomen van de partner na scheiding sterk toeneemt);
 - schrappen van de regeling herleiden inkomen bij overlijden (op dit moment wordt het – slechts een deel van het jaar – genoten maandinkomen omgerekend naar een jaarinkomen);
 - verruiming van de aanvraagtermijn voor toeslagen;
 - toeslagen uitsluitend uitbetalen op één bankrekening van de belanghebbende (en niet langer de mogelijkheid bieden dat een toeslag op een bankrekening van een derde wordt uitbetaald);
- c. *gebruik maken van basisregistraties:*
 - voor kinderopvangtoeslag: basisregistratie die aantal kinderopvanguren bijhoudt (doorgegeven door kinderopvanginstelling);
 - voor zorgtoeslag: basisregistratie waarin verzekerden zijn opgenomen.

Een belangrijk voordeel van het kunnen werken met basisregistraties en genormeerde prijzen is dat daardoor de mogelijkheden tot fraude worden verkleind. Dat geldt ook voor het uitsluitend uitbetalen op één rekeningnummer

Verwachte insteek: richtinggevend

2. Inzetten op stroomlijning van de verschillen die er nu zijn op invorderingsgebied tussen toeslagen enerzijds en de belastingen anderzijds.

De invorderaars van de belastingkantoren voeren nu in mandaat de invorderingswerkzaamheden voor de Belastingdienst/Toeslagen uit en moeten daarvoor andere regels toepassen dan voor de invordering van belastingsschulden. Het stroomlijnen van de verschillen in deze invorderingsregimes levert efficiencywinst op voor de uitvoering en maakt dingen duidelijker voor de burger.

Concreet gaat het om:

- hanteren van dezelfde standaardbetalingsregeling;
- kwijtschelding ook voor terug te betalen toeslag mogelijk maken op dezelfde manier als dat voor belastingen geldt;
- dezelfde rechtsgang bij geschillen;

- verrekening van schulden en tegoeden over en weer mogelijk maken.

Verwachte insteek: richtinggevend

3. Na implementatie van het nieuwe toeslagensysteem toewerken naar het stoppen c.q. afbouwen van het gebruik van papieren formulieren en overschakelen op het uitsluitend elektronisch communiceren met de burger via het burgerportal mijn.toeslagen.nl. Dit bespaart de verzending per post van – globaal – 15 miljoen beschikkingen op jaarbasis en heeft als bijvangst een vermindering van het aantal fouten dat burgers maken in het doorgeven van wijzigingen en de uitvalbehandeling die dit veroorzaakt voor Belastingdienst/Toeslagen. De ervaring heeft namelijk geleerd dat er op papier verhoudingsgewijs meer fouten worden gemaakt dan via het invullen van elektronische formulieren.

Verwachte insteek: inventariserend

4. Onderzoek doen naar de haalbaarheid van het fors verkleinen van de doelgroep die voor een toeslag in aanmerking komt. Uit de brede heroverwegingen is gebleken dat een dergelijke fundamentele keuze de enige manier is om grote besparingen op uitvoeringskosten te kunnen realiseren. Een goed voorbeeld van het verkleinen van de doelgroep is het afschaffen en anders vormgeven van de zorgtoeslag zoals dat in het heroverwegingsrapport is uitgewerkt.

Het gaat dan met name om de variant waarin het afschaffen van de zorgtoeslag wordt gecombineerd met een lagere nominale premie en verhoging van de belastingtarieven.

Deze maatregel leidt tot substantiële besparingen als het gaat om de uitvoeringskosten maar leidt ook tot inkomenseffecten. Deze variant is ook in strijd met de geest van de financiering van de Zorgverzekeringswet.

Verwachte insteek: inventariserend

Werkwijze

Naast een interne werkgroep waarin ook de Belastingdienst zal participeren geldt voor alle onderwerpen dat betrokkenheid van de beleidsdepartementen vereist is (BZK voor huurtoeslag, VWS voor zorgtoeslag, SZW voor kinderopvangtoeslag en kindgebonden budget). De mate van betrokkenheid van de verschillende departementen varieert al naargelang de impact van de voorgenomen maatregelen op hun toeslag en de daarmee gemoeide programmagelden. Overigens leert de ervaring dat vereenvoudigingswensen van de Belastingdienst (die meestal gericht zijn op het elimineren van uitzonderingen) vaak niet overeenkomen met de wensen van de beleidsdepartementen. Ook botsen zij vaak met het belang dat de Tweede kamer hecht aan het voorkomen van een verslechtering van de positie van de rechthebbenden in kwestie, ook al gaat het om een hele kleine doelgroep.

Effecten

De maatregelen 1+2 samen leveren naar verwachting een bijdrage aan de taakstelling op die onder 10 miljoen blijft.

Maatregel 3 levert naar verwachting een bijdrage aan de taakstelling in de range 10-50 miljoen

Maatregel 4 levert naar verwachting een bijdrage aan de taakstelling van 86 miljoen en tot inkomenseffecten voor 90% van de doelgroep tussen -1,5% en +1,5% en voor 10% van de doelgroep tussen -3% en -1,5% en tussen +1,5% en +3% (cijfers uit HO-rapport 17).

De uitvoeringskosten van de Belastingdienst/Toeslagen bedragen op dit moment in totaal € 232 miljoen.

Voor de startbrief zouden er (nieuwe) berekeningen moeten worden gemaakt.

Samenloop

Er is sprake van samenloop met project 12 van het programma 'Compacte rijksoverheid'. In project 12 wordt onderzoek gedaan naar de mogelijkheden die er zijn om de taken van DUO, UWV, SVB en de Belastingdienst/Toeslagen in het kader van inkomensoverdrachten te clusteren en volgens uniforme regels uit te voeren.

Daarnaast is er sprake van samenloop met de evaluatie door SZW van de kindregelingen. In de evaluatie wordt met name gekeken naar de fraudebestendigheid.

Vervolg na versturen fiscale agenda

Voor alle voorgenomen maatregelen geldt dat vóór het versturen van de fiscale agenda afstemming moet hebben plaats gevonden met de beleidsdepartementen. Zeker waar maatregelen wijziging van de materiewetgeving vragen of anderszins de beleidsverantwoordelijkheid van de departementen BZK, VWS en SZW raken zal de inzet van Financiën al direct in 2011 gericht moeten zijn op het bereiken van overeenstemming hierover. Een deel van de benodigde wettelijke aanpassingen van de Awir voortvloeiend uit maatregelen 1 + 2 zou – bij tijdige overeenstemming met de beleidsdepartementen - kunnen worden voorgesteld gelijktijdig met het Belastingplan 2012. Het moet dan gaan om maatregelen die geen aanpassing van automatiseringssystemen vergen.

Heffingssystematiek

Inhoud onderwerp

- In de huidige situatie kan de belastingplichtige na het doen van aangifte “achterover leunen”; de verantwoordelijkheid voor het achterhalen van onjuistheden in aangiften ligt bij de Belastingdienst. Dit levert mede door de formele regels veel werk op. Vereenvoudiging van de heffingssystematiek is erop gericht dit werk te beperken.
- Vereenvoudiging van de heffingssystematiek is daarnaast een voorwaarde voor het slagen van het persoonlijk domein (mijnbelastingdienst.nl). Het enkel overgaan van een papieren naar een digitale communicatie bespaart voornamelijk postzegels. Voor de uitvoerbaarheid van een digitale werkwijze is aanpassing van de formele procedures noodzakelijk.
- De belastingschuld vloeit voort uit de juiste informatie. Het vereenvoudigen van de heffingssystematiek komt dan ook neer op het vereenvoudigen van de regels voor het vaststellen van die informatie.
- Vereenvoudiging van de heffingssystematiek kan worden bereikt door 1) *eenduidigheid*: één systeem voor alle belastingen, en voor de Belastingdienst en de belastingplichtige, 2) *gedeelde verantwoordelijkheid*, waarbij de belastingplichtige de informatie aandraagt die de Belastingdienst niet uit de eigen systemen en basisregistraties kan halen, en 3) *dejuridisering*, waarbij de bezwaarprocedure alleen blijft bestaan voor ‘echte’ geschillen.
- Een belangrijk onderdeel van eenheidigheid is dat de bestaande procedures om informatie te corrigeren, namelijk het verzoek om ambtshalve vermindering, de inkeerregeling, de suppletieaangiften, de correctieberichten, navordering en naheffing, vervangen worden door één systeem: herziening. Na afloop van de herzieningsperiode staat de belastingschuld vast.
- Voor de belastingplichtige betekent dit dat hij niet meer geconfronteerd wordt met voor hem veelal onbegrijpelijke – verschillende – procedures als hij een wijziging wil doorgeven. Het bespaart de Belastingdienst daarnaast veel werk. Bij een echt geschil is de rechtsbescherming gewaarborgd.
- Een belangrijk onderdeel van gedeelde verantwoordelijkheid is het invoeren van een verplichting voor belastingplichtigen om onjuistheden te melden. Deze informatieverplichting lost bovendien actuele problemen op zoals die bestaan rondom de suppletiepraktijk en het ne-bis-in-idem beginsel.
- Vereenvoudiging van de heffingssystematiek betekent ook dat de belastingschuld sneller vaststaat (rechtszekerheid). Daardoor kan ook de bewaarverplichting verkort worden, hetgeen voor bedrijven tot een aanzienlijke besparing op de administratieve lasten leidt. Ook de Belastingdienst hoeft systemen minder lang draaiend te houden. Alleen voor kwaadwillenden geldt een langere of zelfs onbeperkte termijn voor het vaststellen van de belastingschuld.
- Vereenvoudiging van de heffingssystematiek kan geleidelijk ingevoerd worden, waarbij zelfs onderscheid tussen groepen, bijvoorbeeld burgers en bedrijven, gemaakt kan worden. Voor de aanvaardbaarheid moeten verschillen echter tijdelijk zijn.
- Naast differentiatie tussen groepen zijn ingroeimodellen: het invoeren van de al genoemde informatieverplichting en het verder doorvoeren van de Quick Wins uit de Fiscale Vereenvoudigingswet 2010.

Werkwijze

- Voor de Fiscale Agenda 2011-2015 wordt intern overlegd met DGBel.

Effecten

P.M.

Samenloop

- Zoals gezegd ligt er een duidelijke relatie tussen vereenvoudiging van de heffingssytematiek en de ontwikkeling van het persoonlijk domein.
- Er ligt ook een duidelijke samenhang met de (brede) loonsomheffing. Indien vaststellen van de individuele belastingplicht flink eenvoudiger wordt, is het een minder groot probleem dat voor meer belastingplichtige de loonheffing geen eindheffing is.

Vervolg na versturen fiscale agenda

- De benodigde wetgeving kan worden voorgesteld gelijktijdig met het Belastingplan 2012.
- Gelet op de samenhang en met het oog op de aanvaardbaarheid, moet overwogen worden of de gehele vereenvoudiging van de heffingssytematiek niet in één keer aan de Kamers kan of moet worden voorgelegd. Inwerkingtreding van de onderdelen kan dan verschillen, zodat een geleidelijke invoering bereikt wordt.

Heffings- en invorderingsrente (HIR)

buiten verzoek

buiten verzoek

Leefvormneutraliteit/partnerschap

buiten verzoek

Box 3

buiten verzoek

buiten verzoek

Belastingfraude/constructiebestrijding

Inhoud onderwerp

Een beschrijving van de aanpak van fraude/constructiebestrijding die u in de komende kabinetsperiode de prioriteit geeft.

Belastingfraude versus constructiebestrijding

De aanpak van "belastingfraude" is een populair thema. Aanpak van belastingfraude is ook een belangrijk thema, omdat fraude leidt tot allerlei ongewenste effecten, zoals derving van inkomsten voor de schatkist en omdat een robuuste aanpak van fraude noodzakelijk is voor het op peil houden van de belastingmoraal bij goedwillende burgers. Zij moeten zien dat fraude niet loont.

Enkele noties vooraf als het gaat om de aanpak van belastingfraude:

1. Belastingplichtigen hebben het recht om zo min mogelijk belasting te betalen. Het ontgaan en ontwijken van belasting is dus geen belastingfraude.
2. Belastingfraude – synoniem: belastingontduiking - wordt in de Nederlandse wetgeving niet gedefinieerd. Als kenmerk van belastingfraude kan worden genoemd dat de Belastingdienst wordt misleid of voorgelogen met het doel belastingheffing te vermijden.
3. Op grond van de fiscale regelgeving is alleen sprake van een strafbaar of beboetbaar feit als *opzettelijk of grof schuldig* geen of een onjuiste aangifte gedaan wordt of niet wordt voldaan aan bepaalde fiscale verplichtingen. Tot de verbeelding sprekende voorbeelden zijn het aanhouden van bij de Belastingdienst onbekend box 3-vermogen ("zwartsparen") bij een buitenlandse bank en zwart werken (zonder betaling van loonbelasting of inkomstenbelasting).

Belastingfraude kan niet worden uitgebannen. Hoe afschrikwekkend de straffen ook zijn en hoe veel maatregelen de Belastingdienst ook neemt, er zullen altijd kwaadwillenden zijn die de regels aan hun laars lappen. Bij de aanpak van belastingfraude gaat het dan ook vooral om het treffen van maatregelen om bekende verschijningsvormen tegen te gaan en om nieuwe verschijningsvormen nu en in de toekomst zo snel mogelijk te signaleren, te analyseren en adequaat te bestrijden. Ondersteuning door middel van eenvoudiger en beter uitvoerbare wetgeving kan hieraan een belangrijke positieve bijdrage leveren. Daarnaast is van belang dat de wetgeving niet aan controle en correctie in de weg staat. De aanpak van fiscale fraude heeft daarmee een hoog instrumenteel karakter.

Bij fiscale constructies gaat het in het algemeen om het bewust op een bepaalde wijze vormgeven van activiteiten waarbij de vorm vooral is ingegeven door de wens om door middel van een onbedoeld gebruik van wettelijke mogelijkheden de belastingheffing in Nederland te verminderen of te vermijden.

Belastingontwijking door fiscale constructies is in beginsel niet illegaal, doch in sommige gevallen maatschappelijk en/of fiscaal hoogst ongewenst.

Constructiebestrijding is een beleids- en wetsmutatie om maatschappelijk en/of fiscaal ongewenst gedrag (ongewenste taxplanning) tegen te gaan. Fiscale constructies en belastingontwijking zijn in de regel lastig waarneembaar, veel elementen van constructies zijn verborgen in de belastingaangifte of zijn alleen zichtbaar voor buitenlandse fiscale autoriteiten.

Fraude- en constructiebestrijding versus administratieve lasten

Onderwerpen op het gebied van fraude- en constructiebestrijding verhouden zich niet een op een met de eenvoudagenda. Het effectief tegengaan van bepaalde verschijningsvormen van fraude of constructies kan in veel gevallen uitsluitend door het opwerpen van barrières, zoals het eisen van extra informatie bij het aanvragen van teruggaven/toeslagen of het invoeren van (extra)

informatieverplichtingen voor al dan niet specifieke beroepsgroepen. Dit betekent dat een intensivering van de aanpak van fiscale fraude of constructies snel gepaard zal gaan met een verhoging van administratieve lasten voor burgers of bedrijfsleven of het verminderen van de geboden klantenservice door de Belastingdienst. Ook kan een bepaalde intensivering leiden tot meer uitvoeringskosten bij de Belastingdienst. Hoewel vanzelfsprekend altijd gezocht wordt naar een aanpak die zo weinig mogelijk neveneffecten heeft, staat een weging van de aanpak van fraude versus een vermindering van administratieve lasten/verbeteren service aan goedwillenden. Om tot een juiste weging te komen zal een versterking van het fraude-instrumentarium geconcentreerd moeten worden bij fraudegevoelige groepen/regelingen en zo weinig mogelijk door generieke maatregelen moeten geschieden.

Werkwijze

Oplossingen om fraude tegen te gaan zullen niet alleen gezocht binnen de wetgeving maar ook binnen de processen van de Belastingdienst. Onlangs heeft u van DGBEL al een lijstje met fraudegevoelige regelingen ontvangen (zie bijlage). Ook waar de Belastingdienst bijvoorbeeld in werkprocessen aanloopt tegen fraude kan de oplossing in zowel in het proces zelf als in wetgeving worden gezocht. Ten aanzien van constructiebestrijding geldt dat dit onderwerp permanente aandacht heeft. De Belastingdienst heeft met het oog op constructiebestrijding al sinds jaar en dag een meldpunt ingericht, de Coördinatiegroep Constructiebestrijding (CCB). In overleg met deze groep zullen de mogelijkheden worden gezien. Om ons niet te vertillen aan een overdaad aan klein spul zal in overleg met de Belastingdienst (DGBEL-CCB-Fiod) bekeken worden met welke onderwerpen op het gebied van wetgeving en uitvoering quick wins behaald kunnen worden.

Mogelijke maatregelen

Fraude- en constructiebestrijding is gezien vanuit verschillende middelen. Voorlopig zijn de volgende maatregelen in beeld om nader te bezien:

Belastingfraude

Formeel

In algemene zin kan nagedacht worden over het opnemen van een definitie van fraude in de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR). Bij mogelijke concrete maatregelen gericht tegen fiscale fraude kan gedacht worden aan:

1. het wetsvoorstel dat een informatieverplichting voor notarissen met betrekking tot de derdengeldrekening invoert (zal in januari naar de TK gezonden worden);
2. het eveneens regelen van een informatie- en inzageverplichting voor advocaten (door Justitie toegezegd aan de TK);
3. het mogelijk maken dat een verzuimboete het opleggen van een vergrijpboete of het instellen van strafvervolgning niet verhindert (oplossen van de zogenaamde ne-bis-in-idemproblematiek);
4. het verlengen van de navorderingstermijn bij fraude ook in binnenlandsituaties naar 12 jaar (12 jaar is nu de termijn voor buitenlandsituaties), of zelfs een onbeperkte termijn (zoals in het Edelweiss-amendement is opgenomen);
5. het onmiddellijk verkorten van het aangiftetijdvak (bijvoorbeeld in de omzetbelasting om carrouselfraude tegen te gaan, zie hieronder);
6. het overgaan tot verrekening tussen (terug te vorderen) toeslagen en (uit te keren) belastingteruggaven en vice versa;
7. het invoeren van de verplichting één bankrekeningnummer op naam van de belastingplichtige te gebruiken;
8. het ontzeggen van bepaalde rechten aan fraudeurs, bijvoorbeeld het recht op kwijtschelding of uitstel van betaling;

9. het uitbreiden van de beboetbare/strafbare feiten, bijvoorbeeld het strafbaar stellen van niet betalen van de verschuldigde belasting;
10. het uitbreiden van de kring van degenen die op overtreding kunnen worden aangesproken.

BTW

Mogelijke concrete maatregelen zijn:

1. de mogelijkheid om het aangiftetijdvak voor de BTW per direct te kunnen verkorten bij ernstige verdenking van carrouselfraude. Zeker nu alle ondernemers de mogelijkheid van een kwartaalaangifte wordt geboden is beslaglegging door de ontvanger pas een maand na afloop van dat tijdvak mogelijk. Een tijdvakverkortening tot het verschuldigdheids-tijdstip van de richtlijn is een nationale mogelijkheid om de schade bij (geconstateerde) fraude zoveel mogelijk te beperken. E.e.a. wordt meegenomen in het traject van de Voorjaarswet;
2. het mogelijk maken van het aanpassen jaaraangifte BTW bij misbruik. Op het gebied van BTW vindt misbruik plaats van de jaaraangifte om zo langdurig buiten het beeld van de fiscus te blijven alvorens te ploffen. De Belastingdienst kan in de strijd tegen BTW-fraude, misbruik van de jaaraangifte tegenaan door zelf het staande beleid over jaaraangevers aanpassen. Bijvoorbeeld in de volgende gevallen:
 - ondernemers met grote 0% omzetten komen nu vaak in aanmerking voor de jaaraangifte omdat de afdracht per saldo laag is. Door de grens bij een lage omzet te leggen kunnen grote 0% omzet-ondernemers op kwartaalaangifte worden gezet en zijn dan eerder in beeld bij mogelijke carouselfraude.
 - bestaande ondernemers met een aangiftetijdvak van een jaar kunnen worden overgenomen door kopers met kwade bedoelingen. Bij een overnamesignaal (bijv afkomstig van KvK) zouden deze ondernemingen weer voor kwartaalaangifte moeten worden opgevoerd als zijnde een nieuwe ondernemer die meer toezicht behoeft;
3. Onderzoek van wat we kunnen doen m.b.t. het intrekken van een BTW-identificatienummer indien fraude wordt vermoed, of van het weigeren van afgifte bij een aanvrager van bedenkelijk allooi (vanuit de gevangenis een nummer aanvragen of reeds bekend in eerdere of andere fraudeketens). Met name moet nog worden onderzocht moeten of een dergelijke maatregel juridisch haalbaar is.

Vervoer

Mogelijk kan in dit kader worden gedacht aan de volgende maatregelen:

1. het lage accijnstarief voor rode diesel zou kunnen worden gezien aangezien regelmatig onterecht gebruik wordt gemaakt van rode diesel. Deze maatregel wordt meegenomen in het onderwerp vergroening/belastingvoordelen fossiele brandstoffen;
2. de speciale regelingen in de BPM en MRB ten aanzien van bestelauto's zouden kunnen worden gezien. Ten aanzien van bestelauto's geldt bij zakelijk gebruik dat geen BPM en weinig MRB hoeft te worden betaald. Er is al sprake van "zakelijke gebruik" wanneer de bestelauto in enige mate (10%) wordt gebruikt voor zakelijke doeleinden. Deze speciale regelingen zouden heroverwogen kunnen worden. E.e.a. wordt meegenomen in de "autobrief";
3. Het toezicht op de naleving van de bijtelling is in de praktijk lastig omdat de Belastingdienst niet goed in beeld heeft wie er beschikt over een auto van de zaak en meer in het bijzonder wie een auto van de zaak heeft maar deze niet privé gebruikt (en dus geen bijtelling toepast). Het toezicht zou kunnen worden verbeterd door het invoeren van een verplichte verklaring wel/niet privégebruik voor alle auto's van de zaak in combinatie met het verlagen van de grens van 500 privékm naar nul privékm. Het toezicht kan

dan vervolgens plaatsvinden aan de hand van camerabeelden⁶. Hierdoor zou de rittenregistratie om aan te tonen dat men niet (meer dan 500 km) privé heeft gereden, kunnen verdwijnen. De Belastingdienst komt in het begin van 2011 met een voorstel voor het verbeteren van het actuele toezicht. Bezien zal worden hoe een verplichte verklaring zou kunnen worden ingepast in de huidige systematiek van de IB/LB.

Constructies

Overdrachtsbelasting

Een constructie die mogelijk aangepakt zou kunnen worden is de zgn.

Erfpachtconstructie.

De truc is nu dat de eigendom van de verkoper gekocht wordt onder gelijktijdige vestiging van een erfpachtrecht (economisch vaak vergelijkbaar met huurrecht) tbv de verkoper. Daardoor wordt slechts de blote eigendom verkregen, die in dat geval ook de maatstaf van heffing is.

BTW

Op dit moment ligt er nog een wetsvoorstel over de aanpak van constructies m.b.t. (on)roerende zaken in de Kamer. Dit voorstel is i.v.m. ontwikkelingen in de jurisprudentie inzake misbruik van recht tijdelijk on hold gezet. Naar verwachting zal in de loop van 2011 deze jurisprudentie voldoende zijn uitgekristalliseerd om conclusies te kunnen trekken over de gevolgen voor het wetsvoorstel.

Effecten

Zoals hiervoor aangegeven hebben bovenstaande maatregelen gevolgen voor de dienstverlening aan burgers en/of bedrijven, de administratieve lasten of de rechtsbescherming. De maatregelen op het gebied van fraude hebben op zichzelf geen budgettaire effecten, maar dragen bij aan een effectievere aanpak van fraude en dus tot stabielere belastinginkomsten. Ten aanzien van maatregelen op het gebied van constructiebestrijding geldt doorgaans dat de budgettaire effecten daarvan positief zullen zijn.

BIJLAGE: lijstje fraudegevoelige regelingen van DG BEL.

⁶ In het Regeerakkoord is aangegeven dat camerabeelden ook zullen worden gebruikt voor het toezicht op de naleving van fiscale regels.

BIJLAGE

Een niet-limitatieve opsomming van fraudegevoelige regelingen in de fiscale en toeslagensfeer:

Fraudegevoeligheid in de werkprocessen

- Ten onrechte/tot een te hoog bedrag vragen van een voorlopige teruggaaf
- Bewust geen aangifte IB of VPB doen in de (gerechtvaardigde) hoop op een te lage ambtshalve aanslag en bewust een onjuiste aangifte indienen die tot een teruggaaf leidt. Bij de definitieve aanslag wordt dit weliswaar gecorrigeerd, maar dat leidt tot invorderingsproblemen.
- Onterecht indienen negatieve aangiften OB, bijvoorbeeld door gefingeerde ondernemingen
- Onterechte aanvragen van de ZZP-status via de VAR-verklaring
- Ten onrechte/tot een te hoog bedrag aanvragen van een toeslag. Met name bij de kinderopvangtoeslag speelt dit. Weliswaar wordt dit bij het definitief vaststellen gecorrigeerd, maar gezien de omvang van de bedragen (gemiddeld € 4.000, maar oplopend tot € 50.000) leidt dit tot invorderingsproblemen

Fraude met identiteit en fiscaal relevante nummers

- ten onrechte gebruikmaken van andermans NAW-gegevens, BSN, OB-nummer en/of DigiD
- ten onrechte gebruik laten maken van eigen NAW-gegevens, BSN, OB-nummer en/of DigiD
- Bij toeslagen (met name de huurtoeslag) is in 2010 in een tweetal gevallen DigiD-fraude geconstateerd

Fraude in regelingen ten aanzien waarvan de Belastingdienst niet beschikt over derdengegevens:

- Giftenaftrek
- Aftrek buitengewone uitgaven
- Urencriterium voor ondernemerschap/ondernemersfaciliteiten in de IB
- Ontvangsten in het kader van persoonsgebonden budgetten in de zorg (PGB's)
- Resultaat overige werkzaamheden
- Aftrek eigenwoningrente voor hypotheekdeel niet aangewend voor woning
- Aantal uren kinderopvang
- Of de toeslag ook gebruikt wordt waar die voor bedoeld is: de kinderopvang wordt gebruikt voor spaarpotje, verzekeringen e.d. en maar ten dele voor daadwerkelijke kosten kinderopvang

Internationale fraude

- Uitbetalen heffingskorting aan een niet-verdienende partner in het buitenland
- Vluchtig ondernemerschap bij tijdelijk in Nederland opererende buitenlanders
- Zwarte spaartegoeden in landen als Luxemburg, Zwitserland en Oostenrijk.
- Carrouselfraude OB in grensoverschrijdende situaties. Bij auto's is daarbij vaak ook sprake van BPM-fraude
- OB-fraude door ontbreken van listings, bij internationale diensten en verkoop
- In buitenland omgekatte auto's/campers/caravans van BTW-goed naar marge-goed
- Aanvragen van zorgtoeslag voor buitenlandse werknemers die hier tijdelijk werken/hebben gewerkt

Fraude met rechtspersonen

- Handel in rechtspersonen met actieve nummers en vergunningen
- Fraude met vennootschappen, waaronder faillissementsfraude
- Leegtrekken stamrecht BV door DGA bij pensioenvoorzieningen in eigen beheer
- ANBI- en SBBI-status in de Vpb

Overige fraudesituaties

Het gaat hier onder meer om fraude met betrekking tot:

- Privé-gebruik auto
- Gebruik van vervalste facturen bij de OB
- G-rekeningen