

op Athena
ja / nee
d.d. 01 MAART 2011

CC.



Ministerie van Financiën

ma. 28/2
12.30-14.30 uur

AFP/3127
da

TER BEHANDELING

Aan
de Staatssecretaris

Retour van Minister Stas
d.d. 1/3
Reeds cc aan:

**Directie Algemene Fiscale
Politiek**

Inlichtingen

10.1.d

Datum
25 februari 2011

Notitienummer
AFP/2011/128

Rubriek
Algemene beleidsvraagstukken

Auteur

10.1.d

notitie

Fiscale agenda: bespreking 28 februari 2011

Paraaf
de Staatssecretaris

Via
de SG

Via
de DGFZ

afwezig

Via
d

10.1.d

Kopie aan
Minister, 2x PA, IFZ, DV, DB,
AFEP, Cluster
Uitvoeringsbeleid, Cluster
Fiscaliteit

Bijlagen

1. Inleidende hoofdstuk: 'Naar
een eenvoudiger, meer solide en
fraudebestendiger
belastingstelsel'

Aanleiding

Op maandag 28 februari a.s. is wederom een bespreking met u in het kader van de Fiscale agenda. De bespreking is van 12:30 uur tot 14:30 uur. De agenda voor die bespreking luidt als volgt:

- 1) Presentatie Belastingdienst over uitvoeringskosten (12:30-13:45),
- 2) Voorbereiding Vierhoek 8 maart a.s. (13:45-14:30).

Voor het eerste agendapunt ontvangt u geen aparte bijdrage. In deze notitie wordt wel achtereenvolgens ingegaan op de verhaallijn van het voorziene onderdeel 'Internationaal' in de Fiscale agenda en het hiervoor genoemde tweede agendapunt.

Internationaal

buiten verzoek

buiten verzoek

Agendapunt 2: Voorbereiding Vierhoek 8 maart a.s.

Op dinsdag 8 maart a.s. staat de Fiscale agenda voor de eerste maal op de agenda van de Vierhoek. Deze Vierhoek is overigens niet enkel gewijd aan de Fiscale agenda. De Fiscale agenda is 'slechts' een onderdeel van deze Vierhoek. Op dinsdag 22 maart a.s. is voor de Fiscale agenda een speciale (tweede) Vierhoek gepland. De Fiscale agenda zou vervolgens in de MR van 25 maart a.s. aan de orde kunnen komen.

Het voorgaande leidt de komende weken tot het navolgende tijdschema (in het schema zijn de eventuele besprekingen op de vrijdagen 4/3, 11/3 en 18/3 niet opgenomen aangezien de doorgang van die besprekingen afhankelijk is van de noodzaak of u al dan niet aanwezig dient te zijn in de MR).

Tijdstip	Onderwerp
Maandag 28 februari a.s. (12:30-14:30)	Presentatie uitvoeringskosten en voorbereiding Vierhoek 8/3
Dinsdag 1 maart a.s. (16:30-17:30)	Voorbespreking Vierhoek met minister (Guldenzaal)
Woensdag 2 maart a.s. (13:30-15:00)	Bespreking eerste concept FA (deel 1)
Donderdag 3 maart a.s. (13:00-15:00)	Bespreking eerste concept FA (deel 2) + MR 'Two pager' Toeslagen
Dinsdag 8 maart a.s. (10:00-10:45)	Vierhoek
Woensdag 9 maart a.s. (10:30-12:30)	Overleg FA (nog geen agenda)
Woensdag 16 maart a.s. (13:30-15:00)	Overleg FA (nog geen agenda)
Donderdag 17 maart a.s. (vanaf 14:00)	Bilateraal met minister EL&I
Donderdag 17 maart a.s. (vanaf 16:45)	Bilateraal met minister SZW
Maandag 21 maart a.s. (12:00-15:00)	Overleg FA (nog geen agenda)
Dinsdag 22 maart a.s. (11:30-12:30)	Vierhoek
Woensdag 23 maart a.s. (10:00-11:00)	Overleg FA (nog geen agenda)
Vrijdag 25 maart a.s.	MR
Maandag 28 maart a.s. (12:00-16:00)	Indien noodzakelijk: Overleg FA (nog geen agenda)
Woensdag 30 maart a.s. (11:00-14:00)	Indien noodzakelijk: Overleg FA (nog geen agenda)
Vrijdag 1 april a.s.	Indien noodzakelijk: MR

De Vierhoek van 8 maart wordt voorafgegaan door een ambtelijke Vierhoek (3 maart). Voor die tijd is het van belang te weten of, en zo ja welk stuk op 8 maart in de Vierhoek ter discussie ligt en op welke wijze de onderdelen van de

Fiscale agenda die niet in dat eventuele stuk worden behandeld toch al kunnen worden aangestipt op 8 maart.

Wij denken dat de eerste Vierhoek gebruikt zou kunnen worden om de algemene beleidsvisie en het verdere proces te schetsen. Daarnaast zouden alvast twee specifieke onderwerpen kunnen worden ingestoken om zo de agenda van de tweede Vierhoek wat te ontlasten. Meer dan twee lijkt wat veel van het goede gegeven de relatief beperkte tijd die beschikbaar is in de vierhoek van 8 maart. Wij dachten aan de BTW en de Vpb als eerste onderwerpen omdat hier de te maken politieke afwegingen op dit moment al redelijk helder zijn. De vitaliteitsregeling zou ook een goed onderwerp zijn, maar hier hebben we de Minister van SZW voor nodig en de vraag is of hij zo snel al wil leveren. Wel lijkt het ons verstandig om hiervoor het mandaat te vragen om, in overleg met de Minister van SZW en de Minister van EL&I een variant uit te werken die afwijkt van de uitgangspunten uit het Regeerakkoord (budgettaire neutraal, specifiek gericht op 'goede doelen').

Wij leggen u in dit kader de navolgende beslispunten voor.

Beslispunten

Wij vragen uw instemming met het inzetten op het verkrijgen van een akkoord in de Vierhoek (van 8/3) op:

- uw beleidsvisie op het fiscale stelsel (hoofdstuk 2 van de brief);
- uw voornemens op het vlak van de Vpb (grondslagverbreding en daaraan gekoppeld tariefsverlaging) en de BTW (uniformering waardoor besparing op AL en uitvoeringslasten Belastingdienst en daaraan gekoppeld de generieke terugsluis naar de IB en de afschaffing van kleine (ergerlijke) belastingen), en
- de procedure-afsprake dat u in de Vierhoek van 22/3, in samenspraak met SZW en EL&I, een voorstel zal voorleggen om in de FA een richtinggevende beschrijving op te nemen van een nieuwe vitaliteitsregeling.

Indien u kunt instemmen met het bovenstaande, zal de beleidsvisie (het inleidende hoofdstuk uit de FA: 'Naar een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendiger belastingstelsel') voorafgaand aan de behandeling in de ambtelijke Vierhoek op 3/3 naar de ambtelijke Vierhoek worden verzonden. Voor uw informatie is de laatste versie van de beleidsvisie bijgevoegd. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat in het stuk dat zal worden verzonden naar de (ambtelijk) Vierhoek het onderdeel 2.4 vooralsnog op PM zal worden gezet.

Ook zullen ambtelijk twee memo's worden opgesteld, waarin de voorgestelde lijn op het vlak van de Vpb en BTW wordt beschreven (voor allebei een 'one pager'). Daarnaast wordt een oplegmemo gemaakt waarin het verdere proces wordt geschetst, de outline van de brief, en de eerder genoemde procedure afspraak over de vitaliteitsregeling. Deze twee memo's worden ook voorafgaand aan de behandeling in de ambtelijke Vierhoek op 3/3 naar de ambtelijke Vierhoek verzonden.

Hoofdstuk 2 Naar een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel

2.0 Inleiding

Het belangrijkste doel van belastingheffing is het financieren van overheidsuitgaven. Dat was zo en dat blijft zo. Door alle nevenendoelen die ook worden nagestreefd, zoals herverdelen, stimuleren van gewenste ontwikkelingen, ontmoedigen van ongewenst gedrag, vergroening, kan echter een andere indruk ontstaan. Deze nevenendoelen 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. En het geeft mogelijkheden voor fraude. Het is dan ook de vraag of we niet te ver zijn doorgeschoten.

Het kabinet wil een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel. Een belastingstelsel dat begrijpelijk is, en de administratieve lasten voor burgers en bedrijven en de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst beperkt houdt. Een belastingstelsel dat een solide belastingopbrengst oplevert, zonder willekeurige schommelingen. Een eerlijk belastingstelsel waarbij uitholling van de belastinggrondslag door fraude effectief kan worden bestreden. 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. Het belastingstelsel kan op onderdelen worden verbeterd met het oog op recente en verwachte ontwikkelingen. Voor bepaalde onderwerpen worden in deze agenda concrete voorstellen gedaan. Voor andere onderwerpen worden varianten geschetst of wordt voorgesteld deze nader te gaan onderzoeken.

Aan de hand van de Fiscale agenda wil ik met het parlement van gedachten wisselen over de toekomst van het Nederlandse belastingstelsel. Dit als eerste stap naar een beter belastingstelsel in deze kabinetsperiode.

2.1 Eenvoud

Het huidige belastingstelsel wordt als ingewikkeld ervaren: veel wetten en uitvoeringsregels. De pocket belastingwetten is steeds dikker geworden. De pocket telde in 2000 1138 pagina's, en in 2011 1796 pagina's.¹ Maar liefst 60% van de burgers is niet in staat om zelf de aangifte inkomstenbelasting te doen en wordt daarbij geholpen.² Het aandeel ondernemingen dat de

¹ Voor een goed vergelijk is het hoofdstuk EG-recht bij de pocket belastingwetten 2011 niet meegeteld (was nog niet opgenomen in de pocket 2000) en is het hoofdstuk toeslagen buiten beschouwing gelaten.

² Zie rapport Studiecommissie belastingstelsel, Kamerstukken II 2009/10, 32 140, nr. 4, p. 54.

belastingzaken uitbesteedt, is nog hoger. Van alle bedrijven besteedt 90%³ zijn belastingzaken geheel of gedeeltelijk uit. De administratieve lasten in verband met belastingheffing van bedrijven bedragen thans circa € 3 mld.⁴ Dit is bijna 40% van de administratieve lasten bij de Rijksoverheid voor bedrijven. De administratieve lasten in verband met belastingheffing van bedrijven vloeien voor het overgrote deel voort uit de aangifte omzetbelasting, inkomstenbelasting, vennootschapsbelasting en loonheffing (heffing van loonbelasting/premie volksverzekeringen).

De loonheffing is een voorheffing op de inkomstenbelasting. De inhouding van loonheffing vindt per werknemer plaats op basis van de individuele omstandigheden. De werkgever moet in dit kader per werknemer ruim 120 gegevens invullen en vervolgens bijhouden. Dit levert de bijbehorende administratieve lasten op. Zeker bij werkgevers met een wisselend personeelsbestand met deeltijdkrachten. De vraag is in hoeverre deze diensten van werkgevers op lange termijn in deze vorm nodig blijven. Daarbij moet worden bedacht dat PM mln. burgers aangifte inkomstenbelasting doen, en op dat moment ook rekening wordt gehouden met persoonlijke omstandigheden. Voorts zijn PM mln. burgers betrokken in de toeslagen. Verder zou invoering van een persoonlijke internetpagina in de toekomst mogelijkheden kunnen gaan bieden. Dit vergt nader onderzoek. (PM een cijfer van het aantal burgers waarmee de Belastingdienst geen contact heeft).

Belastingheffing gaat onvermijdelijk gepaard met administratieve lasten. Het kabinet vindt echter dat de administratieve lasten substantieel omlaag moeten gaan. 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.

Eén van de redenen voor de toegenomen complexiteit van het belastingstelsel is fiscaal instrumentalisme. Ofwel belastingmaatregelen gericht op nevendoeleinden. Steeds weer zijn fiscale instrumenten ingezet om problemen van een specifieke groep op te lossen. Met als gevolg een complex belastingstelsel. Fiscale instrumenten leveren de meeste inhoudelijke vragen van burgers aan de BelastingTelefoon op.⁵ Met betrekking tot de inzet van fiscale instrumenten is het kabinet het met de Afdeling Advisering van de Raad van State eens dat hiermee terughoudend moet worden omgegaan. De Afdeling advisering merkt in haar advies inzake Overige fiscale maatregelen 2011⁶ op dat fiscale instrumenten zelden het beoogde effect hebben. Indien desondanks wordt overgegaan tot fiscale subsidiëring dient volgens de Afdeling de afweging ten opzichte van andere beleidsinstrumenten inzichtelijk te zijn.

Bij fiscale instrumenten is vaak sprake van een deadweight loss. Ook heeft de wildgroei aan fiscale instrumenten tot gevolg dat mensen het gevoel hebben "in de verkeerde rij voor de kassa te staan". Veel belastingplichtigen weten niet op welke faciliteiten zij recht hebben. Een deel van de mensen doet daarom geen beroep op de faciliteit. Anderen begrijpen niet waarom de aanslag lager uitvalt.

Voorbeeld

Een 62-jarige belastingplichtige krijgt zijn voorlopige aanslag inkomstenbelasting 2011. Deze aanslag is aanzienlijk lager dan in voorgaande jaren. Hij begrijpt niet waarom. Tot

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

⁴ Zie rapport Studiecommissie belastingstelsel, Kamerstukken 2009/10, nr. 4, p. 56.

⁵ Zie rapport Studiecommissie belastingstelsel, Kamerstukken II 2009/10, 32 140, nr. 4, p. 54. De meeste vragen van burgers aan de BelastingTelefoon zien onder meer op heffingskortingen en buitengewone uitgaven.

⁶ Kamerstukken II 2010/11, 32 505, nr. 4.

een bevriende fiscalist naar zijn aanslag kijkt, en ziet dat de aanslag is verminderd met de doorwerkbonus.

Als mensen uit de beoogde doelgroep niet weten dat, of in hoeverre ze recht hebben op een fiscale faciliteit, kan worden getwijfeld aan de effectiviteit van die faciliteit. De inzet van fiscale faciliteiten moet daarom goed worden afgewogen. Want anders gaat dit ten koste van de schatkist, en van de belastingbetaler. Daarom is ook van belang dat bestaande belastingvoordelen regelmatig worden getoetst, zoals bij de periodieke evaluatie van belastinguitgaven gebeurt.

Voor ondernemers in de inkomstenbelasting is er in de loop der tijd een veelheid aan faciliteiten ontstaan, die bovendien ieder hun eigen voorwaarden hebben. Voorbeelden van ondernemersfaciliteiten zijn de zelfstandigenaftrek, de aftrek voor speur- en ontwikkelingswerk, de meewerkaftrek, de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid, de fiscale oudedagsreserve, de willekeurige afschrijving voor milieubedrijfsmiddelen respectievelijk andere bedrijfsmiddelen, de kleinschaligheidsinvesteringsaftrek, de milieu-investeringsaftrek, de energie-investeringsaftrek en de MKB-winstvrijstelling. Deze faciliteiten zijn ieder met hun eigen redenen ingevoerd. Naast de vraag of ondernemers zelf wel weten in hoeverre ze recht hebben op al deze faciliteiten⁷, blijken de ondernemersfaciliteiten echter niet efficiënt te zijn. Deze blijken met name kleine marginale ondernemers te subsidiëren en doorgroei te weinig te bevorderen. Dit maakt een nadere bezinning op de ondernemersfaciliteiten wenselijk.

Een andere reden voor de toename van de complexiteit van het belastingstelsel is de hoeveelheid belastingen. In het kader van de inzet van belastingheffing voor nevendoeleinden zijn er ook steeds meer nieuwe belastingen ontstaan.

Uit een rapport van de OESO blijkt dat Nederland van alle 43 onderzochte landen het enige land is dat alle door de OESO genoemde negen hoofdvormen van heffingen heeft, die ook nog eens door de landelijke belastingdienst worden uitgevoerd.⁸ Op dit moment bestaan er 22 rijksbelastingen in Nederland. Namelijk de inkomstenbelasting, loonbelasting, vennootschapsbelasting, dividendbelasting, kansspelbelasting, erf- en schenkbelasting, invoerrechten, omzetbelasting, overdrachtsbelasting, assurantiebelasting, motorrijtuigenbelasting, belasting van personenauto's en motorrijwielen, belasting zware motorrijtuigen (het Eurovignet), accijnzen op minerale oliën, alcohol en tabak, verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken, verbruiksbelasting van pruim- en snuiftabak, energiebelasting, kolenbelasting, grondwaterbelasting, belasting op leidingwater, afvalstoffenbelasting en verpakkingenbelasting. Van de 22 rijksbelastingen zijn er in de periode vanaf 1995 tot heden zeven geïntroduceerd. Al deze rijksbelastingen hebben vergroening als nevendoeleinstelling. Het betreft dan ook de rijksbelastingen die zijn opgenomen in de Wet belastingen op milieugrondslag (energiebelasting, kolenbelasting, grondwaterbelasting, belasting op leidingwater, afvalstoffenbelasting en verpakkingenbelasting) en het Eurovignet (een belasting op het gebruik van snelwegen door vrachtwagens zwaarder dan 12 ton). In de genoemde periode zijn er vier rijksbelastingen verdwenen, namelijk de vermogensbelasting, de kapitaalsbelasting, de uraniumbelasting en de vliegbelasting.

De complexiteit van de belastingwetgeving is uiteraard ook van invloed op de uitvoeringskosten van de Belastingdienst. Want alle wetgeving moet worden uitgevoerd en gehandhaafd. De belastingwetgeving moet in dit kader ook passen bij het doel van het kabinet van een kleinere overheid. Het ophalen van het belastinggeld moet minder geld gaan kosten. Op grond van lopende taakstellingen en van nieuwe taakstellingen in het Regeerakkoord wordt tot 2015 € 395 mln. op

⁷ Uit het rapport Complexiteit arbeidsrelaties Rapportage 2008f3176 van Forum Marketing Research blijkt dat bij de keuze voor werk de fiscale kwalificatie vrijwel nooit bepalend is voor de werkende. Fiscale consequenties en administratieve lasten zijn niet doorslaggevend, maar wel relevant. Werkenden herkennen vooral duidelijke, omvangrijke faciliteiten (met name zelfstandigenaftrek).

⁸ Rapport van de OESO "Tax administration in OECD and Selected Non-OECD Countries: Comparative Information Series (2008)". De in dit rapport beschreven hoofdvormen van belastingheffing zijn: inkomstenbelasting, winstbelasting, btw, accijnzen, overdrachtsbelasting, schenk- en successierechten, heffing van vermogen, heffingen op auto's en sociale premies.

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 in de bedrijfsvoering. Maar daarnaast vergt dit een maximale inzet op vereenvoudiging van het belastingstelsel.

Gelet op het voorgaande staat vereenvoudiging van de belastingwetgeving hoog op de agenda bij het kabinet. Het kabinet wil naar een belastingstelsel dat begrijpelijk, consistent en bestendig is. En daarnaast een goed evenwicht biedt tussen efficiency en rechtvaardigheid. Dat minder administratieve lasten en uitvoeringskosten oplevert. Een belastingstelsel kleine en minder effectieve belastingsoorten verdwijnen. En met alleen doelmatige fiscale instrumenten. Het geld dat aan ondoelmatige grondslagversmalleren wordt besteed, kan beter worden uitgegeven voor tariefverlagingen. Want daarvan profiteren alle belastingplichtigen en het komt ten goede aan het Nederlandse vestigingsklimaat.

Het kabinet streeft naar vereenvoudigingen waarvan zowel burgers/bedrijven als de Belastingdienst profiteren. Deze vereenvoudigingen vergen een afweging van de doeltreffendheid van belastingmaatregelen. Staat de uitvoeringslast wel in verhouding tot de oorspronkelijke bedoeling van de maatregel? Daar waar belastingmaatregelen buitenproportioneel duur zijn, is een heroverweging op zijn plaats.

Verder streeft het kabinet ernaar om gebruik te maken van de digitale mogelijkheden om het voor burgers en bedrijven makkelijker te maken, zoals een persoonlijke internetpagina voor burgers voor belastingaangelegenheden en toeslagen.

Een ander aspect van vereenvoudiging is de opmaat naar ingrijpende wijzigingen van het belastingstelsel of het verkeer tussen belastingdienst en belastingplichtige. Daarbij moet worden nagedacht over een zo eenvoudig mogelijke overgang daar naar toe. Zodat de wijzigingen behapbaar blijven voor burgers, bedrijven en Belastingdienst.

Er zijn al veel vereenvoudigingsoperaties geweest. Bijvoorbeeld de Oortwetgeving, de Wet inkomstenbelasting 2001, de Fiscale vereenvoudigingswet 2010 en het wetsvoorstel Uniformering loonbegrip dat momenteel in de Tweede Kamer ligt. Daar tegenover staan vele wetsvoorstellen die de behaalde vereenvoudigingswinst op andere punten weer (deels) teniet hebben gedaan. Het is tijd voor een nieuwe stap naar een structurele vereenvoudiging van het belastingstelsel.

2.2 Soliditeit

Het kabinet wil een degelijk belastingstelsel dat de soliditeit van de belastingopbrengst borgt. 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.

Zoals uit het rapport van de Studiecommissie belastingstelsel blijkt, zijn vooral de loonheffing en de omzetbelasting solide belastingsoorten. Deze heffingen hebben een aandeel van bijna 80% in

de totale belastingopbrengst.⁹ Het Nederlandse belastingstelsel is dus al behoorlijk solide. Toch zijn er nog verbeteringen mogelijk. Zo wordt het belastingstelsel robuuster door brede grondslagen en lage tarieven.

Een voorbeeld van het meer solide maken van de belastingopbrengst is de invoering van de forfaitaire rendementsheffing in box 3. Volgens het systeem van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 werden de "vruchten" van het vermogen (progressief) belast en niet de waardeinstijgingen van de vermogensbestanddelen (de bronnen). Dit leidde in toenemende mate tot financiële producten waarbij voordelen uit vermogen zoveel mogelijk werden genoten in de vorm van onbelaste vermogenswinst. De invoering van de forfaitaire rendementsheffing van 30% van 4% van –kortgezegd– het nettovermogen zette een streep door deze uitholling/versmalling van de grondslag. Daarmee werd de soliditeit van de inkomstenbelasting vergroot.

Daarnaast kan een verhoging van de btw in combinatie met een verlaging van de tarieven van de loon-/inkomstenbelasting de houdbaarheid van de overheidsuitgaven verbeteren. Gepensioneerden *simpel belaste op loonwinst i.p.v. rendement* ontsparen relatief meer dan werkenden. De genoemde uitruil van btw en loon-/inkomstenbelasting leidt daarom tot een gedeeltelijke verschuiving van de belastingheffing van werkenden naar gepensioneerden. Dit kan leiden tot een uitbreiding van werkgelegenheid en productie. Dit effect geldt uiteraard slechts voor het deel van de extra btw dat terecht komt bij gepensioneerden. *PM* *??*

10.1.d

De vennootschapsbelasting is veel minder solide dan de loonheffing en de omzetbelasting. Eén van de oorzaken is dat bedrijven met betrekking tot bepaalde activiteiten kunnen uitwijken naar het buitenland om de vennootschapsbelastingdruk te verminderen. Dit holt de grondslag uit. Daarnaast fluctueert de vennootschapsbelasting meer dan de genoemde belastingen. Dit komt door de conjunctuurgevoeligheid van de winst, de grondslag van de vennootschapsbelasting. En dit wordt versterkt door de mogelijkheid van 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 een bijstelling van de winst via nadere voorlopige of definitieve aanslagen. Grondslagverbreding kan de soliditeit van de opbrengst van de vennootschapsbelasting vergroten.

Fiscaal instrumentalisme kan leiden tot een minder solide belastingstelsel. Fiscale instrumenten richten zich op mobiele grondslagen. Met de instrumenten wordt immers beoogd bepaald gedrag te stimuleren. Als fiscale instrumenten echter zeer succesvol blijken te zijn, kan de belastingopbrengst teruglopen. Ook dit is een reden om terughoudend te zijn met de inzet van fiscale instrumenten.

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. De regeling leverde op vlak voor de afschaffing een budgettaire derving op van ruim € 200 mln. per jaar. Daarom is de regeling in 2004 afgeschaft.

⁹ Bij dit percentage zijn de inkomsten uit de premies volksverzekeringen en werknemersverzekeringen meegeteld.

Soliditeit betekent overigens niet dat de belastinginkomsten onveranderlijk zijn, zoals ook is betoogd in het rapport van de Studiecommissie belastingstelsel.¹⁰ De meeste belastingontvangsten ademen mee met de conjunctuur. Dit betekent dat bij een economische crisis bij gelijkblijvende uitgaven het EMU-saldo verslechtert. Dit is ook wenselijk want hierdoor wordt de economie automatisch gestabiliseerd. Bij een opgaande conjunctuur verbetert het EMU-saldo bij gelijkblijvende uitgaven. De economie wordt dan afgeremd. Hiermee kan de overheid de gevolgen van de conjunctuur automatisch dempen. Anderzijds is het onwenselijk als de belastingopbrengst zo sterk schommelt dat ze geheel onvoorspelbaar worden. In dat geval zijn permanent wijzigingen nodig met het oog op het saldotekort. Inkomsten worden onvoorspelbaar als deze gepaard gaan met schommelingen die geen enkele relatie hebben met de conjuncturele ontwikkeling. Deze onvoorspelbaarheid is beleidsmatig zeer onwenselijk vanwege de risico's voor de begroting.

2.3 Fraudebestendigheid

Bij belastingfraude is sprake van het minder of niet betalen van belasting door het niet naleven van de fiscale wetgeving. De belastingwet wordt overtreden. Belastingfraude holt maatschappelijk draagvlak voor belastingheffing uit. En het schaadt de schatkist en daarmee andere belastingbetalers. Het kabinet wil een belastingstelsel dat eerlijk uitwerkt. Ieder moet zijn deel betalen. Het kabinet wil belastingfraude dan ook krachtig bestrijden.

Belastingfraude is zeer lastig zichtbaar en vraagt om een actieve opsporing. 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 fraude zijn de tijdelijke inkeerregeling voor zwart geld, de verhoging van de vergrijpboete naar 300% 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, voor ruim € 2 mld. aan buitenlands vermogen ingekeerd. PM Nog verder uitwerken

10.1.d

Maar we zijn er niet. Fraude zal altijd blijven bestaan en bestrijding vergen. Een groot punt van zorg is dat er steeds meer systematisch misbruik wordt gemaakt van de dienstverlening in het huidige belasting- en toeslagensysteem. Zo wordt er ten onrechte een beroep gedaan op toeslagen of voorlopige teruggaven. Als dit wordt ontdekt, is terugvordering vaak erg moeilijk.

Een voorbeeld van dergelijke fraude is een 'adviseur' (bereikbaar met een 06-nummer) die voor belastingplichtigen voorlopige teruggaven invult met gefingeerde gegevens. Hij spreekt met hen af dat hij 'alles zal regelen'. De teruggaaf wordt gestort op rekening van de adviseur. Hij stort daarna - meestal na aftrek van een forse commissie - het resterende bedrag op de rekening van de belastingplichtigen. Telkens bedraagt die teruggaaf duizend tot een paar duizend euro. De Belastingdienst vordert het volledige bedrag terug bij degenen namens wie de aanvraag is ingediend. Deze belastingplichtigen blijken moeilijk in staat om dit bedrag te betalen. De adviseur is met de noorderzon vertrokken.

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

Het kabinet vindt dat deze brutale fraude hard moet worden aangepakt. Het kan niet zo zijn dat mensen de Belastingdienst doelbewust gebruiken om bijvoorbeeld onrechtmatig een toeslag of voorlopige teruggaaf te claimen (~~als ware de Belastingdienst een soort pinautomaat~~). Het kabinet wil dan ook maatregelen treffen om deze fraude te bestrijden.

2.4 Mogelijkheden eenvoudiger, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel

PM Deze paragraaf tzt afstemmen op de andere hoofdstukken

Mijn toekomstbeeld van een eenvoudiger en meer solide en fraudebestendig belastingstelsel is een belastingstelsel met brede grondslagen en lagere tarieven. Een belastingstelsel met minder fiscale instrumenten en belastingsoorten en met een uniform btw-tarief. Met een loonsomheffing die de werkgevers voor een groot deel ontheft van hun diensten om bij de inhouding van loonheffing rekening te houden met tal van individuele omstandigheden van de werknemer. En met een persoonlijke domein voor burgers waarin alle belastingaangelegenheden en toeslagen eenvoudig kunnen worden afgewikkeld en zij de actuele situatie steeds kunnen inzien.

Ik besef dat het realiseren van deze toekomstvisie een langere termijn beslaat dan één kabinetsperiode. Burgers, bedrijven en de Belastingdienst hebben tijd nodig voor deze wijzigingen. Verder dienen de effecten voor de koopkracht van burgers en de lasten van bedrijven binnen redelijke marges te blijven. In het verleden waren er bij belangrijke belastingwijzigingen vaak middelen aanwezig ter voorkoming of beperking van eventuele ongewenste inkomens- en lasteneffecten. De huidige economische situatie biedt echter geen ruimte voor extra lastenverlichting.

In deze kabinetsperiode kunnen wel belangrijke ~~tussen~~ stappen worden gezet en verkenningen worden uitgevoerd. Ook deze stappen zullen niet altijd gemakkelijk zijn. Zo betekent vereenvoudiging een vergroving van het belastingstelsel, waarbij minder rekening kan worden gehouden met specifieke situaties. Zowel vereenvoudigingsmaatregelen als 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. Er moet een gedegen, integrale, afweging plaatsvinden tussen het belang van een beter belastingstelsel enerzijds en de (herverdelings)effecten anderzijds. Het komt aan op het vinden van de juiste balans.

Voor de mogelijke tussenstappen in deze kabinetsperiode heb ik gekeken naar een palet van maatregelen. Hierbij is onder meer geput uit het rapport van de Studiecommissie belastingstelsel en de suggesties van de Kamer tijdens de behandeling van het Belastingplan 2011. Hieruit zijn verschillende hoofdonderwerpen voor de Fiscale agenda voortgevloeid. De belangrijkste zijn de belastingmix, loonsomheffing, vennootschapsbelasting, winstbox en verkeer tussen Belastingdienst en belastingplichtige.

De **belastingmix** kan worden verbeterd in het kader van een eenvoudiger en meer solide en fraudebestendig belastingstelsel.

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 de belastingopbrengst ten goede. Met een uniform tarief kan de btw namelijk een groter aandeel in de belastingmix krijgen. De budgettaire opbrengst kan worden gebruikt voor een verlaging van de tarieven van de inkomstenbelasting. Of voor het afschaffen van kleine belastingen die niet zo effectief zijn. Een dergelijke afschaffing maakt het belastingstelsel minder complex, en kan daarmee positief uitwerken voor de administratieve lasten voor het bedrijfsleven en uitvoeringskosten van de Belastingdienst.

Met betrekking tot het verbeteren van de belastingmix is ook de vergroening van het belastingstelsel een aandachtspunt. Vergroening kan effectief zijn. Tegelijkertijd kan vergroening de soliditeit van de belastingopbrengst beïnvloeden. Als de vergroeningsmaatregelen succesvol blijken te zijn, kan dit afhankelijk van de maatregel tot gevolg hebben dat de belastingopbrengst terugloopt. Ook internationaal gezien loopt Nederland met betrekking tot vergroening tegen grenzen aan. Verder vergroenen lijkt op dit moment dan ook niet doeltreffend en levert risico's op voor de schatkist.

In het Regeerakkoord is de invoering van een **loonsomheffing** aangekondigd. Deze 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 vind 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. Een loonsomheffing vergt echter een ingrijpende systeemwijziging. De huidige loon- en premieheffingssystematiek heeft zijn historie en redenen. Met het huidige stelsel van loonheffingen, premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet wordt een breed spectrum aan beleidsdoelen gediend. Gedacht kan worden aan het prikkelen van werkgevers, het creëren van een gelijk speelveld, het bedrijven van inkomenspolitiek, bevorderen van de arbeidsparticipatie, het stimuleren van bepaalde sectoren (onderwijs, zeevaart, speur- en ontwikkelingswerk). Een dergelijke majeure operatie is dan ook niet eenvoudig en vergt keuzes binnen bepaalde randvoorwaarden.

In de **vennootschapsbelasting** is de laatste jaren gekozen voor grondslagverbreding en tariefverlaging. Deze trend wil ik voortzetten. Daarom stel ik voor maatregelen te treffen gericht op de aanpak van overnameholdings, introductie van een objectvrijstelling voor vaste inrichtingsresultaten en een beperking van de deelnemingsrenteaftrek. Door aanpassing op deze punten wordt de grondslag verbreed, waarmee de vennootschapsbelasting meer solide wordt en het tarief internationaal concurrerend kan blijven.

De huidige ondernemersfaciliteiten in de inkomstenbelasting zijn naar mijn mening niet efficiënt vormgegeven. Kleine marginale ondernemers worden teveel gesubsidieerd. Het verschil tussen ZZP-ers en werknemers is te groot. Verder wordt door groei te weinig bevorderd. In dit verband

heb ik de mogelijkheid van een **winstbox** onderzocht met een geïntegreerde ondernemersfaciliteit. Dit maakt de ondernemersfaciliteiten doelmatiger, eenvoudiger en transparanter. Voor ondernemers wordt duidelijker wat onderaan de streep overblijft. En het kan afhankelijk van de vormgeving een bijdrage leveren aan de beoogde vermindering van administratieve lasten en uitvoeringskosten.

De digitalisering geeft nieuwe mogelijkheden voor vereenvoudigingen in het **verkeer tussen de Belastingdienst en de belastingplichtige**. Informatiestromen kunnen worden “gedeformaliseerd”. Daarbij kan worden uitgegaan van een gedeelde verantwoordelijkheid voor Belastingdienst en belastingplichtige.

Op dit moment gelden allerlei voorwaarden voor het aantekenen van bezwaar het verzoek om ambtshalve vermindering, de oplegging van de voorlopige aanslag en definitieve aanslag. Daarvoor gelden verschillende procedures en termijnen. En het meeste gaat nog op papier. Zeker waar de Belastingdienst beschikkingen en mededelingen naar de belastingplichtige stuurt. Een persoonlijke internetpagina kan dit een stuk makkelijker maken, zowel voor de Belastingdienst als voor de belastingplichtige. Daarop moet de belastingplichtige in één oogopslag kunnen zien wat de stand van zaken is. Mutaties moeten eenvoudiger kunnen worden doorgegeven en verwerkt in het systeem van de Belastingdienst. De Belastingdienst moet de aangifte kunnen regelen zonder dat er papier aan te pas komt. Een big bang waarbij dit ineens mogelijk wordt, is binnen deze kabinetsperiode niet realistisch. Maar een eerste stap in het kader van zo'n geleidelijke invoering wel.

Tegelijkertijd moet ervoor worden gewaakt dat de dienstverlening van de Belastingdienst niet wordt misbruikt. In dit kader worden onder andere de volgende maatregelen voorbereid: het gebruik van één bankrekeningnummer, in minder gevallen een Voorlopige Teruggaaf, strengere controle van een nieuwe aanvrager en “naming en shaming”. Voorts wordt het systeem van rentevergoedingen in het verkeer tussen Belastingdienst en belastingplichtige herzien om bankieren bij de staat te voorkomen. **PM Evt. samenvoegen met loonsomheffing**

Tekst over restonderwerpen

De bovenstaande mogelijkheden voor een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel worden in de volgende hoofdstukken nader uitgewerkt.