



Ministerie van Financiën

Vrij 4/2, 9.00 uur

AFP/3127
da -

23/2

TER BEHANDELING

Aan
de Staatssecretaris

**Directie Algemene Fiscale
Politiek**

Inlichtingen

10.1.d

notitie

Bespreking fiscale agenda 4 februari ~~09.00-10.30~~ 10.00-12.15

Datum

2 februari 2011

Notitienummer

AFP/2011/ 75

Rubriek

Algemene beleidsvraagstukken

Auteur

Velen

Van

directeur AFP

Kopie aan

de Minister; 2 x PA; 2 x
Voorlichting; DB; DV; AFEP

Bijlagen

1. Samenvatting waar staan we
2. Eerste aanzet inleidend
hoofdstuk

Paraaf
de Staatssecretaris

Via
SG

Sprekshuis CC

Via

21

10.1.d

Via

10.1.d

Aanleiding

Tijdens de bespreking van de fiscale agenda van 4 februari bespreken we met u één onderwerp: **de tussenrapportage**.

Toelichting

De tussenrapportage bestaat uit twee delen:

- Een samenvatting van waar we op dit moment per deelonderwerp staan, waarbij een eerste inzicht op de cijfermatige kant per onderwerp wordt gegeven (zie bijlage 1).
- Een eerste aanzet voor het inleidende hoofdstuk van de brief, waarin de doelen van de fiscale agenda worden toegelicht (zie bijlage 2).

Discussiepunten samenvatting

De samenvatting van waar we staan uit bijlage 1 leidt tot de volgende punten die we met u willen bediscussiëren:

- De eerste inventarisatie van de mogelijke besparing op de uitvoeringskosten is veel lager dan de circa 160 mln die de Belastingdienst heeft genoemd in hun middenlange termijnplan als invulling van de taakstelling vanuit de vereenvoudiging. De vraag is, hoe nu verder?
- De fiscale agenda is verworpen tot een breed palet aan onderwerpen. De vraag is hoe we dit overtuigend presenteren als uw agenda en daarbij in te zetten speerpunten. Het bijgevoegde inleidende hoofdstuk is daarvoor een eerste aanzet. Wat vindt u van de wijze van aanpak in dat hoofdstuk, dat uitgaat van drie speerpunten?
- Met u is op 3 februari afgesproken dat er nog gewerkt gaat worden aan pakketjes van maatregelen die kunnen worden gebruikt om de uitwerking

van de agenda te illustreren. Wilt u daarbij één pakket presenteren of denkt u aan meerdere alternatieven?

Aanzet inleidende hoofdstuk

In bijlage 2 treft u een eerste aanzet van het inleidende hoofdstuk. Dit hoofdstuk is op basis van de drie speerpunten – eenvoud, soliditeit en fraudebestendigheid – opgezet. Aan de tekst wordt nog verder gewerkt. Er zullen onder meer nog extra kaders met voorbeelden worden opgenomen. Deze voorbeelden zullen worden aangesloten op de in de andere hoofdstukken voorgestelde maatregelen. Zodra de besluitvorming over de maatregelen verder is, zullen deze voorbeelden worden gemaakt.

Tijdschema

Hieronder het tijdschema voor de komende weken. Er is niet veel effectieve discussie/denktijd meer. Dit zorgt ervoor dat er niet veel ruimte is voor het meenemen van nieuwe onderwerpen.

Datum	Onderwerp
4 februari 10.00-12.15	- Vrijdagoverleg: Tussenrapportage
7 februari 16.30-18.00	- Gesprek met 10.1.d
9 februari 10.30-13.00 14.00-15.30	- Weekoverleg: Geïntegreerde ondernemersfaciliteit - Gesprek Stas met 10.1.d
10 februari 11.00-12.00 12.00-14.00	- BTW - Gesprek met 10.1.d
16 februari 14.00-15.30 15.30-17.00	- Fraude - Gesprek met 10.1.d
17 februari 13.00-15.00 15.00-16.30	- Weekoverleg: Loonsomheffing, Toeslagen - Gesprek met 10.1.d
18 februari 10.00-12.30	- Vrijdagoverleg
Week 8	- Krokusreces - Deadline aanleveren passages brief
28 februari 12.30-17.00	
2 maart 10.00-11.00	- Weekoverleg: eerste conceptbrief
3 maart	- Gesprek Stas 10.1.d
4 maart n.n.b.	- Vrijdagoverleg
Week 10	- Afronden brief en versturen naar Vierhoek
8 maart	- Eerste Vierhoek
9 maart 10.30-11.30	- Weekoverleg
11 maart n.n.b.	- Vrijdagoverleg
17 maart 13.30 16.45	- Bilateraal met Verhagen - Bilateraal met Kamp
22 maart 11.30-12.30	- Speciale vierhoek
25 maart	- Ministerraad
31 maart	- Versturen brief

Bijlage 1: Samenvatting: waar staan we?

Op dit moment hebben we de volgende onderwerpen afgebakend voor een behandeling in de fiscale agenda:

1. Belastingmix
2. Loonsomheffing
3. Grondslagverbreding IB
4. BTW
5. Vpb
6. Geïntegreerde ondernemersfaciliteit
7. Toeslagen
8. Heffingssystematiek
9. Vitaliteitsregeling
10. Heffings- en invorderingsrente
11. Leefvormneutraliteit
12. Box 3
13. Fraude/constructiebestrijding
14. Geefwet
15. Vergroening
16. Defiscaliseren vorderingen/schulden

Alle onderwerpen zijn een of meerdere keren met u besproken. Dat heeft gezorgd voor een beeld hoe de onderwerpen in de fiscale agenda zullen worden behandeld. Hierna wordt dit per onderwerp samengevat. Daarbij zal telkens een eerste inschatting van de cijfermatige kant van het onderwerp getoond. Daarbij is van belang dat de maximale besparing op de uitvoeringskosten met deze onderwerpen op dit moment wordt ingeschat op niet meer dan 100 mln (zie tabel 1).

Dit is een stuk lager dan de 160 mln die de Belastingdienst in zijn Middenlange Termijnplan heeft ingecalculeerd als invulling van de taakstelling vanuit de vereenvoudiging. Bovendien moet worden bedacht dat veel van de voorstellen politiek controversieel zijn en daardoor bij lange na nog niet verzekerd is dat de besparing op de uitvoeringskosten haalbaar is. Verder is van belang dat in veel gevallen investeringen nodig zijn om een beoogde besparing te realiseren. De benodigde investeringsbedragen moeten nog in beeld worden gebracht.

Tabel 1. Samenvatting effect op uitvoeringskosten

Onderdeel	Besparingspotentieel Uitvoeringskosten
1. Belastingmix	Max enkele mln.
2. Loonsomheffing	PM
3. Grondslagverbreding IB	Max enkele mln.
4. BTW	Ruim 10 mln.
5. Vpb	Wsl. neutraal
6. Geïntegreerde ond. faciliteit	Max 15 mln.
7. Toeslagen	Enkele mln.
8. Vereenvoudiging heffingssystematiek	Enkele tientallen mln.
9. Vitaliteitsregeling	Beperkte toename
10. Heffings- en invorderingsrente	Beperkte afname
11. Leefvormneutraal belastingstelsel	PM
12. Box 3	Geen gevolgen
13. Constructiebestrijding/fraude	PM
14. Geefwet	Max. € 3,5 mln.
15. Vergroening (Rode diesel)	€ 2,2 mln
16. Defiscaliseren vorderingen/schulden	Potentiële toename

Voor de cijfermatige kant geldt dat positieve getallen in de budgettaire kolom een opbrengst betekenen en in de uitvoeringskosten/AL-kolom een besparing. Verder geldt nog dat niet alle maatregelen bij elkaar zijn op te tellen. Voor zover dat wel kan staat in de linkerbovenhoek het woord "cumulatief".

1. Belastingmix

buiten verzoek

2. Loonsomheffing

buiten verzoek

3. Grondslagverbreding IB

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek

4. BTW

buiten verzoek

buiten verzoek

5. VPB

buiten verzoek

6. Geïntegreerde ondernemersfaciliteit

buiten verzoek

buiten verzoek

7. Toeslagen

Behandeling in brief

- Indien bijtijds instemming van de vakdepartementen aangeven welke voorstellen uit het IBO-rapport opgepakt zullen gaan worden. Indien geen tijdige instemming procesmatig aankondigen dat ernaar gestreefd wordt om op korte termijn antwoord te geven op de vraag of de voorstellen uit het IBO-rapport 'Vereenvoudiging toeslagen' (2009) nog worden gedeeld door het huidige kabinet.
- Inzetten op het uitbetalen op één rekeningnummer op naam van de aanvrager waarbij de mogelijkheid van rechtstreeks op het (gecertificeerde) rekeningnummer van een verhuurder uitbetalen overeind blijft. (dit is ook een toezegging uit het AO van 13 januari)
- Na invoering van het nieuwe toeslagensysteem (inclusief het burgerportal (mijn.toeslagen.nl)) inzetten op afbouw van papieren communicatie en toewerken naar elektronische communicatie met de burger. Dit proces zal geleidelijk worden doorgevoerd. Burgers die daar moeite meer hebben zullen, net als nu, voor hulp kunnen terugvallen op de dienstverlening van de Belastingtelefoon, de balies van belastingkantoren en de hulp- en informatiepunten.
- Er wordt nog een notitie geschreven over (de gevolgen van) mogelijkheden om de doelgroep van de toeslagen flink te verminderen door middel van een uniforme vermogenstoets voor alle toeslagen die beter uitvoerbaar is voor de Belastingdienst.
- Er is nog een notitie geschreven over de inkomenseffecten van de variant uit HO 17 waarin de zorgtoeslag wordt afgeschaft en vervangen door een systeem waarin de nominale ziektekostenpremie wordt verlaagd in combinatie met verhoging van de belastingtarieven.
- Inventariserend en evt. richtinggevend.

Cijfermatig

<i>cumulatief</i>	Budg. Effect	Adm. lasten	Uitv. kosten	Koopkracht	Economische effecten
Elektronisch communiceren	nvt	ntb	ntb	nvt	Nvt
Uitbetalen op rek.nr. aanvrager	nvt	Ntb	2 mln ¹	nvt	nvt

1: Besparing wordt waarschijnlijk nog lager ivm. geclusterd uitbetalen aan woningbouwcorporaties.

Toelichting uitvoeringskosten

Uitbetaling op één rekeningnummer leidt tot een besparing op de uitvoeringskosten van toeslagen van € 2 mln. Dit bedrag wordt lager als de mogelijkheid moet blijven bestaan om geclusterd uit te betalen aan woningbouwcorporaties. Er wordt nog uitwerking gegeven aan het voorstel over toeslagen alleen nog elektronisch te communiceren.

Een forse besparing op de uitvoeringskosten van toeslagen is te behalen door toeslagen af te schaffen. De zorgtoeslag levert daarbij het meeste op: € 86 mln.

8. Heffingssystematiek

Behandeling in brief

- De vereenvoudiging van de heffingssystematiek is een enorme hervorming zonder dat die hervorming met koopkrachteffecten gepaard gaat en is goed voor burgers en belastingdienst.
- Er wordt gestart vanuit het persoonlijk domein (mijnbelastingdienst.nl), waardoor in eerste instantie het zwaartepunt bij de IB ligt. Een stap voor stap benadering staat voorop.
- Het streven is dat in 2015 het persoonlijk domein voor alle IB-belastingplichtigen kan worden uitgerold.
- Belangrijke doelen zijn hierbij:
 1. geen papier communicatie meer (alles digitaal). Om die reden moet er wel goed worden bekeken hoe de digitale achterblijvers worden geholpen (bijv. via Huba);
 2. inbouw van een eenduidige mogelijkheid om uit eigen beweging de gedane aangifte te wijzigen (in het kader van de deformalisering en dejuridisering van de contacten tussen de belastingplichtige en de Belastingdienst) en beroep en bezwaar alleen laten bestaan voor 'echte' geschillen;
 3. sneller rechtszekerheid verschaffen voor de goedwillende belastingplichtige terwijl de kwaadwillende belastingplichtigen langer achter de broek kunnen worden gezeten.
- Het voorgaande zal aanpassing van het formeelrechtelijke stelsel vergen.
- Na deze eerste stap wordt gekeken wat er nog meer kan als stip aan de horizon waarbij deze zo veel mogelijk moet worden gevisualiseerd.
- Veel aandacht voor verwachtingsmanagement in het kader van het persoonlijk domein, zowel voor wat betreft het wetgevende traject als de IT-klus. Het verleden heeft harde lessen geleerd.
- Ten slotte aandacht voor de gevolgen voor de rechtsbescherming en rechtszekerheid.
- Concluderend.

Cijfermatig

	Budg. Effect	Adm. lasten	Uitv. kosten	Koopkracht	Economische effecten
Vereenvoudiging procedures en aanpassing bewaarplicht	0	Afhankelijk van tempo invoering maatregel	Enkele tientallen mln., afhankelijk van tempo.		

Toelichting uitvoeringskosten

In Heroverweging 16 is in kaart gebracht wat het oplevert als de Belastingdienst uitsluitend nog elektronisch met burgers en bedrijven communiceert, zowel voor binnenkomende stromen (o.a. aangiftes), als voor uitgaande stromen (o.a. aanslagen, betalingsoverzichten) en de papieren stroom helemaal wordt afgeschaft. Dit kan een besparing opleveren van ca. € 30 mln in 2015, uiteindelijk oplopend tot € 38 mln structureel. De voorbereidingen voor de introductie van persoonlijke domeinen zijn inmiddels in gang gezet. DGFZ en Belastingdienst zijn in overleg over de manier waarop de introductie van het persoonlijke domein optimaal met formele wetgeving kan worden begeleid. In het verlengde daarvan kijken we of de cijfers uit de Heroverweging moeten worden bijgesteld.

9. Vitaliteitsregeling

buiten verzoek

10. Heffings- en invorderingsrente

buiten verzoek

11. Leefvormneutraliteit/partnerschap

buiten verzoek

12. Box 3

buiten verzoek

13. Belastingfraude/constructiebestrijding

Behandeling in brief

- Met betrekking tot het onderwerp belastingfraude zullen twee hoofdthema's worden geïntroduceerd:
 1. De aanpak van systeemfraude
 2. Het faciliteren van fraudebestrijding als zodanig
- Met betrekking tot het thema systeemfraude wordt een programma van aanpak aangekondigd. In dat programma worden de mogelijkheden bekeken voor meer selectie aan de poort (bijv. bij eerste aanvragen voorlopige teruggaaf of voorschot toeslag) en versoering voorzieningen voor risicogroepen. Voorzover mogelijk/voldoende onderzocht binnen het korte tijdsbestek wordt er ook al een aantal instrumentele quick wins aangekondigd, zoals het gebruik van één bankrekeningnummer.
- Het thema faciliteren ziet met name op maatregelen om fraude te ontmoedigen en te voorkomen. Voorbeelden van maatregelen in dit licht zijn 'naming and shaming', 'een klikregeling', 'ontzeggen van rechten aan fraudeurs (bijvoorbeeld beperking recht op uitstel- en kwijtscheldingsfaciliteiten)' en 'uitbreiding van de kring (in het bijzonder medeplichtigen) aan wie een boete kan worden opgelegd.
- Wat betreft constructiebestrijding opnemen dat het tot dusver gevoerde beleid onverminderd wordt voortgezet en de komende periode bovendien wordt gezien op welke punten dit proces verder kan worden verbeterd. Daarbij kan onder meer worden gedacht aan mogelijkheden tot strafbaarstelling van aanbieders/facilitators van ongeoorloofde constructies, aan het op een meer reguliere basis inzetten van het middel Kort Geding om de gevraagde informatie zelf af te kunnen dwingen en tenslotte, omdat vaak ook informatie uit het buitenland voor de beoordeling noodzakelijk is, het optimaliseren van de internationale uitwisselingsmogelijkheden.
- Overall moet een gezond evenwicht worden gevonden tussen de mate van dienstverlening en de ruimte voor fraude en constructies, waarbij ook de capaciteit van de Belastingdienst niet uit het oog moet worden verloren.
- De mate van mogelijke/geconstateerde fraude moet een duidelijk criterium zijn bij de discussie over de toekomst van de regeling of bij de beslissing een regeling wel/niet in te voeren.
- Inventariserend en richtinggevend.

Cijfermatig

Constructiebestrijding en aanpak van fraude door middel van wet- en regelgeving kunnen helpen om de uitvoeringslast van de Belastingdienst op bepaalde terreinen te beperken. De effecten kunnen voor concreet te nemen maatregelen in kaart worden gebracht. In de praktijk leidt het bestrijden van de ene constructie of fraude overigens tot het ontstaan van nieuwe constructies en vormen van fraude.

14. Geefwet

buiten verzoek

15. Vergroening

buiten verzoek

16. Defiscaliseren vorderingen en schulden

buiten verzoek

Bijlage 2: Eerste aanzet inleidend hoofdstuk

PM Grafieken/tabellen/extra kaders met voorbeelden invoegen afhankelijk van besluitvorming over te nemen maatregelen

2.0 Inleiding

Het belangrijkste doel van belastingheffing is het financieren van overheidsuitgaven. Dat was zo en dat blijft zo. Door alle nevendoelen die ook worden nagestreefd, herverdelen, stimuleren van gewenste ontwikkelingen, ontmoedigen van ongewenst gedrag, vergroening, kan echter soms een andere indruk ontstaan. Deze nevendoelen zijn uiteraard nastrevenswaardig. Het opeenstapelen van steeds weer nieuwe belastingsoorten, uitzonderingen en aftrekposten heeft echter tot een stelsel geleid dat nog door weinig mensen volledig wordt begrepen. Het vereist ook een uitvoeringsapparaat dat de capaciteit heeft om dat allemaal uit te voeren. Het is dan ook de vraag of we niet te ver zijn doorgeschoten.

Het kabinet wil een eenvoudiger, solider en meer fraudebestendig belastingstelsel. Een belastingstelsel dat begrijpelijk is, en de administratieve lasten voor burgers en bedrijven en de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst beperkt houdt. Dat een solide belastingopbrengst oplevert, zonder willekeurige schommelingen. Een eerlijk belastingstelsel waarbij uitholling van de belastinggrondslag door fraude of belastingconstructies wordt voorkomen. Zodat ieder zijn deel betaalt. Een eenvoudig, solide en fraudebestendig belastingstelsel is goed voor de economie en het Nederlandse vestigingsklimaat. Niet alleen bedrijven, maar ook burgers profiteren hiervan. Tegen deze achtergrond legt het kabinet een Fiscale agenda voor de komende kabinetsperiode voor, met de speerpunten eenvoud, soliditeit en fraudebestendigheid.

De Fiscale agenda bevat geen blauwdruk van een nieuw belastingstelsel. Dat is ook niet nodig. Want ondanks alle eerder genoemde complicaties zijn er ook veel goede kanten aan het huidige stelsel. Geen sloop en nieuwbouw dus, maar renovatie, verbeteringen op onderdelen, en aanpassingen met het oog op recente en verwachte ontwikkelingen. Voor bepaalde onderwerpen worden in deze agenda concrete voorstellen worden gedaan. Voor andere onderwerpen worden varianten geschetst of wordt voorgesteld deze nader te gaan onderzoeken.

De Fiscale agenda heeft tot doel om met het parlement van gedachten te wisselen over de toekomst van het Nederlandse belastingstelsel. Dit als eerste stap naar een beter belastingstelsel in deze kabinetsperiode.

2.1 Eenvoud

2.1.1 Speerpunt kabinet

Vereenvoudiging van de belastingwetgeving staat hoog op de agenda bij het kabinet. Het kabinet wil een belastingstelsel dat begrijpelijk en consistent is. En dat bestendig is en dus niet om de haverklap wordt aangepast. Belastingheffing gaat onvermijdelijk gepaard met administratieve lasten en uitvoeringskosten. PM Toevoegen cijfers aantal belastingadviseurs Deze dienen echter waar mogelijk beperkt te worden. Belasting betalen is – zoals bekend – niet altijd leuk. Maar het is mijn doel om het wel zo makkelijk mogelijk te maken. Er zijn al veel vereenvoudigingsoperaties geweest. Bijvoorbeeld de Oort-wetgeving, de Wet inkomstenbelasting 2001, de Fiscale vereenvoudigingswet 2010 en het wetsvoorstel Uniformering loonbegrip dat momenteel in de Tweede Kamer ligt. Het is tijd voor een nieuwe stap.

Op grond van het Regeerakkoord vermindert het kabinet de administratieve lasten en regeldruk voor bedrijven in 2012 ten opzichte van 2010 met 10%. Na 2012 vindt een jaarlijkse reductie van 5% van de administratieve lasten plaats. In dit kader is een vereenvoudiging van de belastingwetgeving nodig.

Het kabinet wil minder uitgeven voor het ophalen van het belastinggeld. Op grond van lopende taakstellingen en van nieuwe taakstellingen in het Regeerakkoord wordt tot 2015 € 395 mln. op het budget van de Belastingdienst bezuinigd. Tegelijkertijd wil het kabinet het niveau van de dienstverlening en handhaving intact laten en waar mogelijk verbeteren. Dit kan gedeeltelijk door verbetering van de efficiency en versobering. Maar daarnaast vergt dit een maximale inzet op vereenvoudiging van het belastingstelsel.

Administratieve lasten en uitvoeringskosten hebben een onderlinge relatie. Maar het zijn geen communicerende vaten.² De administratieve lasten voor burgers en bedrijven kunnen worden verschoven naar de Belastingdienst. Deze verhogen dan de uitvoeringskosten.

Voorbeeld

De auto van de zaak werd tot 1 januari 2006 via de aangifte inkomstenbelasting belast. Sinds 2006 behoort de bijtelling vanwege de auto van de zaak tot het loon waarvoor door de werkgever loonheffingen moeten worden afgedragen. Dit levert voor de werkgever extra administratieve lasten op, en voor de werknemer een vermindering van administratieve lasten.

Er zijn echter ook vereenvoudigingen mogelijk voor tegelijkertijd burgers/bedrijven en Belastingdienst. Verder zijn er vereenvoudigingen waarbij een verschuiving plaatsvindt van de administratieve lasten van burgers naar bedrijven en andersom. Daarnaast kan een uitgebreide wettekst in bepaalde gevallen juist duidelijkheid bieden waarmee administratieve lasten en uitvoeringskosten in verband met procedures verminderen.

2.1.2 Waar staan we nu

Het huidige belastingstelsel wordt als ingewikkeld ervaren: veel wetten en uitvoeringsregels. Zoals hiervoor is vermeld, is de pocket belastingwetten sinds 2000 bijna twee keer zo dik geworden.

Maar liefst 60% van de burgers is niet in staat om zelf de aangifte inkomstenbelasting te doen en wordt daarbij geholpen.³ Het kabinet vindt deze situatie onwenselijk. De gemiddelde burger zou in staat moeten zijn de aangifte inkomstenbelasting zelf in te dienen.

Het aandeel ondernemingen dat de belastingzaken uitbesteedt, is nog hoger. Van alle bedrijven besteedt 90%⁴ zijn belastingzaken geheel of gedeeltelijk uit. De administratieve lasten in verband met belastingheffing van ondernemingen bedragen thans circa € 3 mld. Dit is bijna 40% van de administratieve lasten bij de Rijksoverheid voor bedrijven.⁵ De administratieve lasten van de aangifte omzetbelasting zijn het hoogst, mede door de factuurplicht. De overige administratieve lasten voor bedrijven vloeien voor uit grootste deel voort uit de

² Zie ook rapport Studietoelaststelling belastingstelsel, Kamerstukken II 2009/10, 32 140, nr. 4, p. 17.

³ Zie rapport Studietoelaststelling belastingstelsel, Kamerstukken II 2009/10, 32 140, nr. 4, p. 54.

⁴ Zie rapport Studietoelaststelling belastingstelsel, Kamerstukken II 2009/10, 32 140, nr. 4, p. 54.

⁵ De totale administratieve lasten van bedrijven zijn volgens Actal circa € 16,4 mld. (zie <http://www.minderadministratieveLasten.nl/intro.html>).

aangifte inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting en loonbelasting. Het kabinet vindt dat deze administratieve lasten substantieel omlaag moeten gaan. Belasting betalen moet minder geld kosten.

PM Uitvoeringskosten

Eén van de redenen voor de toegenomen complexiteit van het belastingstelsel is fiscaal instrumentalisme. Ofwel belastingvoordelen gericht op nevendoeleinden. Deze posten leveren de meeste vragen van burgers aan de BelastingTelefoon op.⁶ Het kabinet is het met Afdeling advisering van de Raad van State eens dat hiermee terughoudend moet worden omgegaan. De Afdeling merkt op dat fiscale subsidies zelden het beoogde effect hebben. Indien desondanks wordt overgegaan tot fiscale subsidiëring dient de afweging ten opzichte van andere beleidsinstrumenten inzichtelijk te zijn.⁷ Ook is het van belang dat bestaande belastingvoordelen regelmatig worden getoetst.

Voorbeeld

In 1997 is een pc-privéregeling in het leven geroepen om ontwikkelingen als de elektronische snelweg en het telewerken te stimuleren. De werkgever kon onder bepaalde voorwaarden onbelast een pc aan de werknemer verstrekken. In 2004 had 80% van de huishoudens een computer en werd een computer beschouwd als een "normaal" bezit. Het doel van de regeling was daarmee bereikt. Doorgaan met de pc-privéregeling zou een grote "deadweight loss" betekenen. Daarom is de regeling in 2004 afgeschaft. Dit leverde een budgettaire opbrengst van ruim € 200 mln. per jaar op.

Sinds PM vindt een periodieke evaluatie van belastinguitgaven plaats.

2.2 Soliditeit

2.2.1 Speerpunt kabinet

Het kabinet wil de soliditeit van de belastingopbrengst borgen. De overheid moet kunnen vertrouwen op een stabiele belastingopbrengst en binnen bepaalde marges kunnen voorspellen hoe de inkomsten in haar huishoudboekje eruit zien. Daarmee kan worden gezorgd voor gezonde overheidsfinanciën en een stabiel overheidsbeleid. De situatie in bijvoorbeeld Griekenland maakt het belang daarvan zichtbaar.

Soliditeit betekent echter niet dat de belastinginkomsten onveranderlijk zijn, zoals ook is betoogd in het rapport van de Studiecommissie belastingstelsel.⁸ De belastingontvangsten mogen meebewegen met de conjunctuur. Dit betekent dat bij een economische crisis het EMU-saldo verslechtert. Hierdoor wordt de economie gestimuleerd. Bij een opgaande conjunctuur verbetert het EMU-saldo. De economie wordt dan afgeremd. Hiermee kan de overheid de gevolgen van de conjunctuur dempen. Maar het is onwenselijk als belastingopbrengst zo sterk schommelt dat permanent wijzigingen nodig zijn om het overheidstekort enigszins beheersbaar te houden. Het is evenmin wenselijk als de schommelende inkomsten geen enkele relatie hebben met de conjuncturele ontwikkeling. Belastingopbrengsten worden dan minder voorspelbaar, zonder dat sprake is van voordelen voor de economie.

De soliditeit van de belastingopbrengst kan onder meer worden vergroot door veranderingen in de belastingmix waarbij een zwaarder accent wordt gelegd op

⁶ Zie rapport Studiecommissie belastingstelsel, Kamerstukken II 2009/10, 32 140, nr. 4, p. 54. De meeste vragen van burgers aan de BelastingTelefoon zien op heffingskortingen, buitengewone uitgaven en hypotheekrente.

⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 504, nr. 4.

⁸ Kamerstukken II 2009/10, 32 140, nr. 4, p. 14, 15, 27 en 28.

robuuste, immobiele grondslagen. De soliditeit wordt ook vergroot door bestaande belastingwetgeving aan te passen indien toenemend gebruik van belastingontwijkende constructies daarom vraagt.

2.2.2 Waar staan we nu

Zoals uit het rapport van de Studiecommissie belastingstelsel blijkt, zijn vooral de loonbelasting, inkomstenbelasting en de omzetbelasting solide belastingsoorten. Deze belastingen hebben een aandeel van circa 40% in de totale belastingopbrengst. Door het aandeel van deze belastingen in de belastingmix te vergroten, kan de soliditeit van het belastingstelsel verder worden verbeterd.

Bijvoorbeeld de vennootschapsbelasting is veel minder solide. Eén van de oorzaken is de mogelijkheid tot voorwaartse en achterwaartse verliesverrekening. Een andere oorzaak is dat kasontvangsten via voorlopige aanslagen weer in een volgend jaar de kas kunnen uitvloeien in verband met voorlopige of definitieve aanslagen.

Fiscaal instrumentalisme kan ook leiden tot een minder solide belastingstelsel. Als de fiscale instrumenten zeer succesvol blijken te zijn, loopt de belastingopbrengst terug. Ook dit is een reden om terughoudend te zijn met de inzet van fiscale instrumenten. Met betrekking tot bijvoorbeeld vergroening van het belastingstelsel is Nederland koploper. Maar daarbij is er een grens. Die is bereikt zodra er grote risico's op een aanzienlijke derving van de belastingopbrengst ontstaat.

2.3 Fraudebestendigheid

2.3.1 Speerpunt kabinet

Het kabinet wil een fraudebestendig belastingstelsel. Een belastingstelsel dat eerlijk uitwerkt. Ieder moet zijn deel betalen. Uitholling van de belastinggrondslag en belastingopbrengst door fraude of constructies moet worden voorkomen.

Bij belastingfraude is sprake van het minder of niet betalen van belasting door het niet naleven van de fiscale wetgeving. Bij belastingfraude is er sprake van een wetsovertreding. Fraudebestrijding ziet op het handhaven van de wet. Belastingfraude is zeer lastig zichtbaar en vraagt om een actieve opsporing.

Bij constructies gaat het om het bewust zodanig vormgeven van activiteiten dat op onbedoelde wijze gebruik wordt gemaakt van wettelijke mogelijkheden om de belastingheffing te verminderen of te vermijden. Belastingontwijking door fiscale constructies is niet illegaal. Het leidt echter tot een onwenselijke aantasting van de belastinggrondslag. Fiscale constructies zijn in de regel moeilijk zichtbaar. Vaak zijn constructies niet rechtstreeks uit belastingaangifte af te leiden of zijn deze alleen waarneembaar voor buitenlandse fiscale autoriteiten.

2.3.2 Waar staan we nu

De afgelopen jaren zijn diverse maatregelen ter bestrijding van belastingfraude aangescherpt en verder ontwikkeld.

Voorbeelden van in de afgelopen jaren getroffen maatregelen in verband met het bestrijden van constructies zijn de verhoging van de vergrijpboete naar 300%, het tegengaan van 'zwart sparen' en het uitwisselen van fiscaal relevante informatie in internationaal verband.

Deze aanpak van belastingfraude is succesvol gebleken. Zo is in 2009, het laatste jaar waarin boetevrij inkeren mogelijk was, ruim € 2 mld. buitenlands vermogen ingekeerd.

Voor constructies heeft de Belastingdienst al sinds jaar en dag een meldpunt, de Coördinatiegroep Constructiebestrijding. De specialisten binnen deze groep beoordelen de gemelde constructies op bestrijdingsmogelijkheden. Als bestrijding binnen de bestaande wet niet mogelijk is, wordt in overleg met het ministerie van Financiën gekeken naar mogelijkheden om deze constructies met een wetswijziging tegen te gaan. Het opzetten van constructies en het bestrijden daarvan is een doorlopend proces.

Een voorbeeld van recente constructiebestrijding is de antimisbruikwetgeving in het Belastingplan 2011 ter bestrijding van constructies in de overdrachtsbelasting met onroerende zaaklichamen. Het ging hierbij om constructies met rechtspersonen waarin onroerende zaken zijn ondergebracht. Alleen bij een bezit van een lichaam van ten minste 70% van in Nederland gelegen onroerende zaken, was sprake van een zogenaamde onroerende zaaklichaam waarover overdrachtsbelasting is verschuldigd. In de praktijk bleken constructies te worden opgezet om dit bezit te verwateren. Zo werd de overdrachtbelasting ontweken. In het Belastingplan 2011 zijn maatregelen opgenomen om belastingontwijking door deze constructies te voorkomen.

Naast het repressieve deel van de aanpak van constructies wordt horizontaal toezicht ingezet als preventieve aanpak. In de besprekingen van de Belastingdienst met bedrijven, sectoren en adviseurs over horizontaal toezicht, worden ook constructies betrokken.

2.4 Onderlinge relatie speerpunten

In het voorgaande zijn de drie speerpunten voor de Fiscale agenda geschetst: eenvoud, soliditeit en fraudebestendigheid. Deze speerpunten gaan vaak hand in hand met elkaar. Antimisbruikwetgeving voorkomt uitholling van de belastinggrondslag. Daarmee is antimisbruikwetgeving in het belang van een solide belastingopbrengst. Bij een vereenvoudigingsoperatie waarbij sprake is van grondslagverbreding en bepaalde fiscale subsidies verdwijnen, behoren fraude en constructies met deze subsidies tot het verleden. Vereenvoudiging kan in bepaalde situaties de soliditeit van de belastingopbrengst vergroten. Een voorbeeld is uniformering van het btw-tarief. Een dergelijke wijziging vergroot de belastingopbrengst van een solide belastingsoort in de belastingmix en maakt de belastingheffing van minder factoren afhankelijk. Verder levert heldere wetgeving minder procedures en uitvoeringskosten op, en minder risico's waardoor de soliditeit van de belastingopbrengst wordt vergroot. In bepaalde gevallen kan er echter ook sprake zijn van spanning tussen de speerpunten. Zo is bij veel antimisbruikwetgeving sprake van gedetailleerde technische voorwaarden. Dergelijke gedetailleerde wetgeving kan echter tegelijkertijd leiden tot een vermindering van uitvoeringskosten door een vermindering van het aantal procedures. En ook kan dergelijke antimisbruikwetgeving de gewenste duidelijkheid voor belastingplichtigen geven. Een agenda die zowel eenvoud, als soliditeit en fraudebestendigheid nastreeft, vraagt dus om een zorgvuldige afweging van de te nemen maatregelen.

2.5 Mogelijkheden eenvoudiger, solider en meer fraudebestendig belastingstelsel PM Dit hoofdstuk updaten zodra er meer conclusies zijn over te nemen maatregelen

Voor het eenvoudiger, solider en meer fraudebestendig maken van het belastingstelsel is gekeken naar een palet van maatregelen. De Studiecommissie belastingstelsel heeft in dit kader veel voorwerk gedaan. Zij heeft onder meer onderzoek gedaan naar mogelijke maatregelen in het kader van het eenvoudiger en solider maken van het belastingstelsel. Hieruit is geput in het kader van het opstellen van de Fiscale agenda. Over het meer fraudebestendig maken van het

belastingstelsel is uitgebreid van gedachten gewisseld met specialisten van de Belastingdienst, waaronder de Coördinatiegroep Constructiebestrijding. Op basis daarvan is gezien in hoeverre de aanpak van fraude en constructies verder kan worden verbeterd. Verder heeft de Kamer tijdens de behandeling van het Belastingplan 2011 ook diverse suggesties aangedragen voor de Fiscale agenda. Hieruit zijn verschillende hoofdonderwerpen voor de Fiscale agenda voortgevloeid. De belangrijkste zijn loonsomheffing, grondslagverbreding, uniformering van het btw-tarief, de ondernemersfaciliteiten en maatregelen in het kader van fraude en constructies.

Een **loonsomheffing** kan een belangrijke bijdrage leveren aan een vereenvoudiging van de loonheffingen. Op dit moment berekent de inhoudingsplichtige de verschuldigde loonheffing per werknemer. Bij een loonsomheffing vindt loonheffing plaats over de totale loonsom die de inhoudingsplichtige aan zijn werknemers betaalt. Hierdoor kunnen de administratieve lasten voor de werkgever aanzienlijk verminderen. En afhankelijk van de vormgeving kan ook een reductie van de uitvoeringskosten van de Belastingdienst worden bereikt. Op grond van het Regeerakkoord wordt dit onderwerp dan ook aangepakt. Hierna wordt nader ingegaan op de mogelijkheden van een loonsomheffing.

Vereenvoudiging kan ook worden bereikt door **grondslagverbreding**. Bijvoorbeeld door fiscale subsidies te laten vervallen. Grondslagverbreding kan eveneens leiden tot een meer solide belastingopbrengst. De belastingopbrengst wordt immers van minder factoren afhankelijk. Bovendien kan grondslagverbreding leiden tot minder fraude en constructies. Fraude en constructies met grondslagversmallers behoren dan niet meer tot de mogelijkheden. De Fiscale agenda bevat dan ook voorstellen en mogelijkheden tot grondslagverbreding van de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting. De hypotheekrenteaftrek blijft bij de grondslagverbreding van de inkomstenbelasting buiten beschouwing. De woningmarkt heeft het zwaar te verduren door de recessie en is gebaat bij rust. Het kabinet heeft daarom geen voornemens om deze aftrek te beperken.

Het btw-stelsel wordt eenvoudiger door een **uniformering van het btw-tarief**. Nu kunnen discussies en procedures ontstaan over de vraag of het verlaagde tarief van toepassing is. Dit leidt tot administratieve lasten voor bedrijven en uitvoeringskosten voor de Belastingdienst. Deze worden voorkomen met een uniformering van het btw-tarief. Een uniformering van het btw-tarief komt ook de soliditeit van het belastingstelsel ten goede. Door uniformering van het btw-tarief krijgt deze solide belastingsoort een groter aandeel in de belastingmix. Het kabinet is dan ook van mening dat deze mogelijkheid serieus in overweging moet worden genomen.

Voor de inkomstenbelasting gelden verschillende **ondernemersfaciliteiten**. Bijvoorbeeld de MKB-winstvrijstelling, de zelfstandigenaftrek en de fiscale oudedagsreserve. In dit verband heb ik de mogelijkheid van één geïntegreerde ondernemersfaciliteit onderzocht. Dit maakt de ondernemersfaciliteiten eenvoudiger en transparanter. Voor ondernemers wordt duidelijker wat onderaan de streep overblijft. En het kan een bijdrage leveren aan de beoogde vermindering van administratieve lasten en uitvoeringskosten.

Het kabinet gaat onverminderd door met de aanpak van **fraude** en **constructies**. De komende periode zal worden gezien in hoeverre deze aanpak verder kan worden verbeterd.

PM Volgende twee alinea's worden nog verduidelijkt

Met betrekking tot fraude richt ik mij daarbij op in de eerste plaats op de aanpak van systeemfraude. Daarbij zal ik kijken naar mogelijkheden voor meer selectie aan de poort. Zoals een versoering van de voorzieningen voor risicogroepen. In de tweede plaats overweeg ik maatregelen om fraude te ontmoedigen en te voorkomen. Voorbeelden van maatregelen in dit licht zijn 'naming and shaming', een klikregeling en een uitbreiding van de kring (in het bijzonder medeplichtigen) aan wie een boete kan worden opgelegd.

Ter verbetering van de aanpak van constructies denk ik aan een uitbreiding van de informatiestroom en sancties. Bijvoorbeeld door het op een meer reguliere basis inzetten van het middel Kort Geding om de gevraagde informatie zelf af te kunnen dwingen. Of door het optimaliseren van de internationale uitwisselingsmogelijkheden, omdat vaak ook informatie uit het buitenland voor de beoordeling noodzakelijk is.

Overall moet een gezond evenwicht worden gevonden tussen de mate van dienstverlening en het bestrijden van fraude en constructies. Daarbij moet ook de capaciteit van de Belastingdienst niet uit het oog moeten worden verloren.

2.6 Ten slotte

Het kabinet beseft dat de weg naar een vereenvoudigd, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel niet altijd een gemakkelijke zal zijn. In het verleden waren er bij belangrijke belastingwijzigingen vaak middelen aanwezig ter voorkoming of beperking van eventuele ongewenste inkomenseffecten. De huidige economische situatie biedt echter geen ruimte voor extra lastenverlichting. Dat betekent dat vereenvoudigingen zullen leiden tot herverdelingseffecten. Vereenvoudiging betekent een vergroving van het belastingstelsel, waarbij minder rekening kan worden gehouden met specifieke situaties. Ook maatregelen ter vergroting van de soliditeit van het belastingstelsel zullen koopkrachteffecten hebben. Dit zijn consequenties die niet bij voorbaat uit de weg moeten worden gegaan. Anders staat dit het streven naar vereenvoudigd, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel in de weg. Er moet een gedegen afweging plaatsvinden tussen het belang van een beter belastingstelsel enerzijds en de (herverdelings)effecten anderzijds. Zodat een juiste balans wordt gevonden ten behoeve van een vereenvoudigd, solider en meer fraudebestendig belastingstelsel.