

deze bylagen
s v p ^{ook} scannen
onder AFP 12011/172N

AFPI 3141
da 3400

Bijlage 1: Samenvatting +
beleidsvisie

bijlage AFP 11/172

Hoofdstuk 1. Samenvatting

In een snel veranderende wereld hangen werkgelegenheid en welvaart meer dan ooit af van de concurrentiekracht van Nederland. Nederland heeft een goede uitgangspositie. Met internationale concerns, een gunstige ligging en vestigingsklimaat en een goed opgeleide beroepsbevolking. Het kabinet wil deze goede positie van Nederland verzekeren, uitbreiden en versterken. Met een actiever Nederland verbetert de concurrentiekracht. Burgers en bedrijven moeten worden uitgedaagd om het beste uit zichzelf te halen. Werken en ondernemen moet daarvoor lonender worden. Daarbij past een slanke overheid. Een overheid die zich vooral beperkt tot het zo goed mogelijk uitvoeren van de essentiële overheidstaken. Met een slanke overheid verdwijnt bureaucratie en wordt het huishoudboekje evenwichtiger.

In deze Fiscale agenda worden de uitgangspunten van het kabinet doorvertaald naar het Nederlandse belastingstelsel. Met het huidige belastingstelsel wordt de burger te veel aan de hand meegenomen. Het kabinet wil af van de idee dat het fiscale instrument de oplossing is voor alles. Door het belastingstelsel juist 'lean en mean' te houden, krijgen burgers en bedrijven maximaal de ruimte om zichzelf te ontplooiën. En daarmee de Nederlandse economie sterk te maken.

In de Fiscale agenda wordt daarom eerst een beleidsvisie geformuleerd op het Nederlandse belastingstelsel. Deze visie steunt op drie uitgangspunten: eenvoud, soliditeit en fraudebestendigheid. Deze uitgangspunten vergroten de bijdrage van het belastingstelsel aan de concurrentiekracht van Nederland. De beleidsvisie wordt vervolgens doorvertaald naar vijf verschillende clusters, te weten:

1. Verschuiving van directe naar indirecte belastingen

Het kabinet zet in op een hogere BTW-opbrengst, waarmee de tarieven in de inkomstenbelasting worden verlaagd. Economisch is een uniform BTW-tarief van 19% het meest efficiënt. De tarieven in de inkomstenbelasting kunnen dan het meest worden verlaagd. Een tariefstructuur van 30/40/50% wordt mogelijk. Er zijn echter verschillende andere varianten mogelijk. Met de extra BTW-opbrengst kan verder het aantal Rijksbelastingen worden verlaagd van 22 naar 16. Kleine belastingen, zoals de verpakkingenbelasting, worden afgeschaft. Ten slotte streeft het kabinet naar minder grondslagversmalleren. Dit zorgt voor de nodige vereenvoudiging en lagere tarieven in de inkomstenbelasting.

2. Vennootschapsbelasting

Er komt rust en duidelijkheid binnen de vennootschapsbelasting. De jarenlange discussie over de mogelijke uitholling van de grondslag sluit het kabinet af door drie onevenwichtigheden aan te pakken: de aftrek van deelnemingskosten, de overnameholding en de vrijstelling voor vaste inrichtingen. De opbrengst hiervan wil het kabinet binnen de vennootschapsbelasting terugsluizen. Het tarief kan richting 22%.

3. IB-ondernemers

Het kabinet wil de ondernemersfaciliteiten meer richten op groeiende ondernemers. Als eindbeeld biedt een winstbox met een vlak tarief of twee tarieven een aantrekkelijk perspectief. Een winstbox maakt de ondernemersfaciliteiten doelmatiger, eenvoudiger en transparanter, maar roept tegelijkertijd vragen op. Om die reden zal het kabinet een verkenning uitvoeren naar de mogelijkheden van een winstbox. Als eerste stap zal het kabinet de zelfstandigenaftrek omzetten in een vaste basisvrijstelling met daarboven een winstafhankelijke vrijstelling.

4. Loonsomheffing

Een loonsomheffing kan de administratieve lasten en uitvoeringskosten flink verlagen. Het kabinet zal via een verkenning in kaart brengen welke stappen richting een loonsomheffing zijn te zetten.

5. Verkeer tussen Belastingdienst en belastingplichtigen

Het kabinet ziet veel mogelijkheden voor een verdergaande vereenvoudiging van de communicatie tussen de Belastingdienst en belastingplichtigen. Hierbij zal optimaal worden gebruik gemaakt van digitale hulpmiddelen, zoals een persoonlijke internetpagina. Aanpassing

van het formele belastingrecht ondersteunt deze ontwikkeling. Tegelijkertijd moet ervoor worden gewaakt dat de dienstverlening van de Belastingdienst niet wordt misbruikt. Het kabinet zal dan ook maatregelen nemen die de mogelijkheden tot belasting- en toeslagenfraude verminderen. Geconstateerde fraude zal stevig worden aangepakt.

Het kabinet beseft dat het realiseren van de beleidsvisie een langere termijn beslaat dan een kabinetsperiode. De Fiscale agenda bevat dan ook geen blauwdruk voor een nieuw belastingstelsel. In deze kabinetsperiode kunnen echter wel belangrijke tussenstappen worden gezet. Dit betekent dat er enerzijds concrete stappen worden geschetst, terwijl er anderzijds varianten worden geschetst aan de hand waarvan het kabinet de discussie wil aangaan. De Fiscale agenda is vooral tot stand gekomen doordat de Kamer tijdens de behandeling van het Belastingplan 2011 het kabinet heeft uitgenodigd een visie op het Nederlandse belastingstelsel te geven. Het kabinet wil dan ook aan de hand van de Fiscale agenda met het parlement van gedachten wisselen over de toekomst van het Nederlandse belastingstelsel. Zodat duidelijk wordt waar draagvlak is om wijzigingen door te voeren. De Fiscale agenda moet daarom worden gezien als het begin van een discussie met de Kamer en de samenleving. Tegelijkertijd is het denken over met name vereenvoudigingen nog niet afgerond. Er zal blijven worden gezocht naar mogelijkheden om het voor de belastingplichtige en de Belastingdienst eenvoudiger te maken.

De voorstellen uit de Fiscale agenda kunnen worden samengevat in het volgende tijdschema:

	Tweede kwartaal	• Consultatie openbaarheid belastingprocedures • Wetsvoorstel wijziging heffings- en invorderingsrente
	Derde kwartaal	• Wetsvoorstel openbaarheid belastingprocedures • Wetsvoorstellen Prinsjesdag ◦ Eerste stap naar geïntegreerde ondernemersfaciliteit ◦ Herziening fiscale regelingen kinderen en ouderen ◦ Eerste tranche wijzigingen formeel recht ▪ stroomlijnen boetebepalingen ▪ aanpassing termijnen ▪ één bankrekeningnummer ◦ Toeslagen ▪ Verruimen aanvraagtermijn toeslag ▪ Vereenvoudiging regels huurtoeslag en Awir ◦ Vitaliteitsregeling ◦ Wetsvoorstel Vennootschapsbelasting ▪ Beperking deelnemingskosten ▪ Beperking overnameholdings ▪ Objectvrijstelling vaste inrichtingen ▪ Tariefsverlaging
	Vierde kwartaal	• Verkenning loonsomheffing
	2012 Eerste halfjaar	• Verkenning winstbox voor ondernemers in de inkomstenbelasting • Wetsvoorstellen "Verschuiving en vereenvoudiging" ◦ Schuif van directe naar indirecte belastingen, meer BTW/lagere tarieven inkomsten/loonbelasting ◦ Afschaffen kleine belastingen ◦ Vereenvoudigingen (onder andere grondslagverbreding en tariefverlaging in de inkomstenbelasting) ◦ Tweede tranche wijzigingen formeel recht ▪ vereenvoudiging verkeer met belastingplichtige gericht op invoering persoonlijk domein

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 nagestreefde nevendoelen, zoals herverdelen, stimuleren van gewenste ontwikkelingen, ontmoedigen van ongewenst gedrag en vergroening, kan een andere indruk zijn ontstaan. Deze nevendoelen zijn op zichzelf 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 bovendien een uitvoeringsapparaat dat de capaciteit heeft om dat allemaal uit te voeren. En het geeft mogelijkheden voor fraude. Dit kabinet vraagt zich daarom af of het instrumentalisme in het belastingstelsel niet te ver is doorgeschoten.

Het kabinet wil een eenvoudig, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel. Een belastingstelsel dat begrijpelijk is. Dat 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 effectief kan worden bestreden. Zodat ieder zijn deel betaalt. Een eenvoudig, solide en fraudebestendig belastingstelsel zal de concurrentiekracht van Nederland verbeteren.

De Fiscale agenda bevat geen blauwdruk van een nieuw belastingstelsel. Dat is ook niet nodig. Want ondanks de hiervoor genoemde nadelen zijn er ook veel goede kanten aan het huidige stelsel. Geen sloop en nieuwbouw dus, maar modernisering. 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.

2.1. Eenvoud

Het huidige belastingstelsel is ingewikkeld: veel wetten en uitvoeringsregels. Zo is de pocket belastingwetten steeds dikker geworden. Telde de pocket in 2000 1138 pagina's, in 2011 is de omvang toegenomen tot 1796 pagina's. Door het ingewikkelde stelsel kunnen veel burgers en bedrijven zelf niet meer hun aangifte doen maar moeten daarbij worden geholpen¹. Ingewikkeldheid leidt ook tot hoge administratieve lasten. De administratieve lasten in verband met belasting- en premieheffing² van bedrijven bedragen circa € 4 mld. Dit is meer dan de helft van de administratieve lasten bij de Rijksoverheid voor bedrijven. Belastingheffing gaat onvermijdelijk gepaard met administratieve lasten. Het kabinet vindt echter dat de administratieve lasten substantieel omlaag moeten gaan, in 2012 ten opzichte van 2010 met 10% en na 2012 een jaarlijkse reductie van 5%. Ook voor burgers moet belastingheffing gemakkelijker en begrijpelijker worden.

Werkgevers zijn gedwongen om bij de berekening van de af te dragen loon- en premieheffing rekening houden met allerlei individuele kenmerken van hun werknemers. Ook moeten zij per werknemer berekeningen uitvoeren omdat er een maximum premieloon geldt of een franchise. Dit levert bijbehorende administratieve lasten op. De vraag is in hoeverre deze diensten van werkgevers in deze vorm nodig moeten blijven. Als dit soort individuele berekeningen op het niveau van de werknemer niet meer hoeft plaats te vinden, bijvoorbeeld door de invoering van een loonsomheffing, wordt er voor de werkgever een flinke administratieve lastenverlichting bereikt.

Eén van de redenen achter de toegenomen complexiteit van het belastingstelsel is fiscaal instrumentalisme. Ofwel belastingmaatregelen gericht op nevendoeleinden. Steeds vaker zijn fiscale instrumenten ingezet om bepaald gedrag te stimuleren of om problemen van een specifieke groep belastingplichtigen op te lossen. Het gevolg is een complex belastingstelsel. Zo leveren

¹ Volgens het rapport van de Studiecommissie belastingstelsel is maar liefst 60% van de burgers niet in staat om zelf de aangifte inkomstenbelasting te doen en besteed 90% van de bedrijven zijn belastingzaken uit, Kamerstukken II 2009/10, 32 140, nr. 4, p. 54.

² Onder premieheffing wordt hierbij verstaan de premie voor de volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet.

fiscale instrumenten de meeste inhoudelijke vragen van burgers aan de BelastingTelefoon op³. De Afdeling advisering van de Raad van State heeft zich dan ook kritisch uitgelaten over fiscaal instrumentalisme⁴. Het kabinet is het met de Afdeling eens dat er terughoudend moet worden omgegaan met de inzet van fiscale instrumenten. Bij fiscale instrumenten is vaak sprake van een zogenoemde deadweight loss. Dat wil zeggen dat belastingplichtigen een voordeel krijgen voor gedrag dat ze toch al van plan waren. Ook heeft de wildgroei aan fiscale instrumenten tot gevolg dat mensen het gevoel krijgen "in de verkeerde rij voor de kassa te staan". Veel belastingplichtigen weten niet op welke faciliteiten zij recht hebben. Een deel van de mensen vergeet daardoor een beroep te doen op de faciliteit. Anderen begrijpen niet waarom een belastingaanslag lager uitvalt.

Een 62-jarige belastingplichtige krijgt zijn voorlopige aanslag inkomstenbelasting 2011. Deze aanslag is aanzienlijk lager dan in voorgaande jaren. Hij begrijpt niet waarom. Tot een bevriende fiscalist naar zijn aanslag kijkt, en ziet dat de aanslag is verminderd met de doorwerkbonus.

Als mensen niet weten of ze recht hebben op een fiscale faciliteit, kan worden getwijfeld aan de effectiviteit van die faciliteit. Hetzelfde geldt als sprake is van een aanzienlijke deadweight loss. De inzet van fiscale faciliteiten moet daarom goed worden afgewogen. Want anders gaat dit ten koste van de schatkist, en – dus ook – van de belastingbetaler. Bestaande belastingvoordelen moeten daarom tegen het licht worden gehouden.

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 meewerktaftrek, 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. Het is de vraag of ondernemers zelf wel weten in hoeverre ze recht hebben op al deze faciliteiten. Daarnaast blijken sommige regelingen met name kleine marginale ondernemers te subsidiëren en doorgroei te belemmeren. 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. Nederland kent ondertussen 22 Rijksbelastingen.

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 uitgevoerd⁵. Op dit moment bestaan er 22 rijksbelastingen in Nederland. Namelijk de inkomstenbelasting, loonbelasting, vennootschapsbelasting, dividendbelasting, kansspelbelasting, erf- en schenkbelasting, invoerrechten, BTW, overdrachtsbelasting, assurantiebelaasting, 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 snuittabak, 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 nevendoelstelling. Het betreft 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 afgeschaft, namelijk de vermogensbelasting, de kapitaalsbelasting, de uraniumbelasting en de vliegbelasting.

Het kabinet wil een kleinere overheid. Het ophalen van het belastinggeld moet minder geld gaan kosten. Op grond van lopende en nieuwe taakstellingen wordt tot 2015 € 395 mln. op het budget

³ 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.

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

⁵ 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.

van de Belastingdienst bezuinigd. Dit kan gedeeltelijk door verbetering van de efficiency en versobering in de bedrijfsvoering. Idealiter wordt dit echter bereikt door andere, simpelere wetgeving. Alle wetgeving moet immers worden uitgevoerd en gehandhaafd. Tegelijkertijd wil het kabinet het niveau van de dienstverlening en handhaving intact laten en waar mogelijk verbeteren. Dit vergt dus een maximale inzet op vereenvoudiging van het belastingstelsel. Want alleen dan gaat de capaciteit van de Belastingdienst niet ten koste van de dienstverlening en kan de Belastingdienst zich optimaal inzetten op zijn kerntaak, de heffing van belastingen.

Gelet op het voorgaande staat vereenvoudiging van de belastingwetgeving hoog op de agenda bij het kabinet. Het kabinet wil naar een belastingstelsel dat begrijpelijk en consistent is. Een goed evenwicht biedt tussen efficiency en rechtvaardigheid. Dat minder administratieve lasten en uitvoeringskosten oplevert en bestendig is, dus niet om de haverklap wordt aangepast. Een belastingstelsel waarbij kleine en minder effectieve belastingsoorten verdwijnen. En met alleen doelmatige en effectieve fiscale instrumenten. Het geldt dat aan ondoelmatige, bewerkelijke grondslagversmallsers wordt besteed, kan beter worden uitgegeven aan tariefverlagingen. Daarvan profiteren alle belastingplichtigen maximaal en verbetert 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. Daarnaast wil het kabinet optimaal gebruikmaken van de digitale mogelijkheden om het voor burgers en bedrijven makkelijker te maken.

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 wetswijzigingen die de behaalde vereenvoudigingswinst op andere punten weer (deels) teniet hebben gedaan. Zoals de invoering van de verpakkingenbelasting, een belasting met een relatief kleine opbrengst en relatief hoge administratieve lasten en uitvoeringskosten. Het is daarom tijd voor een nieuwe stap naar een structurele vereenvoudiging van het belastingstelsel.

2.2. Soliditeit

De overheid moet kunnen vertrouwen op een solide belastingopbrengst. Ook moet de overheid binnen bepaalde marges kunnen voorspellen hoe de inkomsten in haar huishoudboekje eruit zien. Dit zorgt 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, is vooral de BTW een zeer solide belastingsoort, met de loonheffingen als goede tweede. Deze heffingen hebben een aandeel van bijna 80% in de totale belastingopbrengst.⁶ 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.

Een andere verbetering is een toename van de BTW in de belastingmix, in combinatie met een verlaging van de tarieven van de inkomstenbelasting. Deze verschuiving naar belastingheffing op consumptie maakt werken en ondernemen lonender. Dit past bij het beleid de belastingen zo min mogelijk verstoring te laten zijn voor de economie. Hierdoor verbetert bovendien de houdbaarheid van de overheidsuitgaven.

⁶ Bij dit percentage zijn de inkomsten uit de premies volksverzekeringen en werknemersverzekeringen meegeteld.

De vennootschapsbelasting is veel minder solide dan de BTW en de loonheffingen. Eén van de oorzaken is dat bedrijven door de allocatie van vorderingen en schulden de vennootschapsbelastingdruk kunnen verminderen. Dit holt de grondslag uit. De soliditeit van de vennootschapsbelasting kan dus worden vergroot door onevenwichtigheden aan te pakken waardoor de grondslag breder wordt. Het nominaal belastingtarief kan daarmee omlaag waardoor het Nederlandse vestigingsklimaat beter wordt en winstgevend ondernemen aantrekkelijk.

Fiscaal instrumentalisme kan ook leiden tot een minder solide belastingstelsel. Met fiscale instrumenten wordt immers beoogd bepaald gedrag te stimuleren. Als deze 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.

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 vlak voor de afschaffing een budgettaire derving op van ruim € 200 mln. per jaar. Daarom is de regeling in 2004 afgeschaft en vervangen door een regeling waarbij het zakelijk gebruik voorop staat.

Soliditeit betekent overigens niet dat de belastinginkomsten onveranderlijk moeten zijn. Dit is ook betoogd in het rapport van de Studiecommissie belastingstelsel⁷. De meeste belastingontvangsten ademen mee met de conjunctuur en vormen daardoor een automatische stabilisator. Dit betekent dat bij een economische crisis bij gelijkblijvende uitgaven weliswaar het EMU-saldo verslechtert maar de economie wordt gestabiliseerd doordat er minder belasting hoeft te worden betaald. Bij een opgaande conjunctuur verbetert het EMU-saldo bij gelijkblijvende uitgaven. De economie wordt als het ware afgeremd zodat oververhitting wordt tegengegaan. Anderzijds is het onwenselijk als de belastingopbrengst zo sterk schommelt dat deze geheel onvoorspelbaar wordt. In dat geval kan de onvoorspelbaarheid leiden tot noodzakelijke maatregelen uit hoofde van het Groei- en stabiliteitspact. 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 wordt de fiscale wetgeving niet nageleefd met als resultaat minder of niet betalen van belasting. Belastingfraude holt het maatschappelijke 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 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.

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. Men kan zich zelfs afvragen of de dienstverlening niet te ver is doorgeslagen. Zo wordt er ten onrechte een beroep gedaan op een voorschot op toeslagen of voorlopige teruggaven. Als dit wordt ontdekt, is terugvordering vaak erg moeilijk.

⁷ Kamerstukken II 2009/10, 32 140, nr. 4, p. 14, 15, 27 en 28.

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 de rekening van de adviseur. Hij stort daarna – meestal na aftrek van een forse commissie – het resterende bedrag op de rekening van de belastingplichtigen. Het kan om teruggaven van een paar duizend euro gaan. De Belastingdienst vordert het volledige bedrag terug bij degene namens wie de aanvraag is ingediend. Deze belastingplichtige blijkt vaak moeilijk in staat om dit bedrag te betalen. De adviseur is echter met de noorderzon vertrokken.

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. Het kabinet wil dan ook maatregelen treffen om deze fraude te bestrijden. Daarbij moet vooral worden gedacht aan maatregelen aan de "voorkant" om te voorkomen dat de fraude zich überhaupt voordoet. Fraudegevoelige regelingen worden daarom aangepast.

2.4. Mogelijkheden voor een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel

Het 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. Waarbij werken en ondernemen extra wordt beloond door lagere tarieven in de inkomstenbelasting, zodat burgers en bedrijven worden gestimuleerd om optimaal te presteren. Met een loonsomheffing die de werkgevers voor een groot deel ontheft van hun diensten om bij de loonheffingen rekening te houden met tal van individuele omstandigheden van de werknemer. En met een persoonlijke internetpagina voor burgers waarin alle belastingaangelegenheden en toeslagen eenvoudig en zonder formele procedures kunnen worden afgewikkeld en zij hun actuele situatie steeds kunnen inzien.

Het kabinet beseft 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 of minder gestuurd kan worden op specifiek gedrag. Het vraagt als het ware om meer eigen verantwoordelijkheid van het individu. 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 stappen in deze kabinetsperiode is 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 een vijftal hoofdonderwerpen voor de Fiscale agenda voortgevloeid. Dit zijn de belastingmix, loonsomheffing, vennootschapsbelasting, winstbox en het verkeer tussen Belastingdienst en belastingplichtige.

Het kabinet wil de belastingmix verbeteren door een **verschuiving van directe naar indirecte belastingen**. Dit is mogelijk door een verhoging van de BTW-opbrengst waarmee de tarieven in de inkomstenbelasting worden verlaagd. Het verhogen van de BTW-opbrengst komt de soliditeit van de belastingopbrengst ten goede. Een uniform BTW-tarief van 19% is economisch het meest efficiënt. De tarieven in de inkomstenbelasting kunnen dan het meest worden verlaagd. Een tariefstructuur in de inkomstenbelasting van 30/40/50% is dan mogelijk. Werken en ondernemen

wordt lonender. En discussies over de vraag of het verlaagde BTW-tarief van toepassing is, behoren tot het verleden. Daarmee verminderen de administratieve lasten. De extra BTW-opbrengst kan ook worden ingezet voor het afschaffen van kleine belastingen. Hierdoor zouden zes belastingen kunnen worden afgeschaft. Het aantal belastingen wordt dan verlaagd van 22 naar 16 met als resultaat een minder complex belastingstelsel. Maar ook andere varianten van een verhoging van de BTW-opbrengst en een tariefverlaging in de inkomstenbelasting zijn mogelijk.

Daarnaast streeft het kabinet in het kader van de verbetering van de belastingmix naar minder grondslagversmalleren in de inkomstenbelasting. Dit zorgt voor de nodige vereenvoudiging. En het maakt lagere tarieven in de inkomstenbelasting mogelijk.

Met betrekking tot het verbeteren van de belastingmix is ook de vergroening van het belastingstelsel een aandachtspunt. Vergroening is effectief gebleken. Internationaal gezien loopt Nederland echter met betrekking tot vergroening tegen grenzen aan. Verder vergroenen, zonder dat hierover bijvoorbeeld in EU-verband afspraken worden gemaakt, lijkt op dit moment dan ook niet doeltreffend en levert risico's op voor de schatkist. Wel kan er worden gedacht aan het afschaffen van de rode dieselregeling. Hierdoor wordt fraude verminderd en is extra geld beschikbaar voor het verminderen van het aantal belastingen of het verbeteren van het ondernemerschap.

De grondslag voor de **vennootschapsbelasting** staat onder druk. Internationale concerns kunnen door de allocatie van vorderingen en schulden de effectieve belastingdruk in Nederland verminderen. Dit leidt tot onevenwichtigheden ten opzichte van bedrijven die geen gebruik kunnen maken van deze constructies. En die wel over een "normale" grondslag vennootschapsbelasting betalen. Tegelijkertijd moeten internationale concerns zich staande houden ten opzichte van in andere landen gevestigde concerns. Over dit soort constructies is al een jarenlange discussie gaande. Het kabinet wil deze discussie afsluiten door drie onevenwichtigheden aan te pakken. Namelijk door de aanpak van overnameholdings, de introductie van een objectvrijstelling voor vaste inrichtingsresultaten en een beperking van de deelnemingsrenteaftrek. Met de aanpassing op deze punten wordt de grondslag verbreed. Daarmee wordt de vennootschapsbelasting meer solide. Er wordt rust gecreëerd door deze langlopende discussie af te sluiten. De opbrengst van de grondslagverbreding wil het kabinet binnen de vennootschapsbelasting terugsluizen. Hiermee kan het tarief worden verlaagd naar 22%. Door een lager tarief worden ondernemingen geprikkeld om extra te investeren en meer winst te behalen. De rust op en duidelijkheid op het vennootschapsbelastingdossier en het lagere tarief zijn goed voor het vestigingsklimaat en stimuleren het ondernemerschap. Nederland zal aantrekkelijk blijven voor de shortlists van buitenlandse investeerders.

De huidige ondernemersfaciliteiten in de inkomstenbelasting bevorderen doorgroei te weinig. Dit komt met name door de vormgeving van de zelfstandigenaftrek. Deze is zeer hoog bij lage winst en wordt lager bij hogere winsten. Dit levert situaties op met een erg hoge marginale belastingdruk als de winst toeneemt. Daarnaast ontvangt de ondernemer in die gevallen mogelijk ook minder inkomensafhankelijke toeslagen. Hierdoor houdt de ondernemer weinig over van de extra winst. Doorgroei is van groot belang voor de Nederlandse economie en het creëren van extra werkgelegenheid (ondernemers worden werkgevers). Als oplossing is er gekeken naar een **winstbox** waarbij ondernemersfaciliteiten opgaan in een laag tarief (geïntegreerde ondernemersfaciliteit). Faciliteiten worden "gesnoeid" om de ondernemer te laten groeien. Een winstbox maakt de ondernemersfaciliteiten doelmatiger, eenvoudiger en transparanter. Voor ondernemers wordt duidelijker wat onderaan de streep overblijft. Ondernemers worden gestimuleerd het beste uit zichzelf te halen. Afhankelijk van de vormgeving kan een winstbox tot een vermindering van administratieve lasten en uitvoeringskosten leiden. Tegelijkertijd roept een winstbox vragen op. Bijvoorbeeld over hoe om te gaan met de hypotheekrenteaftrek en de aftrek van lijfrentepremies⁸. Deze aftrekposten zitten nu alleen in box 1 van de Wet IB 2001. Deze wet heeft een gesloten boxenstructuur. Ook de premieheffing volksverzekeringen vindt nu alleen plaats in box 1. Tegen deze achtergrond zal het kabinet een verkenning uitvoeren naar de mogelijkheden van een winstbox. Het kabinet wil voorafgaand daaraan al een eerste stap zetten die de eventuele

⁸ Mede gelet op het feit dat veel ondernemers nog (ander) box 1-inkomen hebben, zoals loon.

invoering van een winstbox in ieder geval niet mag bemoeilijken. De eerste stap zal zijn de omzetting van de degressieve zelfstandigenaftrek in een vaste basisvrijstelling

In het Regeerakkoord is de aanpak van een **loonsomheffing** aangekondigd. Deze kan een belangrijke bijdrage leveren aan een vereenvoudiging van de loonheffingen. Op dit moment berekent de werkgever de verschuldigde loonheffingen per werknemer. Bij een loonsomheffing vindt heffing plaats over de totale loonsom die de werkgever 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 en UWV worden bereikt. Een loonsomheffing vergt een ingrijpende systeemwijziging. De huidige loon- en premieheffingssystematiek heeft zijn historie en redenen. Met het huidige stelsel van loonheffing, 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. Het kabinet zal vanuit de meest vergaande variant van een loonsomheffing verkennen welke vervolgstappen zijn te zetten.

De digitalisering geeft nieuwe mogelijkheden voor vereenvoudigingen in het **verkeer tussen de Belastingdienst en de belastingplichtige**. Informatiestromen kunnen worden "gedeformaliseerd", zodat de contacten tussen de Belastingdienst en de belastingplichtige eenvoudiger en eenduidiger worden. Aanpassing van het formele belastingrecht ondersteunt deze ontwikkeling.

In veel gevallen wil de belastingplichtige simpelweg een wijziging doorgeven. Daarvoor kent het formele belastingrecht op dit moment zes procedures: het verzoek om herziening, bezwaar, het verzoek om ambtshalve vermindering, het correctiebericht, de suppletieaangifte en inkeren. Welke procedure de belastingplichtige moet volgen hangt af van de fase waarin de aanslagregeling verkeert, en het soort aanslag waarom het gaat. Meestal gaat de communicatie tussen Belastingdienst en belastingplichtige 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 kunnen eenvoudiger worden doorgegeven en verwerkt in het systeem van de Belastingdienst. Eerste stappen richting een papierloos en deformeel heffingssysteem kunnen in deze kabinetsperiode gezet worden.

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 en een strengere controle van een nieuwe aanvrager. Voorts wordt het systeem van rentevergoedingen in het verkeer tussen Belastingdienst en belastingplichtige herzien om bankieren bij de staat te voorkomen.

Nederland is niet het enige land waar de toekomstbestendigheid van het bestaande fiscale stelsel een actueel onderwerp is. Ook in de ons omringende landen wordt hierover nagedacht. Daarnaast zijn de OESO en de EU in verschillende publicaties op dezelfde thematiek ingegaan⁹. Zowel de OESO als de EU adviseren toe te werken naar een *belastingmix* die zo weinig mogelijk verstorend werkt. Op deze manier wordt de economische groei zo min mogelijk belemmerd. Een minder verstorende mix is te bereiken door een verschuiving van belasting op winst en inkomen naar belasting op consumptie en onroerende zaken ertoe. In het recent gesloten Europact pact worden lidstaten aangemoedigd om de belastingdruk op arbeid te verlagen om arbeid lonend te maken, en tegelijkertijd de belastingopbrengst te handhaven¹⁰. De insteek van de Fiscale agenda om het aandeel van BTW in de belastingmix te

⁹ Zie bijv. OECD (2010), Tax Policy Reform and Fiscal Consolidation, OECD Tax Policy Brief, December 2010; OECD (2010), Choosing a Broad Base – Low Rate Approach to Taxation, OECD Tax Policy Studies, No. 19; OECD (2010), Tax Policy Reform and Economic Growth, OECD Tax Policy Studies, No. 20; EU (2010), Monitoring Tax Revenue and Tax Reform in EU Member States 2010.

¹⁰ Pact for the Euro, stronger economic policy coordination or competitiveness and convergence d.d. 11 maart 2011. Daarin is het volgende vermeld: Each country will be responsible for the specific policy actions it chooses to foster employment, but the following reforms will be given particular attention: tax reforms, such as lowering taxes on labour to make work pay while preserving overall tax revenues.

verhogen en gelijktijdige de tarieven in de inkomstenbelasting te verlagen geeft duidelijk invulling aan deze aanbeveling.

Over *grondslagverbreding* concludeert de OESO dat ook daarmee verstoringen worden weggenomen, waardoor er wordt bijgedragen aan economische groei. Daarbij moet worden gedacht aan het afschaffen van belastinguitgaven en speciale belastingregimes. De OESO adviseert om belastinguitgaven goed te beoordelen op doelmatigheid en efficiëntie. Belastinguitgaven die niet doelmatig of efficiënt zijn, zouden moeten worden afgeschaft. In de Fiscale agenda wordt deze aanbeveling toegepast op grondslagversmallers in de inkomsten- en loonbelasting. Ook de maatregelen in de vennootschapsbelasting die het kabinet voorstelt, passen bij deze aanbeveling.

Een andere belangrijke trend volgens de OESO en EU is het belang van *groene belastingen*. Volgens de OESO kunnen groene belastingen een substantiële bijdrage leveren aan de belastingopbrengst. Voorwaarde is wel dat er sprake is van een internationaal gecoördineerde aanpak. Ook de EU erkent dit en ziet deze coördinerende rol voor zichzelf weggelegd. De conclusie in de Fiscale agenda dat er wordt ingezet op een internationaal afgestemde vergroening past bij de aanbevelingen van de OESO en de EU.

Over belastinghervorming in zijn algemeenheid merkt de OESO nog op dat het belangrijk is het belastingstelsel *integraal* aan te pakken in plaats van maatregel voor maatregel, zodat ook een evenwichtig pakket met evenwichtige effecten kan worden gepresenteerd. Ook deze aanbeveling van de OESO wordt in de Fiscale agenda uitgevoerd door de formulering van een beleidsvisie over het gehele belastingstelsel.

Het kabinet stelt vast dat door het hanteren van de uitgangspunten eenvoud, soliditeit en fraudebestendigheid de aanbevelingen van de OESO en de EU in grote lijnen zichtbaar worden gemaakt. De Fiscale agenda levert dan ook een belangrijke bijdrage aan de door deze multilaterale organisaties voorgestane ontwikkeling van het fiscale stelsel. Nederland staat overigens niet alleen in deze beweging. Ook in de ons omringende landen, in het bijzonder het Verenigd Koninkrijk en in mindere mate Duitsland, is een zelfde tendens te onderkennen.

2.5. Budgettaire gevolgen

? ~~AA~~
Het bovenstaande geschetste toekomstbeeld zal leiden tot een herschikking binnen de belastingmiddelen. Daarbij staat één duidelijk uitgangspunt voorop, lastenneutraliteit. De voorstellen zullen leiden tot een andere manier van belasting heffen, waarbij lasten zullen worden verschoven. Ze leiden echter niet tot meer belastingheffing. Ook zullen er geen lasten worden verschoven tussen burgers en bedrijven. Hierna zal kort het budgettaire beeld van de Fiscale agenda worden geschetst. Daarbij wordt geen volledigheid nagestreefd. Dat is in dit stadium ook niet mogelijk. Er is namelijk sprake van een pakket van individuele maatregelen, waar een verschillend niveau van denken over bestaat. Over sommige maatregelen start de discussie. Bij andere zijn er al snel wetswijzigingen mogelijk. Het gaat erom dat er een gevoel wordt gegeven wat grofweg de budgettaire gevolgen zouden kunnen zijn, zodat daarmee de discussie met de Kamer kan worden gevoerd over de toekomst van het Nederlandse belastingstelsel. Op basis van die discussie zal de Fiscale agenda verder worden uitgewerkt, waarbij er meer duidelijkheid zal komen over de precieze budgettaire gevolgen.

Voor burgers is de belangrijkste lastenschuif de toename van BTW in de belastingmix. Als wordt gekozen voor een uniform BTW-tarief van 19%, stijgt de BTW-opbrengst met € 9,2 miljard. Voor burgers komt er dan ongeveer € 7,4 miljard beschikbaar voor lastenverlichting elders. Dit kan gebruikt worden voor verlaging van de tarieven in de inkomstenbelasting, waarbij een klein deel (bijv. € 0,5 miljard) wordt gereserveerd voor groepen die moeilijk te bereiken zijn met verlaging van IB-tarieven (zoals AOW-gerechtigden en werkende alleenstaande ouders op minimumloonniveau). Ook kan uit deze BTW-opbrengst een aantal kleine belastingen worden afgeschaft die neerslaan bij burgers, te weten de verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken en de leidingwaterbelasting (voor het burgerdeel). Afschaffing van deze belastingen kost ruim € 0,2 miljard. Er zal ook extra ruimte ontstaan voor tariefverlaging in de inkomstenbelasting als er gekozen wordt voor het afschaffen van een aantal grondslagversmallers. Uiteindelijk lijkt via de BTW-uniformering en grondslagverbreding een tariefstructuur eerste, tweede/derde en vierde schijf van 30/40/50% binnen de mogelijkheden te liggen.

Van de lasten van een uniform BTW-tarief slaat ongeveer € 0,8 miljard neer bij bedrijven¹¹. Een andere maatregel in de sfeer van de indirecte belastingen is het stopzetten van de rode dieselregeling. Dit levert ruim € 0,25 miljard op. Deze opbrengsten uit de indirecte belastingen kunnen worden gebruikt om de verpakkingenbelasting, de grondwaterbelasting, de leidingwaterbelasting (voor het bedrijvendeel) en de afvalstoffenbelasting af te schaffen. Dit kost ongeveer € 0,6 miljard. Het restant van de opbrengst kan worden gebruikt in de IB-winstsfeer. De omstreeks 25 grondslagversmalleren in de winstsfeer van de Wet IB 2001 weerspiegelen een budgettaire beslag van circa € 4 miljard (waarvan een deel van dat budgettaire beslag neerslaat in de Vpb). Via de voorstellen voor grondslagverbreding in de vennootschapsbelasting wordt een budgettaire opbrengst van € 1,6 miljard behaald. Door dit binnen de vennootschapsbelasting terug te sluizen kan een tarief van 22% worden bereikt.

Met dit pakket maatregelen wordt een grote vereenvoudigingswinst geboekt. Er zijn minder belastingsoorten en de grondslag wordt breder. Daarmee wordt het belastingstelsel begrijpelijker, transparanter. En het levert minder administratieve lasten op. Tegelijkertijd verminderen de uitvoeringskosten van de Belastingdienst. De belastingopbrengst wordt solider door de grondslagverbreding en schuif van directe belastingen naar de BTW. Werken en ondernemen wordt lonender. En het stelsel wordt meer fraudebestendig.

Er zijn ook andere varianten mogelijk waarbij een verschuiving van de inkomstenbelasting naar de BTW plaatsvindt. De (budgettaire) effecten daarvan zijn afhankelijk van de vormgeving.

In de volgende hoofdstukken worden de mogelijkheden voor een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel nader uitgewerkt. Er wordt afgesloten met een hoofdstuk waarin wordt ingegaan op een aantal toezeggingen die zijn gedaan tijdens de behandeling van het Belastingplan.

Eén van de pijlers van het Nederlandse vestigingsklimaat is het belastingverdragenennetwerk. Op 11 februari van dit jaar heeft het kabinet de Notitie Fiscaal Verdragsbeleid 2011 aan uw Kamer gestuurd waarin wordt ingegaan op de voornaamste beleidsmatige uitgangspunten die het kabinet bij toekomstige verdragsonderhandelingen wenst te hanteren¹². Het kabinet zal bij de verdere uitwerking van de Fiscale agenda, de gevolgen voor het Nederlandse verdragenennetwerk nauwlettend in de gaten zal houden. Mogelijk vragen bepaalde maatregelen om een aanpassing van het Besluit voorkoming dubbele belasting 2001.

¹¹ Het restant van de opbrengst van het uniforme BTW-tarief (€ 1 miljard) zorgt voor hogere overheidsuitgaven en is dus niet beschikbaar voor lastenverlichting.

¹² Kamerstukken II, 2010/11, nr. 25 087, nr. 7



Auteur
FIN en EL&I

agenda

Fiscale agenda: bilateraal overleg minister EL&I en
staatssecretaris FIN

Vergaderdatum en -tijd 17 maart 2011, 14:00 uur
Vergaderplaats EL&I

Aanleiding

Op donderdag 17 maart a.s. vindt een bilateraal overleg plaats over de Fiscale agenda (FA). De FA is op 8 maart jl. voor de eerste maal besproken in de vierhoek. Een tweede behandeling in de vierhoek is voorzien op 22 maart a.s. Vervolgens zou de FA op 25 maart a.s. in de MR ter beslissing voorliggen. Aan het parlement is toegezegd dat de Fiscale Agenda uiterlijk 1 april wordt toegezonden.

De FA bestaat in de eerste plaats uit een beleidsvisie op de toekomst van het Nederlandse fiscale stelsel. Deze visie steunt op drie uitgangspunten, te weten eenvoud, soliditeit en fraudebestendigheid. In de tweede plaats wordt in de FA deze beleidsvisie 'doorvertaald' naar enkele inhoudelijke onderwerpen. De FA bevat geen blauwdruk voor een nieuw fiscaal stelsel. Mede vanwege een nadrukkelijk verzoek van de Tweede Kamer beoogt de FA vooral een basis te vormen voor de gedachtewisseling met het parlement over de toekomst van het Nederlandse fiscale stelsel.

Agendapunten

1. Vennootschapsbelasting

Passage regeerakkoord

'Het vestigingsklimaat zal verbeteren door een budgetneutrale grondslagverbreding in de vennootschapsbelasting in combinatie met generieke en specifieke tariefverlaging.'

&

'De verlaging van subsidies wordt gecompenseerd door lastenverlaging via de vennootschapsbelasting en Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO).'

Lijn in FA

In de FA zijn drie grondslagverbredingsmaatregelen opgenomen. Het gaat om de introductie van een objectvrijstelling voor vaste inrichtingen, een overnameholdingbepaling en een aftrekbeperking voor deelnemingsrente. Deze drie grondslagverbredingsmaatregelen leiden tot een extra Vpb-opbrengst van omstreeks € 1,6 miljard. Deze extra opbrengst wordt, conform het RA,

ondersteunt de best
versterking van de brede
heffingsbasis
verbetering van de conc.
kracht van het
wasly ook brengen
e. leedige wonen
infectie
het hanteert
in zichzelf te hante.
WBSO

teruggesluisd naar het bedrijfsleven door de verlaging van het Vpb-tarief. Op deze manier kan het Vpb-tarief indicatief uitkomen op 22%. In de FA is ten aanzien van de in het RA voorziene envelop van € 500 miljoen (verlaging innovatiesubsidies) geen passage opgenomen. Aanwending van (een deel van) die envelop kan het Vpb-tarief nog verder doen dalen.

buiten verzoek

2. Schuif van directe naar indirecte belastingen

Passage regeerakkoord

Is wel besproken tijdens de onderhandeling, in Regeerakkoord is alleen verhoging BTW-tarief op podiumkunsten opgenomen.

Lijn in FA

In de FA wordt ingezet op een schuif in de belastingmix van directe naar indirecte belastingen. Deze schuif wordt door zowel OESO als EU aanbevolen. Het voorgaande kan bijvoorbeeld door uniformering van het BTW tarief (alles 19%). Op deze manier komt omstreeks € 9 miljard beschikbaar voor terugsluis. Die terugsluis kan in de vorm van een verlaging van de IB tarieven in box I (30/40/50) en een verhoging van de algemene heffingskorting. De terugsluis wordt vergroot als daarnaast enkele grondslagversmalleren in de IB kunnen worden afgeschaft. Ten slotte zouden enkele kleine belastingen, zoals de verpakkingenbelasting, kunnen worden afgeschaft.

In de FA worden de voordelen van een volledige uniformering beschreven en wordt deze beleidslijn als stip aan de horizon geschetst. Tegelijkertijd worden ook de risico's en nadelen, met name voor de supermarkten in de grensregio's en de gevoelsinflatie beschreven. Daarom worden ook terugvalopties geschetst, vooral het geval er geen steun in de Tweede Kamer voor volledige uniformering (Lage BTW-tarief alleen voor eerste levensbehoeften. Uiteraard is er in die variant ook minder ruimte voor tariefsverlaging.

buiten verzoek

3. IB-ondernemers

Passage regeerakkoord

'Er komt een nieuwe, geïntegreerde ondernemersfaciliteit op basis van de bestaande fiscale faciliteiten. Deze faciliteit zal gericht zijn op het bevorderen van winstgevend ondernemerschap en de belemmerende marginale druk uit de zelfstandigenaftrek wegnemen.'

Lijn in FA

In de FA wordt geconcludeerd dat de vele ondernemersfaciliteiten in de IB-winstsfeer hebben geleid tot een diffuus en complex systeem. Voor een IB-ondernemer is niet eenvoudig duidelijk wat hij van zijn winst overhoudt. Daarnaast bevordert het huidige samenstel van ondernemersfaciliteiten zeker niet altijd de groei van ondernemerschap. Immers, door de degressiviteit in de

zelfstandigenaftrek (en de gevolgen voor de hoogte van inkomensafhankelijke regelingen) ontstaat op punten in het inkomenstraject een enorme marginale druk. Hierdoor kan het voorkomen dat een ondernemer van iedere euro extra winst nauwelijks iets overhoudt. In de FA wordt dan ook aangegeven dat het aantal ondernemersfaciliteiten moet worden teruggebracht (idealiter: één faciliteit) en dat meer nadruk moet worden gelegd op de doorgroei van IB-ondernemers. De winstbox wordt in dit kader een aantrekkelijk perspectief genoemd. De winstbox is een vierde aparte box in de Wet IB 2001 met een eigen tarief (of eigen tariefstructuur). In de meest ultieme variant van de winstbox gaan alle ondernemersfaciliteiten op in het tarief van de winstbox. Tegelijkertijd wordt in de FA erkent dat een winstbox veel vragen oproept (o.a. inkomenseffecten, hypotheekrenteaftrek, verliesverrekening, premieheffing volksverzekeringen en lijfrentepremieaftrek). Derhalve wordt in de FA voor de eerste helft van 2012 een verkennende nota aangekondigd waarin de winstbox nader wordt uitgewerkt.

Wel wordt in de FA ten aanzien van de ondernemersfaciliteiten een concrete maatregel aangekondigd. Het betreft het wegnemen van de degressiviteit in de zelfstandigenaftrek door de introductie van de zelfstandigenaftrek als vaste basisvrijstelling van omstreeks € 7.000. Hierdoor wordt de hoge marginale druk weggenomen.

buiten verzoek

4. Vitaliteitsregeling

Passage regeerakkoord

'Vitaliteitsregeling. De levensloopregeling en het spaarloon worden geïntegreerd tot een regeling die ondersteunt in zorgtaken, in het volgen van scholing, het opzetten van eigen bedrijf, demotie of deeltijdpensioen. De regeling kan niet worden gebruikt voor vervroegd uitreden.'

Lijn in FA

Vanwege de vitaliteitsregeling vervallen de levensloop- en spaarloonregeling. In de hoofdvariant wordt geen nieuwe regeling gecreëerd, maar wordt de budgettaire opbrengst die wordt gerealiseerd generiek teruggesluisd via bestaand instrumentarium. Te denken valt aan verhogen van de arbeidskorting, verhogen van de algemene vrijstelling in box 3 en eventueel verlagen van de drempel in scholingsuitgaven.

De terugvaloptie is de introductie van een brede regeling in de inkomstenbelasting. Die regeling is toegankelijk voor werknemers, IB-ondernemers (b.v. zzp-ers) en resultaatgenieters met arbeidsinkomen. Het fiscaal voordeel is de toepassing van de omkeerregel en de daarmee samenhangende vrijstelling van het vitaliteitstegoed in box 3 (maximaal circa € 20.000 euro). De regeling kent geen opnamedoelen. Het is echter wel zo dat de vormgeving (omkeerregel) zodanig is, dat het fiscale voordeel het grootst is in situaties waarbij sprake is van een inkomensdaling (a.g.v. demotie, deeltijdpensioen, of scholingsinspanningen).

Bij zowel de hoofdvariant en terugvalvariant wordt voorzien in ruimhartig overgangsrecht.

Voorafgaand aan dit bilateraal overleg vindt nog een bilateraal overleg plaats tussen de minister van SZW en de staatssecretaris van Financiën (17/3 om 9:00 uur). De vitaliteitsregeling is in dat bilateraal overleg ook nadrukkelijk onderwerp van gesprek.

buiten verzoek

MEMO

Betreft : BTW – handhaving verlaagde tarief voor levensmiddelen (en geneesmiddelen)
Datum : 15 maart 2011

Aanleiding

In het concept voor de fiscale agenda is thans de uniformering van het BTW-tarief beschreven. U heeft gevraagd om in de fiscale agenda ook de volgende varianten te beschrijven:

1. Handhaving verlaagde tarief voor voedingsmiddelen;
2. Handhaving verlaagde tarief voor voedingsmiddelen en verhoging van het verlaagde tarief met een aantal procentpunten;
3. Handhaving verlaagde tarief voor voedingsmiddelen en geneesmiddelen;
4. Handhaving verlaagde tarief voor voedingsmiddelen en geneesmiddelen en verhoging van het verlaagde tarief met een aantal procentpunten.

De gevolgen worden in eerste instantie in dit memo beschreven. Nadat dit met u is besproken zal het ook in het concept voor de fiscale agenda worden uitgewerkt.

Samenvatting budgettair

Tabel 1 geeft een samenvatting van de budgettaire opbrengst van verschillende varianten waarbij steeds voor een bepaalde groep producten het verlaagde BTW-tarief blijft gelden. Ook wordt weergegeven welk bedrag beschikbaar is voor terugsluis naar burgers via o.a. loon- en inkomstenbelasting.

Tabel 1: Samenvatting budgettaire opbrengst en bedrag voor terugsluis naar burgers.

Uniform btw tarief m.u.v.	Opbrengst (mrd €)	Terugsluis (mrd €)
voedingsmiddelen (exclusief horeca) (bij gelijktijdige verhoging verlaagd tarief met 1%-punt)	5,4 (5,7)	3,7 (4,0)
voedingsmiddelen (inclusief horeca) (bij gelijktijdige verhoging verlaagd tarief met 1%-punt)	4,2 (4,6)	2,7 (3,0)
voedingsmiddelen (exclusief horeca) en geneesmiddelen (bij gelijktijdige verhoging verlaagd tarief met 1%-punt)	4,6 (5,0)	3,5 (3,8)
voedingsmiddelen (inclusief horeca) en geneesmiddelen (bij gelijktijdige verhoging verlaagd tarief met 1%-punt)	3,4 (3,8)	2,5 (2,8)

Deen horeca

Uitvoeringskosten Belastingdienst / administratieve lasten bedrijfsleven

Uniformering van het BTW-tarief leidt voor de Belastingdienst tot een besparing van € 6 mln op de uitvoeringskosten. Handhaving van het verlaagde tarief voor voedingsmiddelen (en geneesmiddelen) beperkt de besparing op de uitvoeringskosten tot € 4 mln.

De voorziene besparing op de administratieve lasten bedraagt bij volledige uniformering zo'n € 80 mln. Deze besparing wordt teruggebracht tot (naar verwacht) € 50 mln.

Uniform 7% horeca en geneesmiddelen 4,4 8%

Algemeen → 20% 2,2

maar ook de water en gas 7,50 20%

Waarom? In 2011 ook niet!

Voedingsmiddelen en horeca

Handhaving van het verlaagde tarief op voedingsmiddelen brengt naar onze mening met zich mee dat ook voor de "horecadiensten" het verlaagde BTW-tarief gehandhaafd dient te blijven. In het verleden hebben we ooit het onderscheid voedingsmiddelen laag tarief en horeca algemeen tarief gekend maar dat stuitte op serieuze handhavings- en afbakeningsproblemen. In de praktijk was niet altijd duidelijk of er sprake was van een levering van een voedingsmiddel of van een "horecadienst". Dit speelt bijvoorbeeld bij afhaalmaaltijden/lunches die niet kunnen worden aangemerkt als horecadiensten (verlaagd tarief), maar ter plekke genuttigde maaltijden/lunches (algemeen tarief) wel. Een quick scan van de EU-lidstaten wijst uit dat zo'n 15 van de 27 lidstaten een verlaagd tarief toepassen op zowel de voedingsmiddelen als op de horecadiensten. Hieronder vallen bijvoorbeeld Frankrijk, België, Zweden, Finland, Italië. Hierna wordt er steeds van uitgegaan dat het verlaagde tarief ook voor de horecadiensten gehandhaafd blijft.

Overzicht budgettaire gevolgen

Voedingsmiddelen en horeca

Hierna worden de budgettaire gevolgen geschetst van het handhaven van het verlaagde tarief voor de voedingsmiddelen, met inbegrip van het verlaagde tarief voor de horeca. De extra BTW-opbrengst indien het verlaagde tarief wordt gehandhaafd voor alleen voedingsmiddelen bedraagt € 5,4 mld. Door het verlaagde tarief eveneens te handhaven voor de horeca wordt de extra BTW-opbrengst beperkt tot € 4,2 mld. Het handhaven van het verlaagde tarief voor de horeca "kost" derhalve circa € 1,2 mld. Voor terugsluis naar burgers is beschikbaar € 2,7 mld.

Ter vergelijking: De volledige uniformering van het BTW-tarief leidt tot een opbrengst van € 9,2 mld, waarvan € 7,4 mld. beschikbaar is voor terugsluis naar burgers.

Tabel 2: Omvang terugsluis naar burgers bij handhaving verlaagd tarief voor voeding (incl. horeca) (mln €)

Extra btw-opbrengst	4.175
Af: btw betaald door overheid	968
Af: btw bij intermediair verbruik	546
Totaal beschikbaar voor terugsluis	2.661

Uitgaande van een terugsluismogelijkheid van € 2,7 mld. via de loon- en inkomstenbelasting kunnen de verschillende schijven worden verlaagd en de algemene heffingskorting worden verhoogd volgens onderstaande tabel. Hierbij is een bedrag gereserveerd voor terugsluis naar fiscaal lastig te bereiken groepen (werkende alleenstaande ouders met een laag inkomen en 65-plussers).

Tabel 3: Pakket terugsluis in loon- en inkomstenbelasting bij handhaven verlaagd tarief voor voeding (inclusief horeca)

Instrument	Maatregel	Resultaat
Tarief 1 ^e schijf	-0,70%-punt	1,05%
Tarief 2 ^e schijf	-0,60%-punt	10,20%
Tarief 3 ^e schijf	-0,60%-punt	41,40%
Tarief 4 ^e schijf	-0,60%-punt	51,40%
Algemene heffingskorting	+ 53 euro	2.126

De BTW-opbrengst kan worden verhoogd door het verlaagde tarief dat voor (alsdan) voedingsmiddelen, met inbegrip van de horeca, blijft gelden hoger dan 6% vast te stellen. Elke procentpunt boven het huidige tarief van 6% leidt dan tot een opbrengst van € 391 mln. waarvan € 366 mln. beschikbaar is voor terugsluis naar burgers.

Voedingsmiddelen, met inbegrip van de horeca, en geneesmiddelen

Hierna worden de budgettaire gevolgen geschetst van het handhaven van het verlaagde tarief voor de voedingsmiddelen, met inbegrip van het verlaagde tarief voor de horeca, **en** voor geneesmiddelen. Met het verlaagde tarief voor geneesmiddelen (inclusief verbandmiddelen, maar exclusief medische hulpmiddelen zoals rollators) is een bedrag gemoeid van € 0,8 mld. De extra BTW-opbrengst indien het verlaagde tarief wordt gehandhaafd voor voedingsmiddelen (incl. horeca) en geneesmiddelen bedraagt € 3,4 mld. Voor de terugsluis naar burgers is beschikbaar € 2,5 mld.

Tabel 4: Omvang terugsluis naar burgers bij uitzondering voor voeding (incl. horeca) en geneesmiddelen (mln €)

Extra btw-opbrengst	3.354
Af: btw betaald door overheid	348
Af: btw bij intermediair verbruik	546
Totaal	2.460

Uitgaande van een terugsluismogelijkheid van € 2,5 mld via de loon- en inkomstenbelasting kunnen de verschillende schijven worden verlaagd en de algemene heffingskorting worden verhoogd volgens onderstaande tabel. Hierbij is een bedrag gereserveerd voor terugsluis naar fiscaal lastig te bereiken groepen (werkende alleenstaande ouders met een laag inkomen en 65-plussers).

Tabel 5: Pakket terugsluis in loon- en inkomstenbelasting bij handhaven verlaagd tarief voor voeding (inclusief horeca) en geneesmiddelen

Instrument	Maatregel	Resultaat
Tarief 1 ^e schijf	-0,60%-punt	1,25%
Tarief 2 ^e schijf	-0,50%-punt	10,30%
Tarief 3 ^e schijf	-0,50%-punt	41,50%
Tarief 4 ^e schijf	-0,50%-punt	51,50%
Algemene heffingskorting	+ 34 euro	2.107

De BTW-opbrengst kan worden verhoogd door het verlaagde tarief dat voor (alsdan) voedingsmiddelen, met inbegrip van de horeca, en geneesmiddelen blijft gelden hoger dan 6% vast te stellen. Elke procentpunt boven het huidige tarief van 6% leidt dan tot een opbrengst van € 454 mln waarvan € 382 mln beschikbaar is voor terugsluis naar burgers.

Verhoging algemeen tarief

Los van of naast het vorenstaande kan uiteraard ook het algemene tarief worden verhoogd. Een verhoging van het huidige algemene tarief van 19% met 1 procentpunt leidt tot een opbrengst van ongeveer € 2,2 mld.