AFP/3141
da. . . .

Woe 2/3
Don 3/3

Ministerie van Financiën

Retour van Minister/Stas
d.d. 7/3
Reeds cc aan:

op Athena
ja / nee
d.d. 07 MAART 2011
cc.

TER BESPREKING
Aan
de Staatssecretaris

Directie Algemene Fiscale Politiek

Inlichtingen
10.1.d

Datum
1 maart 2011

Notitienummer
AFP/2011/135

Rubriek
Algemene beleidsvraagstukken

Auteur
10.1.d

Van
Directeur AF 10.1.d

Kopie aan
de Minister; 2 x PA; 2 x voorlichting

Bijlagen

notitie

Besprekingen Fiscale agenda 2 en 3 maart

Paraaf de Staatssecretaris	Via SG	Via DGF
10.1.d	afw. 1/3	10.1.d

Via DGBel	Medeparaaf FEZ
spoedshalve cc	10.1.d

Aanleiding
Op 2 en 3 maart is een aantal besprekingen gepland over de Fiscale agenda en de two pager over Toeslagen voor de MR. Voor de Fiscale agenda zal de eerste complete conceptversie van de brief over twee sessies worden besproken.

De besprekingen zien er als volgt uit:

- 2 maart 13:30-15:00
  Behandeling eerste concept FA: clusters Vpb, IB-ondernemers en Overig
- 3 maart 13:30-15:00
  Behandeling eerste concept FA: clusters Belastingmix, Loonsomheffing en Verkeer tussen belastingplichtigen en Belastingdienst
- 3 maart 17:00-18:00
  Eerste concept 'Two pager' Toeslagen

Bij de notitie vindt de eerste conceptversie van de complete Fiscale agenda en een concept voor de two pager over Toeslagen.

Ten aanzien van de Fiscale agenda willen we met u de discussie voeren aan de hand van een aantal discussiepunten. Uiteraard zijn we ook geïnteresseerd in andere opmerkingen van u kant over de tekst van de Fiscale agenda. Ten aanzien van de two pager toeslagen willen we de discussie voeren aan de hand van het aan u voorgelegde concept.

Bespreking 2 maart

Algemeen

buiten verzoek

Cluster Vpb

buiten verzoek

buiten verzoek

Cluster Winstbox

buiten verzoek

buiten verzoek

buiten verzoek

Cluster Overig

buiten verzoek

buiten verzoek

Bespreking 3 maart Fiscale agenda

Cluster Belastingmix

Grondslagverbreding algemeen

U heeft aangegeven het hoofdstuk grondslagverbreding uit te willen werken langs de geadviseerde lijn van een thematische benadering. U heeft daarnaast aangegeven waar mogelijk al wat concreter te willen ingaan op een aantal grondslagversmallers. Hieraan is invulling gegeven door de grondslagversmallers binnen de thema's concreet te benoemen en hier en daar al meer richting te geven. De tekst onder het thema kindregelingen zou wellicht nog concreter kunnen worden afhankelijk van de besluitvorming in de Vierhoek de komende weken.

In de bespreking heeft u verder aangegeven dat het uw insteek is om de heffingskortingen samen met de toeslagen te bezien. In de themabenadering heeft dit zijn weerslag gekregen in de melding dat de fiscale grondslagversmallers en heffingskortingen steeds in samenhang zullen worden bezien met andere instrumenten op de betreffende beleidsterreinen waaronder ook de toeslagen.

U heeft verder aangegeven dat wat u betreft de muur tussen de rode en blauwe Belastingdienst zou moeten verdwijnen en dat daarbij voor u een negatieve inkomstenbelasting geen taboe is. Dit onderwerp hangt samen met de fraudeproblematiek rond de kinderopvangtoeslag en de wens om te komen tot een aanpassing van het stelsel. Daarover ontvangt u een two-pager voor de MR van vrijdag 11 maart. In de fiscale agenda is over het verdwijnen van de muur tussen rood en blauw geen passage opgenomen.

Bent u akkoord met deze uitwerking?

buiten verzoek

buiten verzoek

Cluster Loonsomheffing

buiten verzoek

Cluster Verkeer belastingplichtige en Belastingdienst

In het onderdeel 'Verkeer tussen belastingplichtige en Belastingdienst' wordt achtereenvolgens ingegaan op mogelijke maatregelen die een bijdrage leveren aan 1) de vereenvoudiging van de heffingssystematiek, 2) een effectievere fraudebestrijding, 3) de verbeterde handhaving in de toeslagensfeer en 4) de in het Regeerakkoord voorziene budgettaire opbrengst naar aanleiding van wijzigingen met betrekking tot de regelgeving betreffende de heffings- en invorderingsrente.

- In het kader van de fraudebestrijding wordt als maatregel voorgesteld om het aantal aftrekposten waarvoor een VT kan worden aangevraagd, te

beperken. Ter illustratie wordt opgemerkt dat de VT voor de hypotheekrenteaftrek onomstreden is, maar dat de VT voor bijvoorbeeld de giftenaftrek zal kunnen verdwijnen. Kunt u instemmen met deze lijn?

- U heeft in de bespreking van 17 februari jl. laten weten dat u de 'naming en shaming' maatregel als gevolg waarvan opgelegde onherroepelijke vergrijpboeten in de zwaarste gevallen actief onder de aandacht kunnen worden gebracht, nog te willen laten bezinken. Op dit moment is die maatregel wel opgenomen in de FA als mogelijke maatregel die, vanwege de afschrikwekkende werking, een bijdrage kan leveren aan een effectievere fraudebestrijding. Kunt u instemmen met deze lijn?

Ja

wel voorlichtf bouwen

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 nevendoelen die ook worden nagestreefd, zoals herverdelen, stimuleren van gewenste ontwikkelingen, ontmoedigen van ongewenst gedrag, vergroening, kan echter een andere indruk ontstaan. Deze nevendoelen zijn uiteraard nastrevenswaardig. Het opeenstapelen van steeds weer nieuwe belastingsoorten, uitzonderingen en aftrekposten heeft echter tot een stelsel geleid dat nog door weinig mensen volledig wordt begrepen. Het vereist ook een uitvoeringsapparaat dat de capaciteit heeft om dat allemaal uit te voeren. 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 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 loonheffingen (heffing van loonbelasting, premie voor de volksverzekeringen, premies werknemersverzekeringen en inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet).

> De loonheffing is een voorheffing op de inkomstenbelasting. De inhouding van loonheffingen 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

[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.
[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.

00147

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 bepaald gedrag te stimuleren of 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 en indien desondanks wordt overgegaan tot fiscale subsidiëring de afweging ten opzichte van andere beleidsinstrumenten inzichtelijk moet zijn[6].

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 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 - dus - 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-investeringaftrek 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[7]. Daarnaast blijken sommige regelingen met name kleine marginale ondernemers te subsidiëren en doorgroei te belemmeren. Dit maakt een nadere bezinning op de ondernemersfaciliteiten wenselijk.

[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.
[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).

00147

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 nevendoelstelling. 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. Het kabinet wil een kleinere overheid. Daarbij hoor andere, simpelere wetgeving. Het ophalen van het belastinggeld moet ook minder geld gaan kosten. Op grond van lopende taakstellingen en van nieuwe taakstellingen in het Regeerakkoord wordt tot 2015 € 395 mln. op het budget van de Belastingdienst bezuinigd. Tegelijkertijd wil het kabinet het niveau van de dienstverlening en handhaving intact laten en waar mogelijk verbeteren. Dit kan gedeeltelijk door verbetering van de efficiency en versobering 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, waarbij kleine en minder effectieve belastingsoorten verdwijnen. En met alleen doelmatige en effectieve fiscale instrumenten. Het geld dat aan ondoelmatige, bewerkelijke grondslagversmallers wordt besteed, kan beter worden uitgegeven aan 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. PM iets meer uitschrijven

[8] Rapport van de OESO "Tax administration in OECD and Slected 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.

00147

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, is vooral de omzetbelasting een zeer solide belastingsoort, met de loonheffingen als goede tweede. 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 waardestijgingen 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 past een verhoging van de BTW in combinatie met een verlaging van de tarieven van de loon/inkomstenbelasting bij het beleid de belastingen zo min mogelijk verstorend te laten zijn voor de economie, waardoor ook de houdbaarheid van de overheidsuitgaven verbetert.

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

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

00147

> € 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 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 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 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 (opmerking Angelique)!

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.

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.

PM nog iets zeggen over stabiliteit/niet jaarlijks wijzigen/voorspelbaarheid?

2.4. Mogelijkheden eenvoudiger, meer solide en fraudebestendig belastingstelsel

PM Deze paragraaf tzt afstemmen op de andere hoofdstukken

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

00147

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 loonheffingen rekening te houden met tal van individuele omstandigheden van de werknemer. En met een persoonlijke domein voor burgers waarin alle belastingaangelegenheden en toeslagen eenvoudig en zonder formele procedures 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 tussenstappen 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 worden op specifiek gedrag. 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 van 19% 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 is effectief gebleken . 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. Internationaal gezien loopt Nederland met betrekking tot vergroening tegen grenzen aan. Verder vergroenen, zonder dat hierover bijvoorbeeld in EU-verband afspraken over worden gemaakt, 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 werkgever) de verschuldigde loonheffingen per werknemer. Bij een loonsomheffing vind heffing plaats over de totale loonsom die de werkgever aan zijn

00147

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 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 te zetten zijn.

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 doorgroei te weinig bevorderd. In dit verband heb ik de mogelijkheid van een **winstbox** onderzocht waarbij faciliteiten kunnen opgaan in een laag tarief (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.

00147

Hoofdstuk 3. De Belastingmix

3.0. Samenvatting

Wijzigingen in de belastingmix passen uitstekend bij de drie hoofddoelen van de Fiscale agenda: eenvoud, soliditeit en fraudebestendigheid. In deze regeerperiode wil ik daarvoor de volgende stappen zetten:

- verhogen van het BTW-aandeel in de belastingmix via de introductie van een uniform tarief;
- beperken van het aantal grondslagversmallers;
- beperken van het aantal kleine belastingen.

3.1. Uniform BTW-tarief

De rangorde van de meest naar de economisch minst verstorende belasting wordt gevormd door achtereenvolgens de vennootschapsbelasting, de inkomstenbelasting, de indirecte belastingen en de belasting op onroerende zaken[11]. Binnen de rijksbelastingen zijn de minst verstorende belastingen de indirecte belastingen, doordat de belasting op onroerende zaken in Nederland vooral het domein is van de gemeenten. Door het aandeel indirecte belastingen te laten toenemen zal er dus een minder verstorend belastingstelsel ontstaan.

Het verbeteren van de soliditeit van het belastingstelsel kan ook het beste worden bereikt door het aandeel van de indirecte belastingen te verhogen en dan vooral het aandeel van de BTW. Deze conclusie blijkt uit de analyse van de Studiecommissie Belastingstelsel van de ontwikkeling van de belastingontvangsten in relatie tot de economische ontwikkeling. Het 10-jaars gemiddelde van de zogeheten 'progressiefactor' van de BTW komt de laatste 10 jaar vrijwel continu uit op 1. Dat wil zeggen dat de BTW zich in dit opzicht als een solide belastingsoort kwalificeert. Dit geldt niet of in mindere mate voor andere in omvang belangrijke belastingen. De vennootschapsbelasting is een zeer volatiele belasting, de loon- en inkomstenbelasting kwalificeert als een 'vrij solide belasting'. De endogene ontwikkeling van de ontvangsten milieubelastingen was negatief in de afgelopen 10 jaar, en ook de endogene ontwikkeling van de accijnsopbrengsten blijft constant achter bij de economische groei. De autobelastingen kenden aan het eind van de vorige eeuw een hoge progressiefactor, vervolgens enkele neerwaartse uitschieters en de afgelopen 5 jaar bleef de opbrengst achter bij de economische ontwikkeling. PM: meer uitleg waarom relevant

Een verschuiving naar de BTW verhoogt dus de soliditeit van de belastingopbrengst en komt de economische ontwikkeling ten goede doordat het belastingstelsel minder verstorend zal uitwerken. Bij een toename van de BTW lijkt vooral een uniformering van de BTW-tarieven naar het niveau van het huidige algemene tarief van 19% voor de hand te liggen. Een uniform BTW-tarief van 19% zorgt er namelijk voor dat het aandeel van de BTW in belastingmix flink wordt vergroot met circa € 9,2 miljard. Een uniform BTW-tarief realiseert tevens een verlichting van de administratieve lasten van het bedrijfsleven van circa € 80 miljoen en er wordt ongeveer € 6 miljoen bespaard op de uitvoeringslasten bij de Belastingdienst.

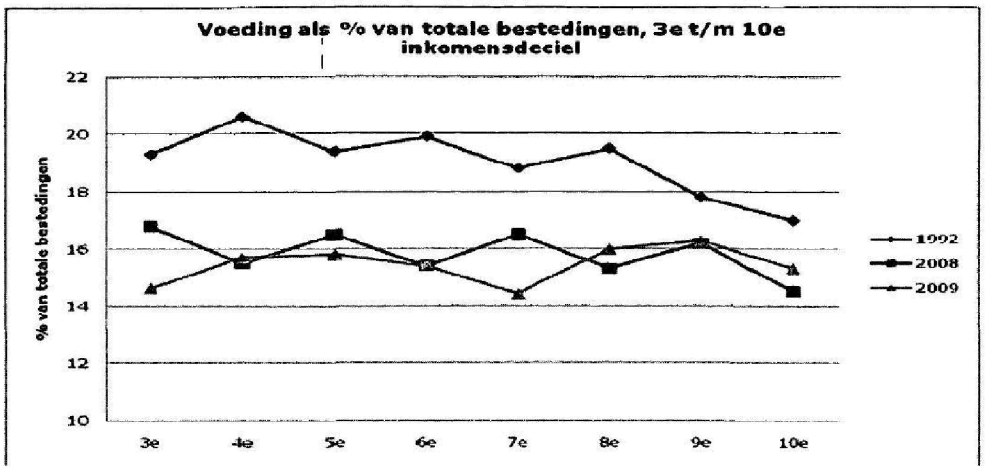
In de loop der jaren is de toepassing van het verlaagde tarief fors uitgebreid, vaak als resultaat van politieke keuzes die op dat moment opportuun waren. Het verlaagde BTW-tarief is daardoor niet langer beperkt tot de categorie eerste levensbehoeften maar beslaat op dit moment ongeveer 40 soorten goederen en diensten. Daarmee is steeds moeilijker uitlegbaar waarom een bepaalde dienst (of product) tegen 6% belast wordt, terwijl een bijna vergelijkbare dienst (of product) tegen 19% belast wordt. Economisch gezien houden argumenten die regelmatig worden gehanteerd als pleidooi voor tariefsdifferentiatie ook steeds minder stand. Waar eerder sprake was van enige herverdeling door het verlaagde BTW-tarief, doordat bijvoorbeeld voedingsmiddelen een groter deel van de bestedingen uitmaakten van lage inkomens, is daar nu niet of nauwelijks meer sprake van (zie box xx).

> **Box xx**
>
> Voeding is de belangrijkste categorie waarvoor het verlaagde tarief geldt. Het blijkt dat in de loop der jaren het aandeel van voeding in de totale bestedingen steeds gelijkmatiger is verdeeld over de inkomensdecielen. Een

[11] Zie OESO, Taxes and economic growth, PM

00147

verhoging van het lage BTW-tarief naar het algemene BTW-tarief van 19% is dus niet meer relatief ongunstig voor lage inkomens.



Bron: Budgetonderzoek CBS

De huidige tariefsdifferentiatie betekent in feite dat goederen en diensten die in het lage tarief vallen door de overheid worden gesubsidieerd. Nadeel hiervan is dat de keuze van consumenten in hun consumptiepatroon wordt verstoord. Zij consumeren meer van de goederen die lager worden belast dan ze zouden hebben gedaan onder een uniform tarief of de afwezigheid van een BTW. Een uniform tarief zorgt daarom voor een neutraler en minder verstorend belastingstelsel met als uiteindelijk resultaat een hogere maatschappelijke welvaart in Nederland.

Bij een uniformering van het BTW-tarief zijn natuurlijk ook kanttekeningen te plaatsen. De Studiecommissie Belastingstelsel wijst er op dat de inkomenseffecten op macroniveau gering lijken en eventueel zijn te repareren maar dat op individueel niveau, door flink afwijkende consumptiepatronen, de effecten (veel) groter kunnen zijn. Verder zullen consumenten naar verwachting de verhoging van het lage BTW-tarief - ondanks een terugsluis via de loon- en inkomstenbelasting - ervaren als een "gevoelsinflatie". Een aandachtspunt is dat een uniform BTW-tarief zorgt voor hogere zorguitgaven en - vanwege lastendekkendheid zorguitgaven - hogere ZVW-premies en hogere zorgtoeslag.

Een andere kanttekening heeft betrekking op mogelijke grenseffecten. Voor goederen die nu onder het lage tarief vallen zal er namelijk een flink tariefverschil ontstaan met België en Duitsland omdat bijvoorbeeld voedingsmiddelen in beide landen op dit moment onder het lage tarief vallen (respectievelijk 6% in België en 7% in Duitsland). Het CPB wijst op empirisch onderzoek dat in de verhouding tussen Duitsland en Denemarken (Denemarken kent een uniform BTW-tarief van 25%) zich nauwelijks grenseffecten hebben voorgedaan. Daarbij kan wel de vraag worden gesteld of de grensregio tussen Denemarken en Duitsland helemaal vergelijkbaar is met de grensregio van Nederland.

Na afweging van bovenstaande positieve en negatieve effecten ben ik voorstander van een uniform BTW-tarief. Ik wil dan ook deze kabinetsperiode streven naar een uniform BTW-tarief van 19%.

De totale opbrengst van uniformering van de BTW-tarieven levert circa € 9,2 miljard aan extra BTW-opbrengsten op. Hiervan wordt ongeveer € 1 miljard opgebracht door de overheid zelf en heeft € 0,8 miljard betrekking op intermediair verbruik door niet-BTW plichtige instellingen. De resterende € 7,4 miljard kan worden gebruikt voor verlaging van de loon- en inkomstenbelasting. Ook kan een deel van de BTW-opbrengst worden ingezet voor eventuele afschaffing van kleinere belastingen zoals de verpakkingenbelasting en de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken. In box x wordt tentatief aangegeven wat met de opbrengst van de uniformering van het lage naar het algemene tarief kan worden bereikt qua tariefstelling in de loon- en inkomstenbelasting, met inbegrip van een verhoging van de algemene heffingskorting. Met dit pakket kan een evenwichtig koopkrachtbeeld worden bereikt. In dit pakket is € 0,5 mld van de beschikbare ruimte nog niet

00147

ingezet. Bepaalde groepen, zoals AOW-gerechtigden en werkende alleenstaande ouders op minimumloonniveau, zijn met verlagingen van de tarieven in de verschillende schijven moeilijk te bereiken. Hiervoor zijn aanvullende maatregelen noodzakelijk. Voor dat doel kan deze € 0,5 mld worden ingezet.

Box x: Evenwichtig koopkrachtbeeld, minder verstoring

Instrument	Maatregel	Resultaat
Tarief 1e schijf	- 1,75%	0,1 %
Tarief 2e schijf	- 1,50%	9,3 %
Tarief 3e schijf	- 1,50%	40,5 %
Tarief 4e schijf	- 2,00%	50 %
Algemene heffingskorting	+ 100 euro	2.173 euro

Vorenstaande maatregelen, dus nog zonder de inzet van de in deze indicatieve wijze van terugsluis nog beschikbare ruimte van € 0,5 mld voor bijvoorbeeld AOW-gerechtigden en werkende alleenstaande ouders om minimumloonniveau, leidt tot de in onderstaande tabel opgenomen inkomenseffecten.

Standaard presentatie inkomenskengetallen				
Koopkrachtcijfers				
	BTW 19% euro per maand	BTW 19% % besteedbaar	Terugsluis	Totaal
Actieven:				
Alleenverdiener met kinderen				
modaal	-63	-2 3/4	3	0
2 x modaal	-100	-2 3/4	3	1/4
Tweeverdieners				
modaal + ½ x modaal met kinderen	-58	-2 3/4	3	0
2 x modaal + ½ x modaal met kinderen	-99	-2 3/4	3	0
modaal + modaal zonder kinderen	-53	-2 3/4	3	1/4
2 x modaal + modaal zonder kinderen	-95	-2 3/4	3	1/4
Alleenstaande				
minimumloon	-36	-2 3/4	3	1/4
modaal	-53	-2 3/4	3	1/4
2 x modaal	-95	-2 3/4	3	1/4
Alleenstaande ouder				
minimumloon	-50	-2 3/4	1/4	-2 3/4
modaal	-70	-2 3/4	2 1/4	- 1/2
Inactieven:				
Sociale minima				

00147

paar met kinderen	-45	-2 3/4	3	1/4
alleenstaande	-26	-2 3/4	3 1/2	3/4
alleenstaande ouder	-42	-2 3/4	2 3/4	0
AOW (alleenstaand)				
(alleen) AOW	-29	-2 3/4	1 3/4	-1 1/4
AOW +10000	-39	-2 3/4	2 3/4	- 1/4
AOW (paar)				
(alleen) AOW	-40	-2 3/4	2	-1
AOW +10000	-59	-2 3/4	2 1/2	- 1/2

3.2. Grondslagverbreding

Binnen het Nederlandse belastingstelsel wordt veel gebruik gemaakt van specifieke instrumenten voor het bereiken van andere doelen dan het genereren van belastingopbrengst. Dit heeft geleid tot een toename van de complexiteit van het belastingstelsel. De grondslagversmallers in de inkomstenbelasting en de loonbelasting zijn daar voorbeelden van. Grondslagversmallers zijn regelingen die er voor zorgen dat de grondslag waarover de belasting wordt berekend wordt verkleind. Hierdoor wordt ook het uiteindelijk verschuldigde belastingbedrag kleiner. In bijlage ** bij deze brief is het resultaat weergegeven van een inventarisatie van de grondslagversmallers in de loon- en inkomstenbelasting onderverdeeld naar grondslagversmallers die zien op de winstsfeer en op de niet-winstsfeer.

Grondslagversmallers zijn er in verschillende vormen. Zo kan sprake zijn van een persoonsgebonden aftrekpost voor een bepaalde groep belastingplichtigen, maar een verhoogd heffingvrij vermogen of een specifieke vrijstelling in box 3 versmallen bijvoorbeeld ook de grondslag.

Naast de grondslagversmallers bestaat in de inkomstenbelasting nog een ander fiscaal instrument voor nevendoelen namelijk de heffingskortingen. Dit zijn kortingen op het over de belastinggrondslag berekende verschuldigde belastingbedrag. Ook voor deze fiscale instrumenten geldt dat zij bijdragen aan de complexiteit van het belastingstelsel. Het instrument van de heffingskorting is geïntroduceerd in de wet Inkomstenbelasting 2001. Box X vat de heffingskortingen samen.

Box x: Heffingskortingen in de inkomstenbelasting

- de algemene heffingskorting
- de arbeidskorting
- de verhoogde arbeidskorting voor ouderen
- de doorwerkbonus
- de inkomensafhankelijke combinatiekorting
- de ouderschapsverlofkorting
- de alleenstaande ouderkorting
- de jonggehandicaptenkorting
- de ouderenkorting
- de alleenstaande ouderenkorting
- de levensloopverlofkorting
- de korting maatschappelijk beleggen (wordt reeds stapsgewijs afgebouwd)
- de korting directe beleggingen durfkapitaal en culturele beleggingen (wordt reeds stapsgewijs afgebouwd)

Het feit dat we er kortingen en grondslagversmallers bestaan voor verschillende specifieke groepen maakt de belastingwetgeving complex. Daarentegen kan het nevendoel wel een effectieve inzet van overheidsgeld zijn. Zo zijn kortingen die de arbeidsparticipatie stimuleren van specifieke groepen met een grote aanbodelasticiteit, zoals ouders met jonge kinderen of ouderen, effectiever voor de arbeidsmarkt dan de algemene arbeidskorting. Er bestaat in dat geval een afruil tussen de

00147

eenvoud en de effectiviteit. De effectiviteit van regelingen kan overigens negatief worden beïnvloed wanneer sprake is van stapeling van fiscale en niet-fiscale instrumenten.

Met het afschaffen van grondslagversmallers en heffingskortingen wordt de belastingheffing eenvoudiger, is deze minder fraudegevoelig en zal de belastingopbrengst meer stabiel zijn. Mijn toekomstbeeld is dan ook een belastingstelsel met brede grondslagen en lage tarieven. Dit kabinet heeft reeds een eerste stap gezet met het terugbrengen van het aantal heffingskortingen door in het Belastingplan 2011 c.s. de stapsgewijze afschaffing op te nemen van de heffingskorting voor maatschappelijk beleggen en de heffingskorting voor directe beleggingen in durfkapitaal en culturele beleggingen.

Het verbreden van de grondslag van de inkomstenbelasting en het afschaffen van heffingskortingen is niet zonder dilemma's. Elke grondslagversmaller of heffingskorting die op dit moment in de inkomstenbelasting bestaat, is in het verleden wenselijk en/of noodzakelijk bevonden om bepaalde groepen tegemoet te komen of om bepaald gedrag te stimuleren. Het afschaffen van deze instrumenten zal een achteruitgang betekenen voor de groep waar het instrument op is gericht of zal een bepaalde gedragsprikkel wegnemen.

In de komende periode wil ik daarom bekijken welke grondslagverbreding en beperking van het aantal heffingskortingen in de inkomstenbelasting wenselijk is. Daarbij wil ik bekijken of er regelingen zijn waar de fiscale ondersteuning wellicht is doorgeschoten[12] en/of er ruimte kan worden gevonden voor vereenvoudiging. In de niet-winstsfeer wil ik gebruik maken van een thematische aanpak waarbij de beoordeling plaatsvindt in brede samenhang met de beleidsterreinen waar de grondslagversmallers en heffingskortingen op zien. Ik denk hierbij onder andere aan de fiscale regelingen binnen de thema's kindregelingen, ouderen, stimulering doorwerken tot AOW-leeftijd, alimentatie en de zorg. Hierna worden deze thema's nader toegelicht. De grondslagversmallers op het terrein van de levensloop- en spaarloonregeling komen aan bod bij de uitwerking van de vitaliteitsregeling. De grondslagversmallers in de winstsfeer zal ik bezien in het kader van het uitwerken van een winstbox waarbij faciliteiten kunnen opgaan in een laag tarief (geïntegreerde ondernemersfaciliteit) in hoofdstuk 5 van deze brief.

3.2.1. Thema's

1. Kindregelingen

Ik wil in samenhang met het gehele instrumentarium op dit beleidsterrein kijken naar de mogelijkheden om het fiscale regime rond de kindregelingen te vereenvoudigen en meer te richten op het bevorderen van arbeidsparticipatie. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door het terugbrengen van het aantal regelingen, maar ook door vereenvoudiging van de vormgeving van regelingen (die door de Belastingdienst worden uitgevoerd). Er zijn verschillende grondslagversmallers en heffingskortingen in de inkomstenbelasting op het terrein van kinderen. Zo kennen we de kindertoeslag in box 3 (verhoging heffingvrij vermogen bij ouders), de aftrek uitgaven voor levensonderhoud van kinderen (ingeval de ouder geen kinderbijslag ontvangt en het kind geen studiefinanciering), de ouderschapsverlofkorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting en de alleenstaande (aanvullende) ouderkorting. Daarnaast kennen we op dit beleidsterrein nog verschillende niet-fiscale instrumenten zoals de kinderbijslag, het kindgebonden budget en de kinderopvangtoeslag. De kinderopvangtoeslag en het kindgebonden budget worden uitgevoerd door de Belastingdienst. PM verwijzen naar brief Kamp

2. Ouderen

In de inkomstenbelasting kennen we verschillende grondslagversmallers gericht op ouderen. Zo zijn er de ouderentoeslag in box 3 (verhoging heffingsvrij vermogen), de ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting. Daarnaast kennen we de niet-fiscale AOW toeslag. Ik wil met oog voor het gehele beleidsterrein bezien of het mogelijk is om het fiscale regime voor deze groep te vereenvoudigen.

3. Stimulering doorwerken tot AOW-leeftijd

[12] Als resultaat wordt er overheidsgeld niet efficiënt ingezet doordat bijv. belastingplichtigen een voordeel krijgen voor gedrag dat ze toch al van plan waren. Dit staat bekend als een "dead weight loss".

00147

Ik wil in samenhang met het gehele instrumentarium op het beleidsterrein 'stimulering van doorwerken' kijken naar mogelijkheden om het fiscale regime te vereenvoudigen. Er zijn verschillende instrumenten gericht op het stimuleren van doorwerken tot de AOW-leeftijd. Zo stimuleren de extra arbeidskorting voor de oudere werknemer en de doorwerkbonus de oudere werknemer om te blijven werken. De premiekorting stimuleert de werkgever om oudere werknemers aan te nemen of aan het werk te houden. Het is de vraag of de overlap van de verschillende regelingen niet ten koste gaat van de effectiviteit en of de regelingen niet beter gericht kunnen worden.

4. Fiscale behandeling alimentatie
In het kader van vereenvoudiging zal ik de fiscale behandeling van partneralimentatie bezien.

5. Fiscale behandeling zorgkosten
In het kader van vereenvoudiging wil ik bezien of binnen de regeling uitgaven voor specifieke zorgkosten nadere aftrekbeperkingen kunnen worden aangebracht. Enerzijds met als doel de regeling beter te richten op de doelgroep chronisch zieken en gehandicapten, door kosten die doorgaans ook door niet chronisch zieken en gehandicapten worden gemaakt van aftrek uit te sluiten. Anderzijds met als doel om bovenmatige aftrek tegen te gaan. Dit mede in het verlengde van de motie Van Vliet[13]. Daarnaast kan in brede zin de vraag worden gesteld in hoeverre de fiscaliteit compensatie moet bieden voor kosten waarvan binnen de Zorgverzekering is bepaald dat deze niet ten laste van de collectiviteit moeten komen.

Ik zal Uw Kamer blijven informeren over de verschillende ontwikkelingen op de genoemde thema's en de ruimte die kan worden gevonden voor vereenvoudiging en grondslagverbreding.

3.2.2. Horizonbepaling
De meeste grondslagversmallers hebben het karakter van een belastinguitgave. Een beperkt aantal is onderdeel van de primaire heffingsstructuur[14]. Voor de heffingskortingen geldt dat een deel tot de primaire heffingsstructuur behoort (bijvoorbeeld de algemene heffingskorting) en een ander deel het karakter heeft van een belastinguitgave (bijvoorbeeld ouderschapsverlofkorting). Voor zover grondslagversmallers en heffingskortingen het karakter hebben van een belastinguitgave ligt een horizonbepaling voor de duur van de regeling voor de hand. Het is een politieke afweging om voor deze categorieën van inkomen belastingkorting te geven. Een dergelijke afweging geldt niet voor de eeuwigheid. In de huidige begrotingsregels is opgenomen dat voor het invoeren van nieuwe belastinguitgaven een toetsingskader geldt. Voor bestaande belastinguitgaven geldt een periodieke evaluatiebepaling, waarin is opgenomen dat het toetsingskader op het moment van evaluatie opnieuw dient te worden toegepast.

Aan het toetsingskader kan een horizonbepaling worden toegevoegd, zodat expliciet wordt aangegeven voor welke duur de belastinguitgave geldt. Alleen indien er vóór het verstrijken van die termijn een positieve evaluatie beschikbaar is, kan besloten worden om voor een nieuwe periode de belastinguitgave te continueren. Als geen positieve evaluatie beschikbaar is, vervalt de belastinguitgave automatisch. Als er wel een positieve evaluatie beschikbaar is, dwingt de horizonbepaling om opnieuw de afweging te maken of aan de belastinguitgave opnieuw prioriteit wordt gegeven.

3.3. Afschaffen kleine belastingen
Het beperken van het aantal belastingen past binnen het streven naar een eenvoudiger belastingstelsel. Ik heb dan ook gekeken naar de mogelijkheden om het aantal belastingen te verminderen door afschaffing van belastingen met relatief een kleine opbrengst (in % van het Bruto Binnenlands Product), hoge administratieve lasten voor het bedrijfsleven en hoge uitvoeringskosten voor de Belastingdienst. Het betreft een deel van de indirecte belastingen. Het verminderen van het aantal indirecte belastingen is alleen mogelijk indien hier budgettair ruimte voor ontstaat door bijvoorbeeld het uniformeren van het BTW-tarief naar 19% of een

[13] Kamerstukken II 2010/11, 32 504 nr. 41.
[14] Inkomstenbelasting wordt geheven naar draagkracht. Zo worden bepaalde persoonsgebonden aftrekken gezien als draagkrachtverminderende uitgaven en daarmee als onderdeel van de primaire heffingsstructuur.

00147

grondslagverbreding bij de directe belastingen. Daarom wordt ook kort ingegaan op eventuele mogelijkheden om deze kleinere belastingen te vereenvoudigen..

3.3.1. Verpakkingenbelasting
Bij het afschaffen van belastingen met relatief een kleine opbrengst en hoge administratieve lasten en uitvoeringskosten denk ik in eerste instantie aan de verpakkingenbelasting. De verpakkingenbelasting is geïntroduceerd in 2008. Voor 2011 is de opbrengst geraamd op € 282 mln. Dit bedrag wordt opgebracht door ruim 4 000 belastingplichtigen. De heffing van verpakkingenbelasting gaat jaarlijks gepaard met circa € 5 mln aan uitvoeringskosten voor de Belastingdienst en een administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven van minder dan € 1 mln. Overigens liggen de administratieve lasten volgens het bedrijfsleven substantieel hoger, namelijk rond de € 19 mln[15]. Niet duidelijk is in hoeverre dit lasten zijn die vóór 2008 al bestonden in het kader van de rapportageverplichtingen uit het Verpakkingenbesluit van het ministerie van Infrastructuur en Milieu (gebaseerd op de Europese rapportageplicht).

De verpakkingenbelasting is sinds de introductie al een aantal keer vereenvoudigd. Er lijkt geen ruimte te zijn voor verdere vereenvoudigingen binnen de huidige structuur van de verpakkingenbelasting. Het afschaffen van de belasting zou een aanzienlijke verlichting en vereenvoudiging betekenen voor zowel het bedrijfsleven als de Belastingdienst. Desalniettemin zullen bedrijven te maken blijven hebben met de rapportageverplichtingen uit het Verpakkingenbesluit.

Bij afschaffing zijn ook kanttekeningen te plaatsen. Het primaire doel van de verpakkingenbelasting is het genereren van overheidsinkomsten. Vanuit dat oogpunt kan er voor worden gekozen de inkomsten op andere wijze te genereren, zoals het uniformeren van het BTW-tarief of het verbreden van de grondslag bij de directe belastingen. Daarnaast spelen echter milieugerelateerde doelen een rol. Zo is bij de invoering van de verpakkingenbelasting aangegeven dat deze belasting:
- past in het streven om de mate van milieuvervuiling meer tot uitdrukking te laten komen in de prijs van producten;
- kan bijdragen aan het terugdringen van de hoeveelheid verpakkingen;
- kan bijdragen aan een verschuiving naar verpakkingsmaterialen met een minder schadelijke invloed op het milieu.

Uit onderzoek van CE-Delft[16] is gebleken dat het milieueffect van de verpakkingenbelasting bij de huidige tariefstelling gering is.

3.3.2. Verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken / Belasting op leidingwater
In tweede instantie denk ik aan het afschaffen van belastingen op producten die nu onder het lage BTW-tarief vallen. Hierbij gaat het om de verbruiksbelasting van alcoholvrije dranken (de zogenoemde frisdrankbelasting) en de belasting op leidingwater. Voor 2011 is de opbrengst van de frisdrankbelasting geraamd op € 164 mln. Dit bedrag wordt opgebracht door een kleine 200 belastingplichtigen. Bij de belasting op leidingwater is de opbrengst voor 2011 geraamd op € 123 mln. Dit bedrag wordt door ongeveer 60 belastingplichtigen opgebracht. Afschaffing zal leiden tot een (geringe) vermindering van uitvoeringskosten voor de Belastingdienst en de administratieve lastendruk voor het bedrijfsleven. Zo bedragen de uitvoeringskosten van de belasting op leidingwater slechts € 0,1 mln en [PM: administratieve lasten en overige uitvoeringskosten].

3.3.3. Overige kleine indirecte belastingen
Naast de hiervoor genoemde indirecte belastingen, kan ook worden gedacht aan de belasting op zware motorrijtuigen (het Eurovignet), de verbruiksbelasting van pruim- en snuiftabak, de grondwaterbelasting en de afvalstoffenbelasting. Voor 2011 is de opbrengst geraamd op respectievelijk € 118 mln, € 250.000, € 176 mln en € 59 mln.

[15] "Verpakkingenbelasting. Een last voor het MKB." EIM, april 2009.
[16] "De milieueffecten van een verpakkingenbelasting." CE Delft, augustus 2010.

00147

De mogelijkheden wat betreft het Eurovignet (€ 118 mln) zullen aan de orde komen in de autobrief die voor de zomer naar uw kamer wordt verstuurd. Bij de overige drie belastingen is afschaffing denkbaar, maar zie ik ook nog mogelijkheden voor vereenvoudiging.

Verbruiksbelasting van pruim- en snuiftabak
Voor 2011 is de opbrengst geraamd op € 250 000. De uitvoeringskosten van deze belasting bedragen ongeveer € 10 000 en bestaan vooral uit het maken van speciale belastingzegels (vergelijkbaar met de accijnszegels die ook op pakjes sigaretten en shag worden aangebracht). Er zijn maar enkele belastingplichtigen.

Het risico van het afschaffen van de verbruiksbelasting op pruim- en snuiftabak leidt tot een beperkte vereenvoudiging. Indien de belasting wordt afgeschaft zal deze naar verwachting niet snel opnieuw worden ingevoerd, ook niet als het gebruik zou toenemen. Momenteel is in de Noordelijke Europese landen 'het pruimen' bijvoorbeeld een hype. Indien de belasting wordt afgeschaft, zal deze naar verwachting niet snel opnieuw worden ingevoerd, ook niet als het verbruik zou toenemen. Door het tarief op nul te stellen kan hetzelfde resultaat worden bereikt als bij afschaffing, met dit verschil dat indien een dergelijk hype zich in Nederland zou voordoen er gemakkelijker kan worden ingegrepen.

Grondwaterbelasting
Voor 2011 is de opbrengst geraamd op € 176 mln. De belasting wordt opgebracht door circa 4 000 belastingplichtigen. Een klein aantal belastingplichtigen, te weten de waterleidingbedrijven, is echter verantwoordelijk voor circa 80% van de opbrengst. De uitvoeringskosten voor de Belastingdienst bedragen circa € 1,5 mln [PM: AL bedrijfsleven]. In 2007 is er een rapport over de grondwaterbelasting naar uw Kamer verstuurd[17] waarin onder meer is geconcludeerd dat de gevolgen van afschaffing van deze belasting voor het milieu naar verwachting beperkt zouden zijn.

In het kader van vereenvoudiging kan er ook aan worden gedacht om de belasting alleen te laten neerslaan bij waterleidingbedrijven. Een andere optie voor vereenvoudiging zou kunnen zijn om de belasting te incorporeren in de belasting op leidingwater, zodanig dat één waterbelasting ontstaat met een substantiëlere opbrengst en tegelijkertijd minder administratieve lasten voor de betrokken bedrijven en minder uitvoeringskosten voor de Belastingdienst.

Afvalstoffenbelasting
Voor 2011 is de opbrengst geraamd op € 59 mln. De uitvoeringskosten bedragen € 0,6 mln. De belasting wordt opgebracht door circa 30 belastingplichtigen, dit betreft de stortplaatshouders. De afvalstoffen die op een stortplaats terecht komen zijn vrijwel geheel afkomstig van het bedrijfsleven (bijvoorbeeld bouw- en sloopafval, industrieel afval, asbesthoudend afval, reststoffen afkomstig van afvalverbrandingsinstallaties of grondreiniging). Minder dan 0,1% van het in 2009 gestorte afval was huishoudelijk afval.

Door de afname van de hoeveelheid gestort afval is de opbrengst fors teruggelopen (2007: € 177 mln, 2010: € 57 mln). De afname wordt waarschijnlijk verklaard doordat er in Nederland inmiddels sprake is van een overcapaciteit bij afvalverbrandingsinstallaties (er was lange tijd te weinig capaciteit, waardoor vaker een ontheffing van het stortverbod werd verleend). Tevens zal sprake zijn van een verminderd aanbod van de hoeveelheid afvalstoffen vanwege de economische crisis en zal er meer gerecycled zijn.

Gelet op de sterk dalende opbrengst is het enerzijds de vraag of de afvalstoffenbelasting nog toekomst heeft. Afschaffing zal tot een beperkte vereenvoudiging voor het bedrijfsleven en de Belastingdienst leiden. Anderzijds lijkt de afvalstoffenbelasting de afgelopen 15 jaar een significante rol te hebben gespeeld bij de afname van de totale hoeveelheid gestort afval. Het risico bestaat dat het afschaffen van de afvalstoffenbelasting zal leiden tot een toename van de hoeveelheid gestorte afvalstoffen. Door het tarief op nul te stellen kan hetzelfde resultaat worden

[17] Onderzoek 'Grondwaterbelasting nader bezien. Aspecten verbonden aan overheveling van de grondwaterbelasting naar een provinciale bestemmingsheffing en aan afschaffing van de grondwaterbelasting' van Interdepartementale werkgroep grondwaterbelasting (bijlage bij Kamerstukken 2006/2007, 30 887, nr. 7).

00147

bereikt als bij afschaffing, met dit verschil dat bij een toename van de hoeveelheid gestorte afvalstoffen gemakkelijker kan worden ingegrepen.

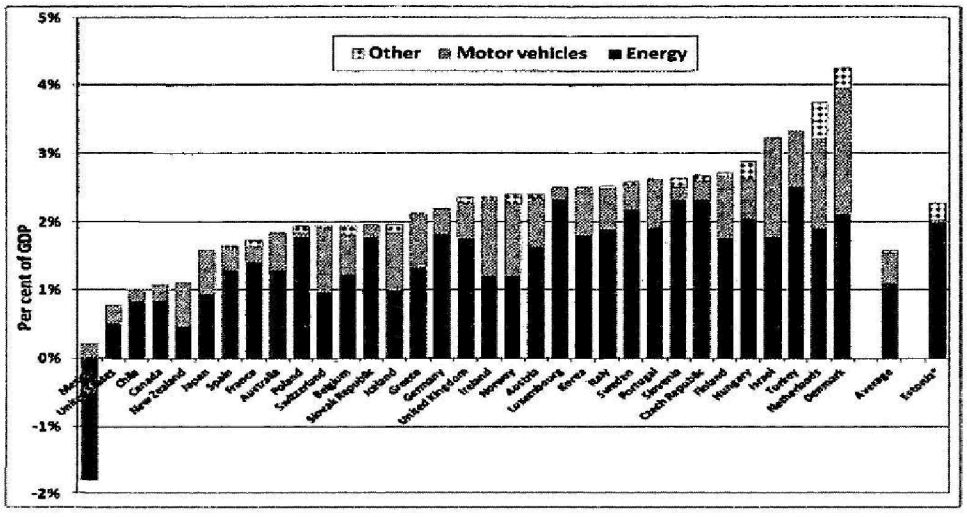
Een alternatief is het sterk vereenvoudigen van de afvalstoffenbelasting door een uniform tarief in te voeren. Een uniform tarief heeft als voordeel dat de volumieke massa regeling en de monostroomregeling komen te vervallen en dat het niet langer nodig is om bij het saneren van oude stortplaatsen te werken met een vergunningensysteem. PM effect op AL/uitvoeringskosten

3.3.4. Financiële gevolgen
Het afschaffen van een aantal kleinere belastingen zou, voor zover het tot de lasten voor de burger wordt gerekend, de ruimte voor terugsluis van extra opbrengsten - als gevolg van het uniformeren van het btw-tarief naar 19% of een grondslagverbreding bij de directe belastingen - via een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting enigszins beperken. Dit is het geval bij de verbruikbelasting van alcoholvrije dranken, de verbruiksbelasting van pruim- en snuiftabak en een deel van de belasting op leidingwater (in totaal circa € 0,2 mrd). De verpakkingenbelasting, grondwaterbelasting, afvalstoffenbelasting, een deel van de belasting op leidingwater en het Eurovignet zijn kleinere belastingen die tot de lasten van bedrijven worden gerekend (in totaal circa € 0,7 mrd).

3.4. Milieubelastingen
Net zoals andere belastingen hebben milieubelastingen primair tot doel inkomsten te verkrijgen om de overheidsuitgaven te financieren. De inzet van deze belastingen als milieu-instrument is een belangrijk nevendoel. De Studiecommissie Belastingstelsel heeft geconcludeerd dat de milieubelastingen de afgelopen jaren een effectief instrument waren in het milieubeleid. Ook al is de prijselasticiteit van de goederen waar de milieubelastingen op drukken vaak beperkt, milieubelastingen leiden er toe dat schadelijke effecten voor het milieu (deels) in de prijs tot uitdrukking worden gebracht.

Ik kan mij goed vinden in deze benadering. Bedacht moet echter worden dat Nederland wat betreft de opbrengst uit milieugerelateerde belastingen in 2008 de tweede plaats innam binnen de OESO, zie box X. Gelet op onze positie in de kopgroep zie ik op voorhand niet veel ruimte om het aandeel van de milieubelastingen in de totale belastingopbrengst verder te verhogen dat dit nadelige gevolgen heeft voor de concurrentiepositie van (sommige sectoren van) het Nederlandse bedrijfsleven.. Daar komt bij dat de Studiecommissie Belastingstelsel heeft geconcludeerd dat de milieueffecten van verdere unilaterale verhogingen beperkt zullen zijn onder meer als gevolg van de samenloop met emissiehandel met het Europese emissiehandelssysteem (EU ETS). Wel zal ik internationaal een groter aandeel milieubelastingen bepleiten. Hierbij denk ik met name aan de verhoging van de minimumtarieven in het aangekondigde voorstel voor een herziening van de Richtlijn Energiebelastingen. Indien internationaal de trend van meer milieubelastingen wordt doorgezet, kan er weer ruimte ontstaat voor verdere vergroening binnen het Nederlandse belastingstelsel. Overigens zal ik zoals ik hiervoor al heb aangegeven over de autobelastingen voor de zomer een aparte brief sturen aan de Kamer (PM kort iets zeggen over inhoud?).

Box X: Opbrengst milieubelastingen[18]



De OESO verdeelt de milieubelastingen in drie groepen:

- autobelastingen;
- energiebelastingen (inclusief accijnzen op motorbrandstoffen);
- overige milieubelastingen.

Nederland scoort hoog als het gaat om de autobelastingen (de oranje kolom). In Nederland betreft het de belasting op personenauto's en motorrijwielen (BPM), de motorrijtuigenbelasting (MRB) en de belasting zware motorrijtuigen (het Eurovignet). Als gekeken wordt naar de energiebelastingen en de accijnzen op minerale oliën (het onderste deel van de kolom), scoort Nederland niet heel hoog in vergelijking met de andere landen. Door de invoering van de SDE+heffing zal de opbrengst van belastingen en heffingen op energie de komende jaren echter stijgen. De SDE+ heffing dient ter financiering van de subsidie ter stimulering van duurzame energie (SDE+) en vindt plaats via een opslag op de energierekening analoog aan de EB. De opslag moet 300 miljoen euro in 2015 en structureel 1,4 miljard euro gaan opbrengen. Nederland voert de ranglijst aan wat betreft de "overige milieubelastingen". In Nederland gaat het onder meer om de grondwaterbelasting, belasting op leidingwater, afvalstoffenbelasting en de verpakkingenbelasting. Belangrijker in deze categorie qua opbrengst zijn echter de heffingen en belastingen van lagere overheden, zoals de rioolheffing en de heffingen op verontreiniging van oppervlaktewater.

3.4.1. Fiscale milieufaciliteiten

De opbrengst uit milieubelastingen zegt niet alles over de milieuvriendelijkheid van een belastingstelsel. Naast de milieubelastingen zijn er fiscale facililteiten, zoals bijvoorbeeld de energie-investeringsaftrek (EIA), de milieu-investeringsaftrek (MIA) en de versnelde afschrijving milieubedrijfmiddelen (Vamil), die milieuvriendelijke investeringen stimuleren. P.M. Jan nog noemen groen beleggen. Ook de differentiatie naar energielabel zoals die enkele jaren in de BPM is toegepast, is niet terug te zien in de opbrengst van de milieubelastingen.

Daarnaast zijn er opbrengstverminderende fiscale regelingen die negatieve gevolgen hebben voor het milieu. Ook deze effecten moeten worden meegewogen om te beoordelen hoe milieuvriendelijk het belastingstelsel is. In dit verband is van belang dat de G-20 in september 2009 heeft opgeroepen tot het rationaliseren en uitfaseren op de middellange termijn van inefficiënte subsidies, waaronder fiscale, op fossiele brandstoffen die bijdragen aan een schadelijke consumptie.

In Nederland valt bijvoorbeeld te denken aan de verschillende accijnstarieven voor motorbrandstoffen (met name het verschil in tarief tussen diesel en benzine).

[18] Bron: www.oecd.org/document/1/0,3343,en_21571361_44315115_46177473_1_1_1_1,00.html

00147

Ook is er een aantal verlaagde tarieven en vrijstellingen voor fossiele brandstoffen die rechtstreeks het gevolg zijn van communautair recht of van door Nederland gesloten verdragen. Een voorbeeld is de accijnsvrijstelling voor de luchtvaart en scheepvaart. Het kabinet kan alleen op internationaal niveau aandringen om deze vrijstellingen af te schaffen.

Voor wat betreft de energiebelasting zie ik om diverse redenen geen aanleiding om de differentiaties en vrijstellingen aan te pakken. De energieproducten die worden gebruikt voor de opwekking van elektriciteit zijn vrijgesteld van belastingen op energie (kolenbelasting, energiebelasting, accijns op minerale oliën) omdat de opgewekte elektriciteit al belast is. De lage tarieven en vrijstellingen voor de energie-intensieve industrie lijken in Europa breed te worden toegepast. Op dit moment wordt hier door CE Delft/Ecofys nader onderzoek naar gedaan. Eenzijdige verhoging zou de concurrentiepositie van het bedrijfsleven negatief beïnvloeden. Bovendien is hier sprake van een duidelijke samenloop met het EU ETS. Het aanpakken van de verlaagde tarieven en vrijstelling zal in de regel geen effect hebben op de CO2-uitstoot in de EU doordat voor heel Europa tot 2020 een emissieplafond is vastgesteld[19].

De verlaagde energiebelastingtarieven voor de glastuinbouw vloeien voort uit het degressieve tariefsysteem van de energiebelasting en het feit dat destijds bij de invoering van de energiebelasting een terugsluis van de opbrengst via de directe belastingen de sector nauwelijks bereikte. Overigens moeten zowel voor de verlaagde tarieven in de glastuinbouw als voor de vrijstelling ten behoeve van energie-intensieve bedrijven tegenprestaties worden geleverd respectievelijk het kostenvereveningssysteem en de meerjarenafspraken ter verbetering van de energie-efficiëntie.

In bijlage x ga ik dieper in op de structuur en vrijstellingen in de energiebelasting, zoals toegezegd tijdens de behandeling van het Belastingplan 2011 en de Algemene Financiële Beschouwingen.

3.4.2. Rode Diesel

Sinds 1962 bestaat er een verlaagd accijnstarief voor rode diesel. Het verschil in accijnsdruk tussen blanke en rode diesel bedraagt momenteel 16,8 cent per liter. Bovenop het verlaagde accijnstarief voor rode diesel geldt een grootverbruikersregeling. Verbruikers van rode diesel die meer dan 153.000 liter rode diesel betrekken voor eigen gebruik krijgen naast het verlaagde tarief op verzoek een teruggaaf van 3 cent per liter. Het budgettaire belang van de rode diesel regeling is € 250 miljoen. De landbouwsector neemt hiervan 40% voor zijn rekening en de bouwsector 32%. De rest komt voor rekening van onder meer de industrie, het spoor en de transportsector. Het budgettaire belang van de grootverbruikersregeling is € 15 miljoen, vooral de bouw profiteert hiervan.

Uit onderzoek[20] is gebleken dat de rode dieselregeling zeer fraudegevoelig is. Bij 2% van de aangehouden dieselauto's (vrachtauto's, bestelauto's en personenauto's) was onrechtmatig rode diesel in de tank aanwezig. Het oneigenlijke gebruik kan daarmee als aanzienlijk worden gekenmerkt. Als men de fraudecijfers uit de controles zou extrapoleren komt men uit op een gemiste opbrengst van € 28 miljoen. Daarnaast is er vanuit milieuperspectief geen reden om voor rode diesel een lager accijnstarief te hanteren dan voor blanke diesel. Hierdoor wordt eigenlijk milieuvervuiling (gebruik van diesel) fiscaal gestimuleerd. Ik overweeg daarom de accijnsdifferentiatie voor rode diesel af te schaffen er van uitgaande dat de opbrengst in een breder pakket maatregelen wordt teruggesluisd naar het bedrijfsleven. Ik zal hier in hoofdstuk x verder op terugkomen.

[19] In zoverre de aanpak van lagere tarieven en vrijstellingen hogere energiebelasting leidt tot minder CO2-uitstoot in Nederland, zal dit CO2-rechten vrijspelen die zijn te verhandelen en daardoor leiden tot CO2-uitstoot elders in Europa.
[20] In maart 2010 is door Ecorys in opdracht van mijn ministerie een onderzoek afgerond naar het gebruik van rode diesel (Kamerstukken II 2010/11, 31 492, nr. 20).

00147

Hoofdstuk 4. Vennootschapsbelasting

4.0. Samenvatting

De vennootschapsbelasting vraagt de komende jaren om duidelijkheid en bestendigheid. Dit is het beste voor het Nederlandse vestigingsklimaat. Ik wil om die reden met ingang van 1 januari 2012 een drietal onevenwichtigheden aanpakken met de volgende maatregelen:

- een beperking van de renteaftrek voor overnameholdings.
- een beperking van de aftrek van deelnemingsrente.
- de introductie van een objectvrijstelling voor vaste inrichtingen.

Met de hierdoor gerealiseerde grondslagverbreding en de in het regeerakkoord gereserveerde bijdrage zal het tarief van de vennootschapsbelasting kunnen worden verlaagd naar x %. Deze voorstellen dragen bij aan de robuustheid van de vennootschapsbelasting. Zij geven verder uitvoering aan de wens van de Kamer om te komen tot een evenwichtige belastingheffing en een goed vestigingsklimaat[21] en voorts aan de toezegging om nog eens goed te kijken naar andere mogelijkheden om iets te doen aan de aftrek van deelnemingsrente en de eventuele opbrengst daarvan terug te sluizen[22]. Na het doorvoeren van deze maatregelen zal rust het uitgangspunt zijn op het gebied van de vennootschapsbelasting. Wat betreft de behandeling van eigen en vreemd vermogen in de vennootschapsbelasting ben ik dan ook van mening dat het bij deze maatregelen moet blijven.

4.1. Stand van zaken

In het algemeen overleg[23] naar aanleiding van de zogenoemde Sinterklaasbrief van 5 december 2009[24] heeft mijn ambtsvoorganger aangekondigd een overnameholdingbepaling en een objectvrijstelling voor vaste inrichtingen (beperking verliesimport) te willen invoeren. De opbrengst van deze maatregelen zou worden teruggesluisd in de vennootschapsbelasting. Daarnaast is afgezien van het beperken van de aftrek van deelnemingsrente, vanwege de Europeesrechtelijke risico's. Wel is aan de Studiecommissie Belastingstelsel gevraagd om zich te buigen over de vraag of een betere verdeling van de belastingdruk mogelijk is en hoe een meer gelijke behandeling van eigen en vreemd vermogen in de vennootschapsbelasting kan worden bereikt. Daarbij is de Studiecommissie uitdrukkelijk verzocht ook te kijken naar de onevenwichtigheid bij de aftrek van deelnemingsrente. De Studiecommissie heeft zich vanuit een economische invalshoek gebogen over de vraag hoe een betere verdeling van de belastingdruk mogelijk is. De Studiecommissie heeft als alternatief voor renteaftrekbeperkingen een vermogensaftrek en -bijtelling voorgesteld. De Studiecommissie deed daarbij de aanbeveling om het concept van de vermogensaftrek en -bijtelling verder uit te werken en de gevolgen ervan verder in kaart te brengen.

Door een vermogensaftrek wordt het fiscale winstbegrip versmald tot een overwinstbegrip. Daar staat een grondslagverbreding in de vorm van een vermogensbijtelling over negatief eigen vermogen tegenover. Bij een vermogensaftrek/bijtelling van 4% is per saldo sprake van een grondslagversmalling die zorgt voor een belastingderving van ca. € 1,5 miljard. Als het advies van de Studiecommissie zou worden gevolgd en een nader onderzoek naar de gevolgen van de vermogensaftrek en -bijtelling zou worden ingesteld, leidt dit ertoe dat er voorlopig geen zekerheid zou zijn voor het bedrijfsleven. Dat is niet goed voor het vestigingsklimaat. Verder staat vast dat de invoering van een vermogensaftrek en -bijtelling zou leiden tot een budgettaire derving waarvoor dekking zou moeten worden gezocht, bijvoorbeeld door tariefverhoging. Zoals ik hiervoor uiteen heb gezet, gaat mijn voorkeur juist uit naar tariefverlaging. Bovendien is een grondslagversmalling en tariefverhoging niet in overeenstemming met het Regeerakkoord, waarin een grondslagverbreding en tariefverlaging in de vennootschapsbelasting wordt aangekondigd. Om deze redenen zie ik af van een vermogensaftrek en -bijtelling.

---

[21] Kamerstukken II, 2008/09, 21507-07, nr. 658, blz. 12.
[22] Kamerstukken II, 2009/10, 31 369, nr. 10, blz. 27.
[23] Verslag van het algemeen overleg van gehouden op 14 januari 2010 inzake de vennootschapsbelasting, Kamerstukken II 2009/10, 31 369, nr. 10.
[24] Brief van de staatssecretaris van Financiën over de stand van zaken ten aanzien van mogelijke maatregelen in de vennootschapsbelasting, Kamerstukken II 2009/10, 31 369, nr. 9.

00147

In afwijking van de Sinterklaasbrief stel ik wel een beperking van de aftrek van deelnemingsrente voor. Op basis van het na deze brief gewezen arrest X-holding[25] lijkt het risico van strijdigheid met het EU-recht, in tegenstelling tot de conclusie van de advocaat-generaal in deze zaak, beperkt te zijn. Om die reden acht ik het verantwoord om deze maatregel voor te stellen.

4.2. Tariefverlaging

Door een lager marginaal tarief op bedrijfswinsten worden bedrijven geprikkeld om meer te investeren en extra winst te maken. Dit leidt tot een gezonder bedrijfsleven en een sterkere economie. Tariefverlaging in combinatie met grondslagverbreding (oftewel minder aftrekposten en uitzonderingsbepalingen) vermindert de verstorende werking van de vennootschapsbelasting op beslissingen van bedrijven en bevordert daarmee dat ondernemingen hun productiefactoren daar inzetten waar ze het meest productief zijn. Ook maakt tariefverlaging het voor bedrijven minder aantrekkelijk de fiscale winst in Nederland te drukken ten gunste van de fiscale winst elders. Dit bevordert de soliditeit van de vennootschapsbelasting.

De tarieven in de vennootschapsbelasting zijn de laatste jaren in veel Europese landen gedaald. Er is sprake van een trend om te kiezen voor grondslagverbreding en tariefverlaging. Dit is ook in Nederland gebeurd. Ik wil deze trend voortzetten. Het voordeel van een relatief laag tarief is dat het Nederland hoger op de short lists zet van bedrijven die vestiging in Europa overwegen. Voor een internationaal bedrijf dat op zoek is naar een geschikte vestigingsplaats, is het bedrijfseconomisch niet rendabel om het vestigingsklimaat van alle potentiële vestigingslanden in detail te analyseren. Het is dus van belang om een aantrekkelijk vestigingsklimaat te ondersteunen met een laag nominaal tarief.

Tijdens de behandeling van het Belastingplan 2011 heeft het lid Koolmees gevraagd of bij de behandeling van het eigen en vreemd vermogen in de vennootschapbelasting ook gekeken kan worden naar de invloed op innovatie[26]. Ook bij investeringen in innovatieve activiteiten is het (effectief) tarief van belang. Dit is de achtergrond van de innovatiebox in de vennootschapsbelasting waardoor innovatiewinst tegen 5% wordt belast. Verder kan nog worden gewezen op de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Werken aan winst[27]. Daarin is aangegeven dat door tariefverlaging het voor internationaal opererende bedrijven aantrekkelijker wordt om winstgevende onderdelen in Nederland aan te houden. Omdat deze bedrijven in de regel veel doen aan onderzoek en ontwikkeling en aan kennisoverdracht, draagt hun komst naar Nederland bij aan versterking van de kenniseconomie. Uit onderzoek is gebleken dat deze ondernemingen een hoger dan gemiddeld rendement behalen doordat zij beschikken over specifieke eigenschappen zoals technologische kennis en schaalvoordelen[28]. De voorgenomen generieke tariefverlaging heeft dus een positief effect op innovatie.

PM evt. voorstel tot verruiming van innovatiebox, afhankelijk van discussies met EL&I.

4.3. Grondslagverbreding

Internationaal opererende ondernemingen hebben de mogelijkheid om door middel van de verdeling van de winst over verschillende landen de effectieve druk van de vennootschapsbelasting te beïnvloeden. Er zijn verschillende factoren die kunnen leiden tot een andere belastingdruk op internationaal opererende dan op nationaal opererende ondernemingen. Met name de allocatie van vorderingen en schulden speelt daarbij een rol. Niettemin moet worden bedacht dat in Nederland actieve internationaal opererende ondernemingen zich staande moeten houden in de concurrentie met internationale ondernemingen die in andere landen zijn gevestigd en waarvoor doorgaans vergelijkbare factoren gelden. Dat betekent dat er een spanning bestaat tussen grondslagbehoud en verdeling enerzijds en het vestigingsklimaat anderzijds. Beide aspecten zijn van groot belang. Deze aspecten kunnen met elkaar worden verenigd door het aanpakken van drie onevenwichtigheden in de vennootschapsbelasting waardoor de grondslag van de vennootschapsbelasting breder wordt. Op deze manier ontstaat er ruimte voor tariefverlaging en

[25] Arrest van het HvJ EU van 25 februari 2010, X Holding BV/ Staatssecretaris van Financiën (Zaak C-337/08).
[26] Kamerstukken II, 2010/11, 32504, 32505, 32401, Handelingen 2010/11, nr. 22, blz. 40.
[27] Kamerstukken II, 2005/06, 30572, nr. 3, blz. 6.
[28] Devereux, Griffith en Klemm, 2002, Corporate Income tax, reforms and tax competition, CEPR.

00147

kan de langlopende discussie over de verdeling van de vennootschapsbelastingdruk worden afgesloten.

Ten eerste betreft het de bovenmatige financiering met vreemd vermogen bij overnames waarbij rente ten laste van de fiscale winst van de overgenomen Nederlandse onderneming wordt gebracht. Ten tweede gaat het om de onevenwichtigheid in de fiscale behandeling van buitenlandse deelnemingen. De opbrengsten uit die deelnemingen zijn in Nederland veelal vrijgesteld door toepassing van de deelnemingsvrijstelling terwijl de rentekosten die samenhangen met de verwerving van de deelneming, na het zogenoemde Bosalarrest van het EU Hof van Justitie aftrekbaar zijn. Ten slotte betreft het de mogelijkheid voor internationaal opererende ondernemingen om verliezen van buitenlandse vaste inrichtingen te verrekenen met Nederlandse winsten. Deze verliesverrekening wordt teruggenomen als de vaste inrichting later winsten behaalt. Hoewel er in beginsel dus slechts sprake is van een timingvoordeel, kan het terugnemen van verliezen, bijvoorbeeld door het omzetten van de vaste inrichtingin een dochtervennootschap, zeer lang worden uitgesteld. Vandaar dat ik voorstel om deze uitstelmogelijkheid te schrappen.

4.4. Overnameholding

Een belangrijk probleem – ook in de publieke opinie – zijn de overnames van Nederlandse ondernemingen door (buitenlandse) investeerders, waarbij de overname bovenmatig wordt gefinancierd met schulden (zowel groeps- als derdenleningen) waarvan de rente ten laste wordt gebracht van het fiscale resultaat van de overgenomen onderneming. Bij een bedrijfsovername maakt de overnemende vennootschap vaak gebruik van leningen om de aankoop te financieren. Meestal wordt geprobeerd de kosten daarvan bij de overgenomen vennootschap te leggen.

Ook fiscaal wordt dat gedaan. Zo wordt ervoor gezorgd dat de rentelasten die verband houden met de overname in mindering kunnen worden gebracht op de fiscale winsten van de overgenomen vennootschap. Dit wordt bereikt door de overname te laten plaatsvinden via een overnameholding die forse schulden aangaat voor de overname. De overnameholding gaat vervolgens een fiscale eenheid aan met de overgenomen onderneming, waardoor de rentelasten van de overnameholding die samenhangen met de overname verrekend kunnen worden met de winsten van de overgenomen vennootschap. In de praktijk zijn er gevallen bekend waarin de schuld van de overnameholding zo hoog is dat de fiscale winst van de overgenomen vennootschap grotendeels of zelfs geheel verdwijnt. Dit gaat ten koste van de schatkist.

Om dit tegen te gaan, stel ik een aftrekbeperking voor overnameholdings voor. De vormgeving zal zijn gericht op het bestrijden van excessieve renteaftrek en tegelijkertijd reële financieringsverhoudingen ontzien. Een renteaftrekbeperking voor overnameholdings zorgt ervoor dat de rentelasten van de overnameholding die samenhangen met de overname binnen de fiscale eenheid niet langer verrekend kunnen worden met de winsten van de overgenomen vennootschap, maar alleen met "eigen" winsten van de overnameholding. Hierdoor komen de rentelasten van de overname niet meer ten laste van het resultaat van de overgenomen vennootschap. De renteaftrekbeperking geldt zowel voor groepsrente als derderente.

Om de administratieve lasten te beperken en relatief kleine overnames te ontzien, zal voor deze renteaftrekbeperking een drempel van € 500.000 van toepassing zijn waarboven de rente niet aftrekbaar zal zijn. Voorts zal de renteaftrekbeperking alleen van toepassing zijn voorzover de verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen van de fiscale eenheid na de overname een bepaalde verhouding te boven gaat, opdat alleen onevenwichtig gefinancierde overnames worden tegengegaan en reële financieringsverhoudingen zoveel mogelijk worden ontzien. Dit zal worden ingevuld door alleen overnames te treffen waarbij de verhouding tussen eigen vermogen en vreemd vermogen na de overname kleiner is dan 1:3. Het eigen vermogen wordt hierbij verminderd met eventuele deelnemingen.

Bij de vormgeving zal rekening worden gehouden met de gevolgen van het zogeheten

00147

goodwillgat[29]. De gevolgen van het goodwillgat zijn tijdens de consultatie inzake mogelijke aanpassingen in de vennootschapsbelasting[30] als belangrijk bezwaar tegen de overnameholdingbepaling aangevoerd, vanwege de grote (nadelige) gevolgen ervan voor situaties waar feitelijk sprake is van een evenwichtige financieringsverhouding. Er zal rekening worden gehouden met de gevolgen van het goodwillgat doordat, na het aangaan van een fiscale eenheid, gedurende 10 jaar het eigen vermogen voor de toepassing van de 1:3-toets met een jaarlijks evenredig aflopend deel van het goodwillgat mag worden verhoogd. Door deze verhoging van het eigen vermogen is de renteaftrekbeperking niet van toepassing als feitelijk sprake is van een evenwichtige financieringsverhouding.

4.5. Deelnemingsrente

Bij de financiering van een deelneming met vreemd vermogen kan in de huidige situatie sprake zijn van een mismatch: de voordelen uit hoofde van die deelneming vallen onder de deelnemingsvrijstelling en blijven daardoor buiten de belastingheffing, terwijl de rente bij het bepalen van de winst in aftrek komt. Ik wil deze mismatch op te heffen: renten en kosten van geldleningen die verband houden met deelnemingen komen niet langer in aftrek op de winst. Bij invoering van deze maatregel kan de huidige renteaftrekbeperking in geval van onderkapitalisatie (de thin-capregeling) worden afgeschaft. Ik denk aan de volgende vormgeving.

Omdat het in de praktijk niet eenvoudig is om vast te stellen welke leningen zijn gebruikt voor de financiering van welke actiefposten, wordt een rekenregel gebruikt waarmee een deel van het totaalbedrag van de geldleningen die de belastingplichtige is aangegaan, wordt toegerekend aan de deelnemingen. Voorzover het gemiddelde bedrag aan deelnemingen groter is dan het gemiddeld bedrag van het eigen vermogen, worden de deelnemingen geacht met geldleningen te zijn gefinancierd. Deze toerekeningsregel gaat uit van de gedachte dat het eigen vermogen primair wordt gebruikt voor de financiering van deelnemingen.

Het eigen vermogen wordt negatief beïnvloed door verliezen. Belastingplichtigen die verlies maken kunnen door de rekenregel dus te maken krijgen met een stijging van de deelnemingsschuld en daarmee met een toename van de aftrekbeperking financieringskosten voor deelnemingen. Om dit effect te mitigeren wordt, voor de berekening van de deelnemingsschuld, het eigen vermogen verhoogd met de bij aanvang van het boekjaar aanwezige compensabele verliezen. Deze tegemoetkoming geldt niet voorzover deze verliezen hun oorzaak vinden in de liquidatie van een deelneming, omdat in dat geval die deelneming is verdwenen en er ook geen sprake meer kan zijn van een financieringsschuld ter zake van die deelneming.

Het bedrag van de aldus bepaalde deelnemingsschuld dient als basis om het bedrag van de niet-aftrekbare financieringskosten vast te stellen. Het deel van het totale bedrag aan aftrekbare renten en kosten van geldleningen dat niet aftrekbaar is, is gelijk aan de verhouding tussen de deelnemingsschuld en het gemiddelde bedrag van alle geldleningen.

Om de financiële gevolgen van deze maatregel en de administratieve lasten voor belastingplichtigen te beperken, wordt voorgesteld om een drempel in te voeren van € 500.000. Voor zover de rente meer bedraagt dan het drempelbedrag is deze niet aftrekbaar.

4.6. Objectvrijstelling vaste inrichtingen

Op dit moment kunnen internationaal opererende ondernemingen de verliezen van hun buitenlandse vaste inrichtingen direct (in het jaar waarin het verlies wordt geleden) verrekenen met hun Nederlandse winst. Hierdoor raken negatieve ontwikkelingen in het buitenland de Nederlandse belastingopbrengst. Als de vaste inrichting in latere jaren weer winsten behaalt, wordt deze verliesverrekening als het ware teruggenomen. Het terugnemen van verliezen kan echter,

---

[29] Het goodwillgat houdt in dat het fiscale eigen vermogen van de overnameholding na het aangaan van een fiscale eenheid met de overgenomen onderneming afneemt of zelfs negatief wordt. In de fiscale consolidatie vallen de stille reserves van de overgenomen onderneming namelijk weg. De verhouding eigen vermogen/vreemd vermogen valt daardoor fiscaal lager uit dan overeenkomt met de economische werkelijkheid, waardoor de renteaftrekbeperking eerder van toepassing is.

[30] Brief staatssecretaris van 14 juni 2009 met consultatiedocument inzake mogelijke aanpassingen in de vennootschapsbelasting, Kamerstukken II, 2008/09, 31 369, nr. 5.

00147

bijvoorbeeld door het omzetten van een vaste inrichting in een dochter, voor onbepaalde tijd worden uitgesteld.

Bij (buitenlandse) deelnemingen komen de verliezen niet direct in mindering op de Nederlandse winst; pas bij liquidatie kan een resterend liquidatieverlies in aanmerking worden genomen. Bij het in aanmerking nemen van verliezen is er dus een timingvoordeel als in het buitenland wordt geopereerd via een vaste inrichting (in plaats van een deelneming). Ik wil dit timingvoordeel wegnemen via de invoering van een objectvrijstelling voor vaste inrichtingen.

Invoering van een objectvrijstelling voor vaste inrichtingen heeft tot gevolg dat de voordelen (zowel positief als negatief) uit een buitenlandse vaste inrichting niet langer tot de Nederlandse heffingsgrondslag behoren. Hiertoe worden de resultaten van de buitenlandse vaste inrichting uit de wereldwinst geëlimineerd. Het is hierbij niet relevant of de voordelen in het land van de vaste inrichting in de belastingheffing worden betrokken. De onderworpenheidseis voor de voorkoming van dubbele belasting met betrekking tot winsten van actieve vaste inrichtingen komt te vervallen. Doordat de voordelen uit een buitenlandse vaste inrichting niet langer tot de Nederlandse heffingsgrondslag behoren, komen verliezen van buitenlandse vaste inrichtingen in beginsel niet meer ten laste van de Nederlandse winst. Verliezen van buitenlandse vaste inrichtingen die definitief zijn geworden door staking van de activiteiten of overdracht ervan aan een derde zullen, mede in verband met het Europese recht, nog wel in aftrek worden toegelaten. Net als in de huidige regelgeving zal een uitzondering worden opgenomen voor zogenoemde passieve vaste inrichtingen. Voor voordelen uit passieve vaste inrichtingen in laagbelastende landen geldt de objectvrijstelling niet, maar zal verrekening worden gegeven.

4.7. Dividendbelasting

De dividendbelasting hangt voor veel bedrijven nauw samen met de vennootschapsbelasting. Vanuit het bedrijfsleven en de adviespraktijk wordt regelmatig aangedrongen op afschaffing van de dividendbelasting om zodoende het Nederlandse vestigingsklimaat te verbeteren.

Het is een gegeven dat de dividendbelasting voor een hoge netto-opbrengst zorgt die voor een zeer groot deel door buitenlandse aandeelhouders wordt gedragen. De structurele netto-opbrengst[31] bedraagt ongeveer € 2 mld per jaar[32]. Van deze netto-opbrengst komt het grootste gedeelte voor rekening van buitenlandse (portfolio-)aandeelhouders in de grote beursgenoteerde ondernemingen. Voor buitenlandse (portfolio-)aandeelhouders die de Nederlandse dividendbelasting in hun woonstaat kunnen verrekenen met de daar verschuldigde belasting naar het inkomen vormt de Nederlandse dividendbelasting per saldo geen additionele kostenpost. De budgettaire derving als gevolg van de afschaffing van de dividendbelasting zal in deze situaties ten goede komen aan de buitenlandse schatkist (in de vorm van een lagere verrekening van de Nederlandse dividendbelasting). Afschaffing van de dividendbelasting heeft voor deze groep dus geen positief effect op het Nederlandse vestigingsklimaat.

Omdat de dividendbelasting met name opbrengst genereert in buitenlandse verhoudingen betekent afschaffing van de belasting – uitgaande van een budgettair neutrale operatie – in ieder geval een verschuiving van de lasten naar het binnenland via een verhoging van andere belastingen. Er is immers momenteel geen ruimte voor lastenverlichting. Ik acht deze verschuiving van lasten naar het binnenland via belastingverhogingen niet gewenst. Dit betekent dat afschaffing van de dividendbelasting momenteel niet opportuun is vanwege het budgettaire belang van de heffing.

---

[31] De netto-opbrengst is de opbrengst na vermindering van de ontvangen dividendbelasting met de bedragen die worden verrekend met de Nederlandse inkomstenbelasting of vennootschapsbelasting en met de bedragen die op grond van nationale of internationale regelingen worden teruggevraagd.

[32] Voor de jaren 2009 en 2010 (en wellicht nog enige jaren daarna) zal de netto-opbrengst vanwege de conjunctuur evenwel lager uitvallen.

00147

Hoofdstuk 5. IB-ondernemers

5.0. Samenvatting
Het samenstel van de fiscale ondernemersfaciliteiten leidt bij IB-ondernemers tot administratieve rompslomp en onduidelijkheid over hoeveel zij na toepassing van al die faciliteiten overhouden. Daarnaast zijn zeker niet alle ondernemersfaciliteiten even efficiënt voor zover dat wordt bezien in het streven naar meer doorgroei van ondernemingen en werken zij soms in tegengestelde richting. Naar mijn mening zou het samenstel van fiscale ondernemersfaciliteiten dan ook moeten worden omgevormd tot één geïntegreerde ondernemersfaciliteit (gecombineerd met een vaste basisvrijstelling). Dit leidt tot een vereenvoudiging van het stelsel. Op den duur zou deze ene geïntegreerde ondernemersfaciliteit naar mijn mening moeten worden omgezet in een aparte winstbox. Hierdoor ontstaat uiteindelijk een vierde box in de Wet IB 2001 met een eigen, meer proportioneel, tarief. Dit komt de transparantie ten goede en zorgt ervoor dat meer winst maken (en dus doorgroei) lonender wordt.
Ik ben mij ervan bewust dat de weg naar een aparte winstbox een lange kan blijken te zijn. Desalniettemin wil ik deze richting in. Ik ben voornemens om in ieder geval in het Belastingplan 2013 met wetgevende maatregelen te komen die aan de eerste stappen in de richting van een winstbox invulling moeten geven.

5.1. Hoe ziet het fiscale landschap voor ondernemers er nu uit?

5.1.1. Bijzondere positie

Ondernemers hebben een bijzondere positie binnen de fiscaliteit. Die bijzondere positie heeft deels te maken met het karakter van winstinkomen. Winst wordt net als arbeidsinkomen belast in box 1. Winst is echter niet alleen een beloning voor arbeid maar ook voor kapitaal. Kapitaalinkomen wordt over het algemeen lager belast dan arbeidsinkomen. In box 2 en 3 van de inkomstenbelasting ziet men dit terug in de tarieven en in box 1 in de fiscale faciliteiten voor ondernemers. Vaak wordt er ook op gewezen dat niet de volledige winst beschikbaar is voor consumptie, maar een deel moet worden aangewend voor reserveringen en investeringen. De reserveringen betreffen dan bijvoorbeeld voorzieningen voor arbeidsongeschiktheid, voor economisch slechte tijden en tegenvallende opdrachten (werkloosheid) en de oudedag. In principe moet de ondernemer de bedragen voor dit soort reserveringen opnemen in de prijs. Echter, dit is niet altijd mogelijk en soms zijn individuele voorzieningen duurder dan collectieve voorzieningen voor werknemers. In zoverre kunnen fiscale faciliteiten gerechtvaardigd zijn ter ondersteuning van die reserveringsfunctie van winst. De investeringsfunctie houdt in dat een deel van de winst moet worden aangewend voor het vervangen en uitbreiden van de aanwezige bedrijfsmiddelen. Kosten van investeringen komen via de afschrijvingen tot uitdrukking bij de bepaling van de winst. Dit is nadat de investering is gedaan. Zeker bij groeiende ondernemingen kan dus een liquiditeitsprobleem ontstaan. Naast het bijzondere karakter van winst kan de wens om ondernemerschap te stimuleren een reden zijn voor het toekennen van fiscale faciliteiten. Voor het fiscaal stimuleren van ondernemerschap is aanleiding wanneer ondernemerschap positieve externe effecten heeft, zoals het creëren van werkgelegenheid en innovatie. Maar ook bijvoorbeeld de flexibiliteit die ondernemers bieden op de arbeidsmarkt kan een reden zijn voor fiscale ondersteuning.

5.1.2. Veelheid aan faciliteiten

Er zijn veel verschillende faciliteiten in de ondernemerssfeer. Enerzijds zijn er faciliteiten die vooral gericht zijn op de ondernemer. Voorbeelden zijn de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek, de MKB-winstvrijstelling en de fiscale oudedagsreserve. Voor sommige van deze faciliteiten geldt het urencriterium. Het urencriterium houdt in dat de ondernemer gedurende het kalenderjaar ten minste 1225 uur moet besteden aan zijn onderneming (1225-urennorm) en dat van de voor werkzaamheden beschikbare tijd meer dan de helft wordt besteed aan de onderneming (grotendeelscriterium).[33] Anderzijds zijn er faciliteiten die meer ondernemingsgerelateerd zijn, bijvoorbeeld de investeringsaftrekken, de willekeurige afschrijving en sectorspecifieke faciliteiten zoals de landbouw- en de bosbouwvrijstelling. De eerste categorie, de ondernemersfaciliteiten, geldt voor ondernemers in de inkomstenbelasting (IB-ondernemers). De tweede categorie, ook wel

[33] Het grotendeelscriterium geldt niet voor starters.

00147

aangeduid als ondernemingsfaciliteiten, geldt zowel voor ondernemingen in de inkomstenbelasting als voor ondernemingen in de vennootschapsbelasting. Elke faciliteit heeft zijn eigen regels en doelstellingen. Dit zorgt voor de nodige administratieve lasten en soms ook voor onduidelijkheid bij ondernemers. Voor de Belastingdienst zorgt de veelheid aan faciliteiten voor hoge uitvoeringslasten. In de box hieronder treft u een overzicht aan van de grondslagversmallers in de winstsfeer.

Faciliteiten voor IB-ondernemers

Regeling	Urencriterium?	Budgettair belang 2011 (x € mln)
Ondernemersaftrek		
Zelfstandigenaftrek	ja	1 380
Startersaftrek	ja	96
Aftrek voor S&O	ja	8
Meewerkaftrek	ja	8
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	ja (verlaagd)	2
Stakingsaftrek	nee	14
MKB-winstvrijstelling	nee	1099 (PM)
Willekeurige afschrijving Starters	ja	8
Oudedagsreserve (FOR)	ja	221
Stakingslijfrente	nee	Pm
Aanloopverliesregeling	nee	pm

Faciliteiten voor ondernemingen IB en Vpb

Regeling	Budgettair belang 2011 (x € mln)
Investeringsaftrek	
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	336
Energie-investeringsaftrek	161
Milieu-investeringsaftrek	111
Willekeurige afschrijving	
Milieubedrijfsmiddelen	34
Zeeschepen	3
Reserves	
Egalisatiereserve	Pm
Herinvesteringsreserve	Pm
Specifieke sectoren	
Bosbouwvrijstelling	1
Landbouwvrijstelling	305
Tonnageregime zeevaart	81
Vrijstelling subsidies bos- en natuurbeheer	8
Vrijstelling subsidies project Anders betalen voor mobiliteit	pm
Doorschuiffaciliteiten	291
Kwijtscheldingswinst	

De belangrijkste generieke fiscale ondernemersfaciliteiten zijn de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling. De (permanente) zelfstandigenaftrek is met ingang van 1983 ingevoerd om recht te doen aan de functies van het winstinkomen bij zelfstandigen, namelijk consumeren, investeren en reserveren, dit tegen de achtergrond van de toenmalige structuur van de belastingwetgeving en de daarbij behorende tarieven. Daarnaast was sprake van een stimuleringselement: ook de belangrijke positie van het midden- en kleinbedrijf in de marktsector, vooral in termen van werkgelegenheid, was meegewogen bij de beslissing tot invoering van een permanente zelfstandigenaftrek.[34] Bij invoering in 1983 bedroeg de maximale zelfstandigenaftrek 3.200 gulden, ofwel € 1.455 euro (bij winsten onder de 30.000 gulden). Vervolgens is de faciliteit in de loop der jaren om diverse redenen verhoogd, vaak als tegenhanger

[34] Kamerstukken II 1982/83, 17 943, nrs. 1-3, p. 6 en nr. 5, p. 1.

00147

van een tariefverlaging van de vennootschapsbelasting, maar bijvoorbeeld ook als compensatie voor verhoging van het arbeidskostenforfait voor werknemers, als inkomenssteun aan zelfstandigen en als terugsluisinstrument vanwege invoering/verhoging van de regulerende energiebelasting. De zelfstandigenaftrek bedraagt thans maximaal € 9.484. In prijzen van het introductiejaar 1983 is dat ongeveer € 5.500.

De MKB-winstvrijstelling is in 2007 ingevoerd als tegenhanger van een tariefverlaging in de vennootschapsbelasting, in combinatie met grondslagverbreding in de winstsfeer en lastenverlichting. Gelet op de hoogte die de zelfstandigenaftrek had bereikt en de wens om een verschuiving aan te brengen die de economische dynamiek ten goede komt (winst loont), is destijds gekozen voor invoering van een nieuw instrument in plaats van het verder verhogen van de zelfstandigenaftrek.[35] Bij invoering bedroeg de MKB-winstvrijstelling 10% van de winst, thans bedraagt deze 12%. De MKB-winstvrijstelling bewerkstelligt dat het effectieve belastingtarief voor IB-ondernemers globaal gelijk is aan de effectieve gecumuleerde belastingdruk van Vpb en IB (box 2) bij de dga, thans maximaal 43,75%. Deze tariefvergelijking houdt echter geen rekening met de zelfstandigenaftrek voor de IB-ondernemer en de belastingheffing over het gebruikelijk loon bij de dga. Verder is van belang dat de dga de mogelijkheid heeft een deel van de belastingheffing over de winst uit te stellen.

Naast de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling zijn er diverse specifieke faciliteiten. Recent heeft de studiecommissie belastingstelsel geadviseerd om alle grondslagversmallers in de winstsfeer kritisch tegen het licht te houden met als insteek dat zij worden afgeschaft, tenzij er goede redenen zijn voor overheidsingrijpen en het gewenste overheidsingrijpen op een effectieve en efficiënte wijze wordt gerealiseerd met een fiscale tegemoetkoming. Ten aanzien van de zelfstandigenaftrek en fiscale oudedagsreserve adviseert de commissie expliciet tot afschaffing. De zelfstandigenaftrek is namelijk ongericht en kan leiden tot verstoringen op de arbeidsmarkt. De fiscale oudedagsreserve voldoet niet aan de verzorgingsdoelstelling (geen reële oudedagsvoorziening), is complex in de uitvoering en leidt tot problemen bij de afwikkeling wanneer bij staking te weinig vermogen aanwezig is om de belastingclaim te voldoen.[36] In 2006 heeft het EIM naar aanleiding van evaluatieonderzoek geadviseerd de meewerkaftrek af te schaffen, omdat deze geen echte toegevoegde waarde heeft.[37]

5.1.3. Geen prikkel om te groeien

De huidige omvang van de fiscale ondernemersfaciliteiten kan niet alleen worden verklaard door de reserverings- en de investeringsfunctie van winst dan wel door de kapitaalscomponent in de winst. Voor een belangrijk deel is sprake van een stimuleringselement. De zelfstandigenaftrek is de faciliteit met het grootste financiële belang. De stimulans die van de zelfstandigenaftrek uitgaat is echter niet goed gericht. De omvang van de zelfstandigenaftrek leidt in combinatie met de vormgeving tot een negatieve prikkel voor groei. De zelfstandigenaftrek is heel hoog aan de onderkant en neemt af als de winst toeneemt. Daardoor kan een zeer hoge marginale belastingdruk ontstaan als de winst toeneemt. Daar komt bij dat de zelfstandigenaftrek de grondslag voor de inkomensafhankelijke regelingen het verzamelinkomen, verlaagt. Op die manier kan de degressieve opbouw van de zelfstandigenaftrek ook leiden tot een hoge marginale druk bij de toeslagen. Bij een hogere winst en dientengevolge lagere zelfstandigenaftrek ontvangt de ondernemer mogelijk ook minder inkomensafhankelijke toeslagen. De ondernemer houdt dan per saldo heel weinig over van de extra winst die hij maakt. Dit past natuurlijk niet bij de ondernemersgeest. Ondernemerschap is concurreren en uitdagingen aangaan. Dat wil het kabinet stimuleren en niet ontmoedigen.

De studiecommissie belastingstelsel wijst naast de ongerichtheid van de zelfstandigenaftrek voor het stimuleren van ondernemerschap met name ook op de verstoringen die de faciliteit kan veroorzaken op de arbeidsmarkt.[38] Dat wil zeggen dat er een fiscale prikkel is om arbeid aan te bieden als zelfstandige. Tot een winst van € 18.450 betaalt een (niet-startende) ondernemer die aan het urencriterium voldoet en geen ander inkomen heeft geheel geen inkomstenbelasting. Een werknemer, dga en resultaatgenieter betalen vanaf een inkomen van circa € 6.250 inkomstenbelasting. Volgens de studiecommissie bestaat er onvoldoende rechtvaardiging voor dit verschil en zou de zelfstandigenaftrek moeten worden afgeschaft.

---

[35] Kamerstukken II 2005/06, 30 572, nr. 3, p. 9.
[36] Studiecommissie belastingstelsel, "Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel", Den Haag, 7 april 2010, p.80, 81, 92-99, 104.
[37] EIM, "Ondernemen makkelijker en leuker? Evaluatie zelfstandigenaftrek en enkele andere fiscale instrumenten gericht op ondernemerschap", Zoetermeer: 23 augustus 2005.
[38] Studiecommissie belastingstelsel, "Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel", Den Haag, 7 april 2010, p. 93 ev.

00147

De MKB-winstvrijstelling werkt tegengesteld aan de zelfstandigenaftrek. Deze verlaagt de marginale druk en neemt in absolute zin juist toe met de winst. De MKB-winstvrijstelling is dus een faciliteit die meer winst maken beloont. Dat stimuleert groei en maakt sterker.

Het kabinet constateert dat er grote verschillen zijn in belastingdruk tussen ondernemers en andere werkenden en dat deze verschillen met name groot zijn aan de onderkant van de inkomensverdeling. Deze verschillen kunnen niet worden verklaard uit het bijzondere karakter van winstinkomen. Ook het stimuleren van ondernemerschap geeft geen aanleiding voor een dergelijk groot verschil aan de onderkant. De positieve externe effecten van ondernemerschap worden namelijk vooral veroorzaakt door snelgroeiende ondernemers.[39] Daarom is een herijking van ondernemersfaciliteiten gewenst.

5.1.4. Geringe transparantie
Doordat de huidige fiscale faciliteiten voor ondernemers de vorm hebben van grondslagversmallers is niet direct duidelijk hoe groot de faciliteiten zijn en hoeveel ondernemers overhouden van de winst na belasting. Meer optische duidelijkheid hierover zou nuttig zijn om het ondernemerschap optimaal te stimuleren

5.2. Naar minder regels en meer uitdaging

5.2.1. Eigen verantwoordelijkheid nemen en krijgen....
Het kabinet juicht het nemen van eigen verantwoordelijkheid toe. Ondernemers doen dit bij uitstek. Zij zorgen daarmee voor economische ontwikkeling en dynamiek. Voor flexibiliteit en creativiteit. Het kabinet wil een concurrerend, algemeen ondernemersklimaat bevorderen en ondernemers de ruimte geven om zich te ontplooien. Daarbij past een stimulans om te gaan ondernemen en het belonen van ambitie. Zonder dat dit gepaard gaat met allerlei gedetailleerde regels met bijbehorende administratieve lasten. Al deze regels maken faciliteiten tijdrovend en ingewikkeld. Daardoor geven ze "gedoe" en kunnen ze hun doel voorbij schieten. Het kabinet wil daarom toegroeien naar minder faciliteiten en minder regels. Dit maakt het ondernemen makkelijker. Het kabinet wil ondernemers een steuntje in de rug bieden en tegelijkertijd ook uitdagen om die extra stap te zetten en te groeien. Dat is goed voor onze economische ontwikkeling, onze werkgelegenheid en onze concurrentiekracht.

5.2.2. ....door middel van een winstbox
Voorgaande pleit voor het opgaan van verschillende faciliteiten in één generieke geïntegreerde ondernemersfaciliteit, zoals aangekondigd in het regeerakkoord. Deze faciliteit moet niet alleen duidelijk en robuust zijn, maar ondernemers ook uitdagen om door te groeien, om vernieuwend te blijven en om meer winst te maken. Dit kan worden bereikt met een winstbox. Een winstbox betekent dat zoveel mogelijk fiscale ondernemersfaciliteiten opgaan in een laag proportioneel belastingtarief voor ondernemers. De winst uit onderneming wordt dan uit de progressieve heffing van box 1 gehaald en belast in een afzonderlijke (vierde) box in de inkomstenbelasting met een laag tarief. Dat is duidelijk en transparant. De ondernemer weet precies waar hij aan toe is, hoeveel hij overhoudt van elke euro extra winst. Minder progressie is bovendien goed voor ondernemerschap. Meer winst maken en doorgroei worden daardoor gestimuleerd. Bovendien kan het urencriterium hierbij vervallen.

Het idee van een winstbox moet nader worden uitgewerkt omdat het nog veel vragen oproept. Bijvoorbeeld hoe wordt omgegaan met de hypotheekrenteaftrek en de aftrek van lijfrentepremies. Deze aftrekposten zitten nu alleen in box 1 van de Wet IB 2001 en die wet kent een gesloten boxenstructuur. Ook de premieheffing volksverzekeringen vindt nu alleen plaats in box 1. Uiteraard moeten ondernemers ook gewoon hun hypotheekrente en lijfrentepremies kunnen aftrekken en premies volksverzekeringen betalen. Een andere vraag is wie in de winstbox vallen. Naast de ondernemer kennen we in de winstsfeer de medegerechtigden en de genieters van resultaat uit overige werkzaamheden (row), inclusief bijzondere categorieën row zoals terbeschikkingstelling en lucratieve belangen. Deze belastingplichtigen krijgen nu in beginsel geen ondernemersfaciliteiten.

---

[39] O.a. M. Henrekson and D. Johansson (2008), "Gazelles as job creators - A survey and interpretation of the evidence", IFN Working Paper No. 733; en: C.M. van Praag and P.H. Versloot, "What is the value of entrepreneurship? A review of recent research" (2007), Small Business Economics 29: 351-382.

00147

De vraag is of zij wel in aanmerking moeten komen voor het lage tarief. Daarnaast zal met het oog op een evenwichtige belastingheffing ten opzichte van werknemers en dga's (en resultaatgenieters als zij niet in de winstbox gaan vallen) goed moeten worden gekeken naar het tarief van de winstbox. Dat wil zeggen dat het tarief niet verstorend mag zijn in de zin dat een te grote aanzuigende werking op werknemers (en resultaatgenieters) en een "vlucht uit de BV" ontstaat.

> ***Box***
> Als voor de bestaande ondernemers wordt uitgerekend hoe hoog een vlak winstboxtarief zou worden waarin alleen de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling opgaan, lijkt een tarief mogelijk van slechts circa 28,5%. Bij de berekening van dit tarief is ook de startersaftrek vervallen. Dit tarief kan nog dalen naarmate andere faciliteiten in het tarief opgaan. Aan de andere kant zal van een dergelijk laag tarief een sterke aanzuigende werking uitgaan naar dga's, werknemers, en (als zij niet in de winstbox gaan vallen) resultaatgenieters. Dit kan een dusdanig grote derving opleveren dat een hoger tarief op voorhand noodzakelijk is. De vraag is ook of een tarief van circa 28% voor ondernemers wel in verhouding staat tot een maximumtarief van 52% voor werknemers, (het gebruikelijk loon van) dga's en resultaatgenieters.
>
> Invoering van een winstbox heeft sterke herverdelingseffecten en kan dus alleen geleidelijk gebeuren. De herverdelingseffecten kunnen worden gemitigeerd door, in ieder geval tijdelijk, een basisvrijstelling in de winstbox op te nemen in combinatie met een wat hoger tarief.

5.2.3. Stappen richting een winstbox

Een winstbox kan alleen geleidelijk worden ingevoerd zodat ondernemers zich ruimschoots kunnen voorbereiden op de nieuwe situatie. Door nu alvast stappen te nemen met het oog op een winstbox, kan de overgang in de toekomst gemakkelijker plaatsvinden. In de aanloop naar een winstbox kunnen verschillende elementen worden geherstructureerd waardoor de invoering van een winstbox dichterbij komt en makkelijker wordt.

Een stap richting een winstbox is het omzetten van de zelfstandigenaftrek in een vaste basisvrijstelling met daarboven een winstafhankelijke vrijstelling (de MKB-winstvrijstelling). Hierdoor verdwijnt de belemmerende marginale druk uit de zelfstandigenaftrek. Dit bevordert doorgroei. Een basisvrijstelling kan niet hoger zijn dan de winst. Dit betekent dat de voorwaartse verrekenbaarheid van de niet gerealiseerde zelfstandigenaftrek vervalt. Bij de huidige MKB-winstvrijstelling van 12% is een basisvrijstelling mogelijk van circa € 7.000. Bij een substantieel lagere basisvrijstelling (in combinatie met een hogere winstafhankelijke vrijstelling) kan ook het urencriterium vervallen zonder dat een nieuwe toegangsdrempel noodzakelijk is. Zolang echter nog sprake is van een substantiële basisvrijstelling is ook een toegangsdrempel van belang. De volgende paragraaf gaat in op de vraag wat voor toegangsdrempel moet gelden voor de basisvrijstelling.

Een volgende stap richting een winstbox is het laten opgaan van een aantal kleinere faciliteiten in het winstafhankelijke deel van de vrijstelling. In eerste instantie kan worden gedacht aan faciliteiten als de fiscale oudedagsreserve, de meewerkaftrek en de stakingsaftrek. De oudedagsreserve is complex en voldoet niet aan de verzorgingsdoelstelling. De meewerkaftrek en de stakingsaftrek zijn vooral restanten uit het verleden die ook gemist kunnen worden[40]. De grootste vereenvoudiging wordt natuurlijk bereikt als alle faciliteiten opgaan in de geïntegreerde faciliteit. Vereenvoudiging gaat ook hier gepaard met vergroving. Dit pleit voor een zorgvuldige afweging en waar mogelijk een geleidelijke invoering en overgangsrecht. Ik ben echter van mening dat, om daadwerkelijk tot een vereenvoudiging te komen, we hier met open vizier naar moeten kijken maar ik ben me er terdege van bewust dat de weg van de geleidelijkheid hier de beste methode is.

Een andere te onderzoeken stap richting een winstbox zou bijvoorbeeld zijn om de huidige doorwerking van de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling naar de inkomensafhankelijke regelingen ongedaan te maken. Dat betekent dat deze faciliteiten de grondslag voor deze

[40] Zie t.a.v. de FOR en de meewerkaftrek Studiecommissie belastingstelsel, "Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel", Den Haag, 7 april 2010, p. 81 resp. EIM, "Ondernemen makkelijker en leuker? Evaluatie zelfstandigenaftrek en enkele andere fiscale instrumenten gericht op ondernemerschap", Zoetermeer: 23 augustus 2005.

00147

regelingen niet meer mogen verkleinen. De faciliteiten kunnen dan niet meer, zoals nu, de aanspraken op deze regelingen vergroten. Een laag tarief heeft deze doorwerking immers ook niet.

Aan de heer Essers heb ik toegezegd om in de fiscale agenda in te gaan op zijn vraag naar de mogelijkheid van een rechtsvormneutrale ondernemingswinstbelasting. Zoals de heer Essers in zijn meest recente publicatie hierover aangeeft, kan een winstbox een stap zijn in de richting van een rechtsvormneutrale ondernemingswinstbelasting en kunnen het geleidelijk omzetten van de zelfstandigenaftrek in de MKB-winstvrijstelling en het verder terugdringen van de invloed van het urencriterium stappen zijn in de richting van een winstbox[41]. Met de heer Essers kan ik instemmen dat een rechtsvormneutrale ondernemingswinstbelasting geen realistisch scenario is voor de korte termijn, onder andere gelet op de herverdelingseffecten, die bij invoering van een rechtsvormneutrale ondernemingswinstbelasting nog vele malen groter zijn dan bij een winstbox. Overigens heeft het kabinet geen aanwijzingen dat het gebrek aan rechtsvormneutraliteit zodanige invloed heeft dat een rechtsvormneutrale ondernemingswinstbelasting, met alle vragen en mogelijke problemen die dit oproept, nodig is. Naar de mening van de studiecommissie belastingstelsel zijn de maatschappelijke kosten van een fiscaal geïndiceerde rechtsvormkeuze niet heel groot.

5.3. Toegangscriterium en SER-advies[42]

5.3.1. Achtergrond toegangsdrempel

De zelfstandigenaftrek is door zijn omvang een aftrekpost waar een grote aantrekkingskracht vanuit gaat op belastingplichtigen. Vanwege die aanzuigende werking is een toegangsdrempel nodig. Het urencriterium zorgt ervoor dat de faciliteit gericht wordt op ondernemers voor wie ondernemen de hoofdactiviteit is. Het is een maatstaf voor de "substantie" van een onderneming. De SER wijst er op dat het urencriterium tegelijkertijd echter bewerkelijk is voor de ondernemer en moeilijk controleerbaar voor de Belastingdienst. De SER dringt daarom aan op nader onderzoek naar de mogelijkheden om over te stappen van het urencriterium op een criterium met winst of omzet als basis. De SER noemt als voorbeelden een absoluut winst- of omzetcriterium en het toekennen van faciliteiten op basis van de verhouding die de winst uitmaakt van het totale inkomen uit arbeid.

5.3.2. Grootste vereenvoudiging: geen toegangsdrempel

De grootste vereenvoudiging op dit punt wordt bereikt als geen enkel toegangscriterium meer nodig is. Dit is mogelijk bij een winstbox waarin de faciliteiten zijn opgegaan in een laag tarief. Een geleidelijke ombouw van faciliteiten zal echter betekenen dat er nog gedurende bepaalde tijd sprake zal zijn van een vaste basisvrijstelling en van andere faciliteiten die mogelijk een toegangsdrempel behoeven. Vooral zolang nog sprake is van een substantiële basisvrijstelling, is een toegangsdrempel van belang om de vrijstelling te richten op ondernemingsactiviteiten met een zekere substantie. Dit idee zou ook losgelaten kunnen worden. Dat zou betekenen dat ook meer marginale zelfstandige activiteiten onder de vrijstelling gaan vallen. De facto zullen dit soort activiteiten dan veelal worden vrijgesteld van belasting. Dit is niet bevorderend voor doorgroei van belastingplichtigen die deze ondernemersactiviteiten verrichten en vergroot de aanzuigende werking op resultaatgenieters. Toch zou dit overwogen kunnen worden uit een oogpunt van vereenvoudiging. Als geen toegangsdrempel wordt gesteld, zou onderzocht kunnen worden of een vaste basisvrijstelling van bijvoorbeeld € 7.000 gecombineerd kan worden met een aangiftevrijstelling voor winsten beneden dat bedrag. Daardoor kan een extra besparing in uitvoeringslasten voor de Belastingdienst worden bereikt en een extra administratieve lastenverlichting voor ondernemers. Een aangiftevrijstelling betekent dat een ondernemer die geen ander inkomen heeft op de aangifte inkomstenbelasting alleen nog een vakje hoeft aan te kruisen als de winst beneden dat bedrag blijft. Verder hoeft hij dan niks meer te doen. Keerzijde is dat hiermee in beginsel ook de verliesverrekening vervalt. Immers, de Belastingdienst ziet ook niet meer of er een verlies is. De belastingplichtige kan een verlies dan niet meer verrekenen met winsten uit andere jaren. Daarnaast zal een forfaitair inkomen moeten worden vastgesteld dat

---

[41] Prof.dr.P.H.J.Essers, "Rechtsvormneutraliteit", Tijschrift Formeel Ondernemingsrecht 2011/3.

[42] SER-advies, "Zzp'ers in beeld, een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel", advies 10/04, oktober 2010. De integrale kabinetsreactie op het advies is verzonden aan de Tweede Kamer bij brief van... (PM) van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

00147

meetelt voor het verzamelinkomen dat weer van belang is voor de inkomensafhankelijke regelingen. Indien de Kamer hiervoor voelt, wil ik dit idee nader onderzoeken.

5.3.3. Winst of omzet in plaats van uren
Zolang een toegangscriterium blijft bestaan, zijn de volgende alternatieven op basis van winst of omzet denkbaar:
1. een absoluut criterium (winst of omzet bedraagt minimaal €...),
2. een 50%-eis (de winst moet ten minste de helft uitmaken van het totale arbeidsinkomen),
3. een verhoudingsgetal (faciliteiten toekennen op basis van de verhouding die de winst uitmaakt van het totale inkomen uit arbeid dan wel van het totale inkomen uit box 1, 2 en 3).
De laatste twee criteria kunnen alleen zien op winst en niet op omzet. Bij deze criteria gaat het namelijk om het aandeel van het inkomen dat iemand uit het ondernemerschap haalt. Het inkomen uit onderneming bestaat uit de winst. Bij het absolute criterium zou ook uitgegaan kunnen worden van omzet. Een omzetcriterium zal logischerwijs hoger liggen dan een winstcriterium omdat de kosten nog niet geëlimineerd zijn. In algemene zin zal een omzetcriterium (in plaats van een winstcriterium) gunstig zijn voor de meer kostenintensieve zelfstandige, zoals de winkelier, de horecaondernemer en de landbouwer. Hun omzet bestaat deels uit inkoop en kapitaallasten zoals rente en afschrijvingen. Voor de zelfstandige die vooral zijn arbeid inzet zal een winstcriterium in algemene zin gunstiger zijn. Bij deze zelfstandige zal het verschil tussen winst en omzet naar verwachting een stuk kleiner zijn dan bij een meer kostenintensieve zelfstandige. Voor een omzetcriterium zou dan ook gekozen kunnen worden als de wens is de basisvrijstelling meer te richten op kostenintensieve zelfstandigen. Ten behoeve van de eenvoud en de uitvoering verdient het aansluiten bij winst de voorkeur. Omzet is als begrip namelijk niet gedefinieerd in de Wet IB 2001 en dus ook niet in het aangifteproces, terwijl winst wel al een bekende grootheid is. Hierna zal worden uitgegaan van winst.

Winst kan net als uren een zekere maatstaf zijn voor de substantie van de ondernemingsactiviteiten. In het algemeen kan over criteria op basis van winst in plaats van uren worden gezegd dat deze minder fraudegevoelig zijn dan uren en minder administratieve lasten en uitvoeringslasten veroorzaken. De ondernemer hoeft geen urenadministratie bij te houden en de Belastingdienst hoeft daar niet op te controleren. Een nadeel is dat winst een grillige maatstaf is voor de toekenning van faciliteiten. Winst is immers naar zijn aard variabel en kan per jaar sterk variëren. In zoverre zegt winst niet altijd iets over de substantie van ondernemingsactiviteiten.

Bij een absoluut winstcriterium wordt de prikkel om meer uren te maken vervangen door de prikkel om meer winst te maken. Dit is een efficiëntere prikkel. Wel is het, net als het urencriterium, een digitale grens ("alles of niets"). Naar analogie van het huidige grotendeelscriterium zou een absoluut winstcriterium gecombineerd kunnen worden met de voorwaarde dat ten minste de helft van het totale arbeidsinkomen moet bestaan uit winst (50%-eis). Met een 50%-eis wordt de vrijstelling gericht op ondernemers voor wie de onderneming de belangrijkste inkomstenbron is.

Een verhoudingsgetal is minder digitaal dan het urencriterium. Hybride en deeltijdondernemers[43] komen ook in aanmerking voor de vrijstelling en er wordt rekening gehouden met de draagkracht uit ander inkomen. Van de voltijdondernemers heeft ...%(PM) nog ander inkomen in box 1. Een verhoudingsgetal roept wel de nodige vragen op. Bijvoorbeeld of rekening moet worden gehouden met al het andere inkomen in box 1, box 2 en box 3, of alleen met het andere arbeidsinkomen in box 1, dus loon uit (tegenwoordige) dienstbetrekking en resultaat uit overige werkzaamheden. Daarnaast is de regeling minder duidelijk en transparant en oogt deze niet direct eenvoudig. Voor ondernemers met ander inkomen zal de omvang van de basisvrijstelling gaan fluctueren met de winst. Het uiteindelijke bedrag aan vrijstelling is pas duidelijk wanneer de aangifte is ingevuld. De regeling kan daarom tot vragen leiden.

> ***Een voorbeeld:***
> Twee ondernemers, Venema en Helverding, hebben in 2010 allebei een winst van € 25.000. In 2011 gaat het hun minder en halveert hun winst tot € 12.500. Venema verdient nog € 12.000 in een dienstbetrekking en Helverding

[43] Hybride ondernemers zijn mensen die naast een baan een onderneming hebben. Deeltijdondernemers zijn mensen die in deeltijd (zonder baan ernaast) ondernemen, bijvoorbeeld in combinatie met de zorg voor kleine kinderen.

00147

moet het alleen van zijn onderneming hebben. Er geldt een vaste basisvrijstelling van € 7.000. Voor Venema leidt de daling van de winst tot daling van de basisvrijstelling omdat het aandeel van de winst in zijn totale inkomen daalt. Voor Helverding blijft de basisvrijstelling hetzelfde.

tabel x: uitwerking verhoudingsgetal op een basisvrijstelling van € 7.000 (bij een winstbox) en op de zelfstandigenaftrek (in het huidige stelsel)

Ondernemer	*Venema*		*Helverding*	
Jaar	**2010**	**2011**	**2010**	**2011**
Winst	25 000	12 500	25 000	12 500
Loon	12 000	12 000	0	0
Box 1-inkomen	37 000	24 500	25 000	12 500
Verhoudingsgetal	0,68	0,51	1	1
Basisvrijstelling (nieuw systeem)	**4 730**	**3 571**	**7 000**	**7 000**
Zelfstandigenaftrek (huidig systeem)	**4 880**	**4 839**	**7 222**	**9 484**

Bij de huidige degressieve opbouw van de zelfstandigenaftrek zou Helverding méér aftrek krijgen ten gevolge van de winstdaling en treden dus nog grotere verschillen op tussen ondernemers met en zonder ander inkomen.[44]

Tot slot is het verhoudingsgetal geen toegangsdrempel. Met alleen een verhoudingsgetal wordt de vrijstelling dus niet gericht op ondernemingsactiviteiten met een bepaalde omvang. Zonder nadere criteria zullen deeltijdondernemers bij een hoge basisvrijstelling veelal worden vrijgesteld van belasting. Dit is niet bevorderend voor doorgroei. Dit pleit ervoor om een verhoudingsgetal te combineren met een absoluut winstcriterium. Uit overwegingen van eenvoud en transparantie zou het stellen van een absoluut winstcriterium zonder verhoudingsgetal echter de voorkeur verdienen. Door een absoluut winstcriterium te combineren met een 50%-eis kan toch rekening worden gehouden met ander inkomen, maar op een meer eenvoudige en duidelijke manier. Het eventueel vervangen van het urencriterium door een winstcriterium heeft behalve herverdelingseffecten de nodige gevolgen. Zo moet gekeken worden hoe wordt omgegaan met ongebruikelijke samenwerkingsverbanden. Ondersteunende werkzaamheden van verbonden personen (vaak de partner) voor een ongebruikelijk samenwerkingsverband tellen nu niet mee voor het urencriterium. Hetzelfde geldt voor werkzaamheden ten behoeve van een bovenmaatschap of bovenfirma. Het is niet de bedoeling dat het vervallen van het urencriterium tot gevolg heeft dat voor deze werkzaamheden recht ontstaat op de faciliteiten (en uiteindelijk op het lage winstboxtarief). Voorts zijn er gevolgen voor niet-fiscale wet- en regelgeving. Ook buiten de fiscale wetgeving wordt namelijk verwezen naar het urencriterium, bijvoorbeeld in het Besluit bijstandverlening zelfstandigen. Het eventueel vervallen van het urencriterium betreft dan ook een ingrijpende wijziging die nader onderzoek vergt.

5.4. Vervolg

Een mogelijke eerste stap in de richting van een winstbox is het omzetten van de zelfstandigenaftrek in een vaste basisvrijstelling met daarboven een MKB-winstvrijstelling. Daarbij kunnen in eerste instantie de fiscale oudedagsreserve, de meewerkaftrek en de stakingsaftrek opgaan in de MKB-winstvrijstelling. Ik stuur de Kamer graag in de loop van dit jaar een nadere uitwerking hiervan. Wetgeving voor deze eerste stap voorzie ik in Belastingplan 2013, waarbij mogelijk in Belastingplan 2012 al een eerste kleine aanzet kan worden gedaan.

[44] Het verhoudingsgetal is niet toepasbaar in verliessituaties. Dit betekent dat per definitie geen sprake meer kan zijn van een aftrek, maar alleen van een vrijstelling. Een vrijstelling bedraagt maximaal de hoogte van de winst.

00147

Hoofdstuk 6. Loonsomheffing

6.0. Samenvatting

In het Regeerakkoord is de aanpak van de loonsomheffing aangekondigd als onderdeel van de verlichting van administratieve lasten voor het bedrijfsleven en burgers. De huidige systematiek van loon- en premieheffing wordt door alle betrokken partijen als complex ervaren en biedt daardoor ook kansen om te komen tot een flinke vereenvoudiging. Het kabinet zal daarom vervolgstappen verkennen om via de loonsomheffing te komen tot een vereenvoudiging van de loon – en premieheffing. Uitgangspunt bij die vervolgstappen zal zijn om enerzijds de "heerendiensten" van de werkgevers bij de loonheffingen te verminderen en anderzijds de uitvoeringsorganisaties als UWV en Belastingdienst te ontlasten door efficiënter en effectiever gebruik te maken van de reeds in de bedrijfsadministratie en bij de overheid beschikbare gegevens.

6.1. Wat houdt een loonsomheffing in?

De loonsomheffing is in zijn meest pure vorm een heffing bij de (fictieve) werkgever in de vorm van één tarief over de totale loonsom van die werkgever, zijnde het totaalbedrag aan loon dat hij aan al zijn werknemers betaalt. De werkgever kan dus volstaan met het totaliseren van de uitbetaalde lonen van zijn werknemers om vervolgens daarover een vast percentage af te dragen aan de Belastingdienst. Het percentage van de loonsomheffing wordt zodanig vastgesteld dat daarmee de budgettaire opbrengst van de loonbelasting, de premies voor de volksverzekeringen, de premies voor de werknemersverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet kan worden gerealiseerd.

6.2. Nevendoelen

In al zijn eenvoud biedt de loonsomheffing perspectief. De huidige complexe loon- en premieheffingssystematiek heeft echter zijn historie en redenen. Naast financiering wordt met het stelsel een breed spectrum aan andere beleidsdoelen gediend. Gedacht kan worden aan het prikkelen van werkgevers, het creëren van een gelijk speelveld, het bedrijven van inkomenspolitiek, het bevorderen van de arbeidsparticipatie, het stimuleren van bepaalde sectoren (onderwijs, zeevaart, speur- en ontwikkelingswerk) en ook een efficiënte gegevenshuishouding. Aan deze nevendoelen mag niet voorbijgegaan worden. Integendeel, de uitdaging is de loonsomheffing zodanig vorm te geven dat, met een focus op eenvoud, daar waar nodig nog steeds recht kan worden gedaan aan de nevendoelen. Natuurlijk wel in het besef dat een dergelijke majeure operatie niet zal kunnen worden gerealiseerd zonder dat op (deel)terreinen en binnen bepaalde randvoorwaarden keuzes moeten worden gemaakt.

Uitgangspunt moet daarbij wel zijn dat op termijn per saldo een substantiële vereenvoudiging wordt gerealiseerd voor alle betrokken partijen, te weten de werkgevers, de uitvoering (Belastingdienst, UWV en andere betrokken partijen) en de werknemers (burgers). Het moet niet alleen maar anders, het moet ook écht beter worden. Daarbij is ook zorgvuldigheid geboden en zal een transitie zeer behoedzaam moeten worden begeleid en ingevoerd.

6.3. Randvoorwaarden

Bij de vormgeving van een loonsomheffing wil ik uitgaan van de volgende randvoorwaarden:

- Beperking van administratieve lasten van werkgevers moet - conform het Regeerakkoord - in de verkenning van de loonsomheffing voorop staan, ook effecten op administratieve lasten van burgers moeten bezien worden. De loonsomheffing moet daartoe ook voor de burger begrijpelijk en transparant zijn.
- Verlichting van de uitvoeringslasten bij UWV en de Belastingdienst.
- Budgetneutraliteit.
- Koopkrachteffecten werknemers en uitkeringsgerechtigden worden in beeld gebracht en dienen acceptabel te zijn.
- Herverdeling lasten bedrijven moet in beeld gebracht worden en dient acceptabel te zijn.
- De arbeidsparticipatie mag niet afnemen en er moet geen onnodig beroep worden gedaan op uitkeringen.
- Er moet binnen of buiten de kaders van de loonsomheffing een mogelijkheid zijn voor effectieve prikkels voor werkgevers.

00147

- Het gelijk speelveld voor werkgevers moet blijven bestaan bij een keuze tussen eigenrisicodragen en publieke verzekering.
- Efficiënte gegevensstroom tussen werkgevers, werknemers en overheid (aandacht voor: eenmalige gegevensuitvraag, mate van actualiteit van de gegevens, omvang en periodiciteit van de gegevensstroom, handhaving, invloed op vaststelling van aanspraak en hoogte uitkeringen; mogelijkheid benutten gegevens door andere partijen, in het bijzonder het CBS).
- Mogelijkheden voor handhaving en fraudebestrijding dienen minimaal behouden te blijven.
- Het wetsvoorstel uniformering loonbegrip wordt tot wet verheven.

6.4. Procedure

Zoals gezegd is de materie complex en ben ik mij bewust van de vele belangen die in het spel zijn. Mijn streven is er daarbij op gericht om te komen tot een uitwerking van een reële variant van de loonsomheffing. De meest betrokken overheidsorganisaties bereiden die uitwerking voor onder leiding van een interdepartementale stuurgroep waarin de ministeries van Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, Volksgezondheid, Welzijn en Sport, alsmede Belastingdienst, UWV en CBS vertegenwoordigd zijn. Voor de uitwerking zal ik in overleg treden met werkgevers- en werknemersorganisaties en andere betrokken partijen. Over de uitkomsten zal ik uw Kamer regelmatig nader berichten. Een eerste tussenrapportage verwacht ik in het najaar te kunnen versturen. Vanwege de verstrekkende wijzigingen die met een loonsomheffing samenhangen, zal deze niet voor 2015 kunnen worden ingevoerd.

Hoofdstuk 7. Verkeer tussen burgers, bedrijven en Belastingdienst

7.0. Samenvatting

De communicatie tussen burgers, bedrijven en Belastingdienst gebeurt nu veelal via papier. In de toekomst wil ik dat zoveel mogelijk digitaal wordt gecommuniceerd. Een digitale werkwijze biedt burgers en bedrijven vele voordelen, zoals een snelle dienstverlening en een gerichte ondersteuning. In samenhang met deze digitalisering wil ik de formele regelgeving ten aanzien van het belastingrecht tegen het licht houden. Immers, in een digitale omgeving kunnen bijvoorbeeld wijzigingen in gedane aangiften sneller worden doorgegeven. Echter, wat er ook wijzigt in de formele regelgeving: aan de rechtsbescherming wordt niet getornd. Wijzigingen moeten eenvoudig kunnen worden doorgegeven maar voor 'echte' geschillen blijven bezwaar en beroep openstaan.

Ook fraudebestrijding heeft mijn aandacht. Eenvoudige regelgeving, betere controle aan de poort, horizontaal en verticaal toezicht zijn naar mijn idee de opeenvolgende stappen waarbij fraude al voor een belangrijk deel een halt kan worden toegeroepen. Er zal echter ook een groep blijven die zich ook daardoor niet laat afschrikken. Als sluitstuk van fraudebestrijding zijn voor hen stevige sancties nodig, zodat deze harde kern van fraudeurs keihard aangepakt kan worden. Zeker ten aanzien van de selectie aan de poort en op het terrein van sanctionering wil ik de komende kabinetsperiode stappen zetten.

Tenslotte wil ik in relatie tot de toeslagen de voorstellen die zijn gedaan in het IBO-rapport "Vereenvoudiging toeslagen" en waarvan het vorige kabinet heeft besloten tot uitvoering per 1 januari 2011 maar door de val van dat kabinet zijn blijven liggen, alsnog uitvoeren. Tevens wil ik bezien of ten aanzien van de toeslagen nog een additionele slag kan worden gemaakt.

7.1. Inleiding

Vrijwel alle burgers, particulieren en bedrijven, hebben te maken met de Belastingdienst. Dit leidt tot massale communicatiestromen, die nog grotendeels via papier verlopen. De Belastingdienst loopt daarmee niet meer in de pas met de maatschappelijke ontwikkelingen. ICT is immers de afgelopen jaren in rap tempo doorgedrongen tot in de haarvaten van onze samenleving. Het overgrote deel van de bevolking maakt gebruik van moderne communicatiemiddelen en is dagelijks online. Het digitaliseren van het verkeer tussen de burger en de Belastingdienst is in de komende periode dan ook dè uitdaging. Vereenvoudiging van de formele regelgeving ondersteunt de digitale communicatie. Daarnaast vraagt de bestrijding van fraude aandacht, waarbij ik in het bijzonder nadruk leg op het voorkomen van misbruik door het treffen van maatregelen aan de poort.

7.2. Heffingssytematiek

In de afgelopen jaren heeft de Belastingdienst volop ingezet op het waarborgen van de continuïteit en op het op orde brengen van de geautomatiseerde systemen. Mijn doel is de digitale communicatie de komende tijd op te pakken, met als einddoel dat burgers en bedrijven kunnen beschikken over digitale persoonlijke domeinen waar zij hun zaken met de Belastingdienst kunnen regelen. Daarbij wil ik optimaal gebruik maken van de mogelijkheden die digitale communicatie biedt. Mijn doel is met de inzet van moderne communicatiemiddelen tot eenvoudigere, eenduidigere en informelere contacten tussen burgers en bedrijven enerzijds en de Belastingdienst anderzijds te komen. Tegelijkertijd kan deze ontwikkeling een bijdrage leveren bij de invulling van de taakstellingen die op de Belastingdienst afkomen. Dit alles is alleen mogelijk als ook het formele belastingrecht kritisch wordt be- en herzien.

De introductie van persoonlijke domeinen zal stapsgewijs plaatsvinden, zoals op dit moment ook al met de vooringevulde aangifte gebeurt. Daar hoort bij dat elke volgende stap pas wordt gezet als eerdere stappen succesvol zijn gebleken. Het is mijn inzet om deze kabinetsperiode bij de invoering van persoonlijke domeinen betekenisvolle stappen te zetten. Burgers en bedrijven krijgen toegang tot een 'eigen' *mijnbelastingdienst.nl*. De functionaliteit van dit domein zal stapsgewijs worden uitgebouwd. Ik ben voornemens met voorstellen voor aanpassingen in het formele belastingrecht te komen die de ondersteuning van deze ontwikkeling stevig faciliteren. Het einddoel is de communicatie tussen burgers, bedrijven en de Belastingdienst op de langere termijn uitsluitend nog langs digitale weg te laten verlopen. Dat geldt ook als het gaat om de toeslagen. Vanzelfsprekend krijgt bij de ontwikkeling de begeleiding van mensen die niet in staat zijn van

00147

digitale communicatiemogelijkheden gebruik te maken ruime aandacht in de vorm van de balies op de belastingkantoren, de hulp- en informatiepunten en de Belastingtelefoon.

Als het gaat om de heffing van belasting reikt mijn ambitie verder dan het digitaliseren van de communicatie. Alleen al het optimaliseren van een digitale werkwijze rechtvaardigt dat de bestaande formele regelgeving rondom de belastingheffing tegen het licht gehouden wordt. De formele regelgeving is op dit moment in een aantal inzichten onnodig ingewikkeld, met name doordat deze strikte procedures voorschrijft.

De huidige formele wetgeving kent bijvoorbeeld zes procedures voor het doorgeven van een wijziging in een eenmaal gedane aangifte, deels afhankelijk van het belastingmiddel en in elk geval van de fase waarin de vaststelling van de belastingschuld zich bevindt. Voor voorlopige aanslagen inkomstenbelasting geldt de herzieningsprocedure. Voor andere belastingen kan de burger binnen zes weken na de belastingaanslag of de aangifte bezwaar maken. Na deze termijn bestaat het verzoek om ambtshalve vermindering. In de loonbelasting kennen we nog de correctieberichten; in de omzetbelasting is de praktijk van suppletieaangiften gegroeid. Als laatste noem ik de inkeerregeling.
In de meeste gevallen wil de burger simpelweg een wijziging doorgeven. Toch is hij verplicht de voorgeschreven procedure in zijn geval te volgen.

De meeste belastingplichtigen hebben behoefte aan en recht op een eenvoudig heffingssysteem. Een systeem dat begrijpelijker is, administratieve lasten vermindert en snel rechtszekerheid biedt. Een systeem ook dat de belastingmoraal hoog houdt. Een eenvoudig heffingssysteem, dat aansluit bij de beleving van de burger, past bij een eigentijdse wijze van communiceren en geen formele beletselen kent, maakt het nakomen van verplichtingen jegens de Belastingdienst makkelijker.

Uit het voorgaande volgt al dat ik bij vereenvoudiging van de regels voor de belastingheffing inzet op het toesnijden van de heffing van belastingen op een digitale werkwijze. Een digitale werkwijze biedt burgers vele voordelen, zoals een snelle dienstverlening en een gerichte ondersteuning. Ook, of misschien juist een digitale werkwijze wordt versterkt door eenvoudige procedures. Bijvoorbeeld zo min mogelijk verschillende én voor alle belastingen gelijke procedures ter correctie van de aangifte en een belastingaanslag vergemakkelijken het digitaliseren van het heffingssysteem en optimaliseren het gebruik van het persoonlijk domein voor de burger.

De Belastingdienst vult sinds 2009 op het aangiftebiljet een aantal gegevens vooraf in (VIA). Deze gegevens zijn beschikbaar voor degenen die elektronisch aangifte inkomstenbelasting doen. 92% van de gebruikers geeft aan de VIA als gemak te ervaren. In de komende jaren bouwt de Belastingdienst de aanlevering van informatie die verkregen kan worden van derden en basisadministraties verder uit. Het delen van beschikbare informatie door de Belastingdienst met de burger is wat mij betreft geen eenrichtingsverkeer. Ook van de burger mag verwacht worden dat hij uit zichzelf informatie met de Belastingdienst deelt, bijvoorbeeld door onjuistheden in de aangifte te melden. Het aandragen van de informatie waarop de heffing van belasting berust, is een gedeelde verantwoordelijkheid. Deze notie zal ik ten grondslag leggen aan het toekomstig denken over het aangifte- en aanslagproces.

Wat er ook wijzigt in de formele regelgeving: aan de rechtsbescherming wordt niet getornd. Wijzigingen moeten eenvoudig doorgegeven kunnen worden, maar voor 'echte' geschillen blijven bezwaar en beroep openstaan. Als het aan mij ligt, verandert er wel iets in de behandeling van fiscale geschillen. Vandaag heb ik een wetsvoorstel op internet geplaatst voor consultatie, dat beoogt de zitting in de belastingzaken in het openbaar te doen plaatsvinden. Burgers verdienen transparante rechtspraak. Argumenten om in belastingzaken daarop een uitzondering te maken, zijn in mijn visie niet langer doorslaggevend. Over de uitkomst van de consultatie zal ik uw Kamer vanzelfsprekend informeren.

Naast rechtsbescherming draag ik de rechtszekerheid hoog in mijn vaandel. Daarom wordt bekeken of de termijnen van navordering, ambtshalve vermindering en bewaarplicht voor *goedwillende* burgers verkort kunnen worden. Voor *kwaadwillende* burgers zal de navorderingstermijn in elk geval niet korter worden. Ook moeten de voordelen die vereenvoudiging

in de regelgeving kan opleveren, mijns inziens niet aan kwaadwillende burgers toekomen. Voor sommige risicogroepen zal het verkeer in het belasting- en toeslagensysteem juist minder laagdrempelig en aanzienlijk minder dienstverlenend worden. Recente berichtgeving over fraude met kinderopvangtoeslag en voorlopige teruggaven toont verder aan dat een betere controle aan de poort noodzakelijk is. Voorkomen is ook in dit kader beter dan genezen.

7.3. Fraudebestrijding

De oplossingen om fraude aan de poort tegen te gaan liggen mede binnen de processen van de Belastingdienst. Een gezond evenwicht tussen de mate van dienstverlening en de ruimte voor fraude is daarbij een belangrijk aandachtspunt. Snelle dienstverlening is alleen mogelijk als er vertrouwen bestaat dat belastingplichtigen en toeslaggerechtigden hun verplichtingen loyaal nakomen. Helaas blijkt een kleine groep mensen de processen van de Belastingdienst te misbruiken en bijvoorbeeld gefingeerde gegevens te gebruiken om uitbetalingen te krijgen. In de afgelopen jaren is dit misbruik toegenomen. Er is op beperkte schaal zelfs sprake van vormen van georganiseerde criminaliteit. Dit heeft ertoe geleid dat de aanpak van deze zogenaamde systeemfraude in de afgelopen jaren is geïntensiveerd. In mijn antwoorden op vragen vanuit de Tweede Kamer over dit onderwerp ben ik hier op ingegaan.[45]

De maatregelen die de Belastingdienst heeft genomen binnen de huidige regelgeving zijn effectief. Toch zijn deze niet voldoende. Er is meer nodig. Dit betekent dat ik zal komen met nieuwe regelgeving, die de controle aan de poort verder verbetert. Ik denk daarbij aan:

1. Differentiatie van de dienstverlening. Het is mijn bedoeling om de dienstverlening voor de overgrote groep burgers zoveel mogelijk op peil te houden en tegelijkertijd ruimte te creëren om risicogroepen aan extra toezicht te onderwerpen. Iedere groep moet de dienstverlening krijgen die gezien de risico's bij die groep past. Waar nu in twijfelgevallen verzoeken meestal worden gehonoreerd, zal deze praktijk anders worden. Extra tijd is nodig om informatie op te vragen en contra-informatie te vergelijken met de gegevens die in de aanvraag zijn vermeld. Dit extra toezicht zal ertoe leiden dat bijvoorbeeld 'nieuwe klanten' minder snel worden bediend. Ook compliante burgers kunnen daar last van ondervinden.
2. Het verplicht gebruik van één rekeningnummer. Uitbetalingen *door* de Belastingdienst, zowel in de toeslagen- als in de belastingsfeer, worden uitsluitend gedaan op één en hetzelfde bankrekeningnummer dat op naam staat van de burger (en/of zijn partner). Uitzonderingen kunnen verder gemaakt worden voor rekeningen alleen op naam van de partner, of voor geclusterde uitbetalingen aan woningbouwcorporaties.
3. Ontzeggen van rechten. Fraude-gedrag in het verleden gaat meewegen voor het gedurende een bepaalde periode ontzeggen van rechten.
4. Wijziging van adresgegevens of rekeningnummers geschiedt uitsluitend met DigiD.
5. Beperking van het aantal aftrekposten waarvoor een voorlopige teruggaaf kan worden aangevraagd tot de posten die betrekking hebben op de vaste (maandelijkse) uitgaven. Voor hypotheekrente wordt bijvoorbeeld wel een voorlopige teruggaaf verleend, maar voor de giftenaftrek niet.

Eenvoudige regelgeving, betere controle aan de poort, horizontaal en verticaal toezicht zijn naar mijn idee de opeenvolgende stappen waarbij fraude al voor een belangrijk deel een halt kan worden toegeroepen. Er zal echter ook een groep blijven die zich ook daardoor niet laat afschrikken. Als sluitstuk van fraudebestrijding zijn voor hen stevige sancties nodig, zodat deze harde kern van fraudeurs keihard aangepakt kan worden. Alleen dan blijft het fiscaal stelsel houdbaar en betalen goedwillenden niet de rekening van het gedrag van kwaadwillenden. Mijn uitgangspunt is dat de keuze voor bestuursrechtelijke afdoening met een fiscale vergrijpboete of strafrechtelijke vervolging alleen moet afhangen van de ernst van de overtreding, dus van de vraag of al dan niet een gevangenisstraf moet worden opgelegd.

Andere overwegingen die op dit moment de keuze tussen bestuursrechtelijke of strafrechtelijke afdoening beïnvloeden moeten geëlimineerd worden. Dit betekent dat ik ~~ernaar streef dat alle~~ beboetbare feiten ook strafbaar zijn en vice versa. ~~Dit betekent ook dat ik het~~ in de fiscale

[45] PM (Als er een fraudebrief uitgaat voor de FA. Anders hier getroffen maatregelen.)

00147

boetesfeer introduceren van medeplichtigheid overweeg, zoals we dat ook kennen in het strafrecht. En dit betekent tot slot dat ik onderzoek of ik het verschil in publicitaire aandacht tussen een boetezaak en een strafzaak kan opheffen, bijvoorbeeld door opgelegde onherroepelijke vergrijpboeten in bepaalde gevallen actief onder de aandacht te brengen.

Naast het bieden van een kader waarbinnen een zuivere afweging tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening van fraude kan worden gemaakt, moeten sancties effectief zijn. De hoogte moet afdoende zijn en de omschrijving van de fiscale overtreding moet het frauduleuze gedrag dekken. De hoogte van de boete bij toeslagenfraude is naar mijn idee ontoereikend. Ik zal dan ook voorstellen om deze te verhogen tot maximaal 100 percent, zonder absoluut maximum. Ook de hoogte van het boetebedrag bij toeslagenfraude door derden wil ik verhogen. De omschrijving van fiscaal beboetbare en strafbare feiten, die nu voornamelijk zijn toegeschreven op de aangifte, zal ook kritisch bekeken worden.

7.4. Toeslagen

Met name ook bij toeslagen geldt dat verhoging van de sancties ook vereist dat zorgvuldig gekeken wordt naar de regelgeving zelf. Regelingen als de kinderopvangtoeslag zijn ingewikkeld en kennen veel grondslagen. Dat maakt effectieve handhaving van deze regelingen lastig en de regelingen zelf fraudegevoelig, waarbij de omvang van de uit te keren bedragen in combinatie met de voorschotsystematiek van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen eveneens een rol spelen. De korte beslistermijnen voor de Belastingdienst/Toeslagen maken het moeilijk om de rechtmatigheid van aanvragen goed te beoordelen. In de kinderopvang zijn in de laatste jaren helaas diverse gevallen van fraude geweest. Vereenvoudigingen in de toeslagenregelingen zelf en een verruiming van beslistermijnen zijn vind ik dan ook een randvoorwaarde voor een succesvol handhavingsbeleid. Eenvoudige regelgeving bevordert immers de naleving en de fraudebestendigheid.

De voorstellen die zijn gedaan in het IBO-rapport "Vereenvoudiging toeslagen" geven daar een eerste aanzet toe.[46] Door de val van het vorige kabinet is de uitvoering van de voorstellen die aanvankelijk per 1 januari 2011 zouden worden uitgevoerd blijven liggen. Het kabinet zal deze alsnog uitvoeren. Het gaat dan onder meer om het schrappen van enkele ingewikkelde regels in de huurtoeslag en de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, alsmede om het verruimen van de aanvraagtermijn voor een toeslag.

Het IBO-rapport bevat ook een aantal meer ingrijpende voorstellen die door het vorige kabinet zijn doorverwezen naar de brede heroverwegingen. Deze voorstellen acht ik zeker de moeite waard om nader te bestuderen. Een substantiële verlaging van de uitvoeringskosten op gebied van de toeslagen wordt met de uitvoering van de IBO-voorstellen overigens niet bereikt. Dat is alleen mogelijk door middel van maatregelen die diep ingrijpen in de omvang van de doelgroep die voor een toeslag in aanmerking komt. Ook de voorstellen uit de heroverweging Toeslagen zullen hierbij worden betrokken. Deze voorstellen kunnen niet alleen leiden tot een verdergaande vereenvoudiging van de uitvoering, maar ook bijdragen aan een fraudebestendiger toeslagenproces. Het kabinet zal deze voorstellen nogmaals op hun merites beoordelen. Over de uitkomsten daarvan zal ik de Kamer op de hoogte stellen.

7.5. Heffings- en invorderingsrente

Tijdens de plenaire behandeling van het Belastingplan 2011[47] heb ik tot slot aangegeven bereid te zijn onderzoek te doen naar de mogelijkheden om met een alternatief te komen voor de rentedifferentiatie, die is opgenomen in het Regeerakkoord[48]. Dit onderzoek loopt nog. Het alternatief zou in ieder geval simpeler moeten zijn om uit te voeren dan de eerder genoemde differentiatie en tenminste dezelfde opbrengst moeten genereren als de, vanaf 2013, in het Regeerakkoord voorziene differentiatie. Ook moet het alternatief het sparen bij de fiscus voorkomen. Op dit moment wordt bekeken of een eventueel alternatief gevonden kan worden in een renteregeling die aansluit bij de verzuimrenteregeling van de Algemene wet bestuursrecht. Alle

[46] Kamerstukken II 2009/10, 31 580, nr.3.
[47] PM opzoeken stuk
[48] PM opzoeken

00147

randvoorwaarden maken dat ik op dit moment nog geen uitsluitsel kan geven over een alternatief voor rentedifferentiatie. Ik zal in ieder geval dit jaar met een wetsvoorstel komen.

Hoofdstuk 8. Overig

Deze Fiscale agenda bevat naast de hiervoor in de hoofdstukken 3 tot en met 7 beschreven hoofdclusters nog enkele onderwerpen die om verscheidene redenen aandacht behoeven. Het gaat in de eerste plaats om twee onderwerpen met gevolgen voor het fiscale stelsel die zijn genoemd in het Regeerakkoord en Gedoogakkoord, te weten de vitaliteitsregeling en de Geefwet. Voorts gaat het om de uitwerking van enkele onderwerpen waarvoor ik gedurende de behandeling van het Belastingplan 2011 een toezegging heb gedaan aan de Eerste of Tweede Kamer der Staten-Generaal. Deze laatste groep omvat de navolgende onderwerpen: de leefvormneutraliteit van het belastingstelsel, de hoogte van het forfaitair rendement in box 3, de behandeling van buitenlandsituaties in box 3 en de fiscale behandeling in de Wet IB 2001 van vorderingen en schulden die voortvloeien uit het wettelijk erfrecht. Deze onderwerpen worden alle in dit laatste verzamelcluster 'Overig' in deze brief opgenomen. In dit verzamelcluster wordt allereerst ingegaan op de onderwerpen uit het Regeerakkoord en Gedoogakkoord, vervolgens op de toezeggingen.

8.1. Onderwerpen uit Regeerakkoord en Gedoogakkoord

8.1.1. Vitaliteitsregeling
In lijn met het regeer- en gedoogakkoord voert het kabinet de nieuwe vitaliteitsregeling in. Tegelijkertijd worden de spaarloon- en levensloopregeling (geleidelijk) afgeschaft, waardoor het belastingstelsel eenvoudiger wordt. De vitaliteitsregeling zal ervoor zorgen dat mensen beter dan nu naar eigen inzichten het inkomen over het werkzame leven kunnen spreiden. Mensen kunnen – in tegenstelling tot de levensloopregeling - zelf bepalen waaraan het in het kader van de vitaliteitsregeling gespaarde inkomen wordt besteed. De vitaliteitsregeling biedt personen met arbeidsinkomen namelijk de mogelijkheid om fiscaal gefaciliteerd vermogen op te bouwen. De vitaliteitsregeling biedt met name voordeel in situaties van inkomensachteruitgang.

Vitaliteitsregeling stelt werknemers, IB-ondernemers en resultaatgenieters met arbeidsinkomen in staat om hun inkomen over het werkzame leven te verdelen...
Het kabinet voert per 2013 de vitaliteitsregeling in. Deze regeling is toegankelijk voor werknemers, IB-ondernemers (onder andere zzp-ers) en resultaatgenieters met arbeidsinkomen. De vitaliteitsregeling stelt deelnemers in staat om fiscaal voordelig te sparen. De stortingen in de vitaliteitsregeling zijn fiscaal aftrekbaar en belasting wordt pas geheven bij de opname van het tegoed. Het opgebouwde tegoed in de vitaliteitsregeling valt niet onder de heffing in box 3. Bij nadere uitwerking zal de omvang van de vitaliteitsregeling worden vastgesteld, maar het kabinet denkt aan een maximaal op te bouwen vermogen van circa € 20.000. Naast een maximaal op te bouwen vermogen, zal er ook een jaarlijks maximum inleg worden vastgesteld. Het fiscale voordeel van de vitaliteitsregeling is het grootst bij opname in geval van inkomensachteruitgang. Het gaat dan bijvoorbeeld om situaties s waarin een zzp-er geld uit de vitaliteitsregeling opneemt ter aanvulling van zijn inkomen in een slecht jaar of in het geval dat een werknemer onbetaald verlof opneemt - bijvoorbeeld voor zorgtaken of scholing - en het verlof (gedeeltelijk) financiert uit de vitaliteitsregeling.

Het kabinet kiest voor een brede, eenvoudige en goed uitvoerbare fiscale regeling. Door de regeling niet scherp toe te snijden op de doelen genoemd in het regeerakkoord, kiest het kabinet er voor om mensen de ruimte te geven om geheel zelf te bepalen waaraan en wanneer ze hun geld uitgeven. De Belastingdienst kan overigens de controle op opnamedoelen niet uitvoeren. Met deze brede, eenvoudige fiscale regeling wordt tevens voorkomen dat werkgevers of financiële instellingen verantwoordelijk worden gesteld voor de controle van opnamedoelen wat gepaard gaat met een forse stijging van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Daarnaast geldt dat een brede, eenvoudige en goed uitvoerbare fiscale regeling ook toegankelijk is voor IB-ondernemers en resultaatgenieters met arbeidsinkomen.

... bovendien investeert het kabinet extra in scholing...
PM

... spaarloon en levensloopregeling worden afgeschaft...

00147

Afschaffen van de spaarloon- en levensloopregeling beperkt de complexiteit van het belastingstelsel. Naast de complexiteitsreductie kan ten aanzien van de levensloopregeling bovendien nog worden opgemerkt dat deze regeling in de praktijk slechts in geringe mate bijdraagt aan haar doelstelling van een vermindering van de druk in het spitsuur van het leven van werknemers. De levensloopregeling faciliteert het opnemen van verlof en daarmee contrasteert deze regeling met het streven om een groter arbeidsaanbod te bereiken. De levensloopregeling zorgt er vooral voor dat een tegoed wordt opgebouwd om eerder uit te kunnen treden terwijl het kabinetsbeleid (mede vanwege vergrijzing) er op gericht is om langer door te werken.

... het kabinet zorgt tegelijkertijd voor een overgangsrecht dat zo veel mogelijk rekening houdt met de opgebouwde rechten.
Mede met het oog op afspraken met sociale partners wordt de levensloopregeling vanaf 2013 nog opengehouden voor deelnemers die op 31 december 2012 de leeftijd van 58 jaar, maar nog niet de leeftijd van 63 jaar hebben bereikt. Deze groep heeft de mogelijkheid om tot 2020 spaargeld in te leggen en op te nemen onder de huidige voorwaarden van de levensloopregeling. In het jaar 2020 bereikt het jongste lid van deze groep de leeftijd van 65 jaar, waardoor de laatste tegoeden van de levensloopregeling vrijvallen. Het is overigens niet toegestaan om naast de levensloopregeling ook deel te nemen aan de vitaliteitsregeling.

Overige deelnemers krijgen bij de invoering van de vitaliteitsregeling het levensloopvermogen inclusief de opgebouwde levensloopverlofkorting in één keer uitbetaald. Daarbij wordt het mogelijk gemaakt de tegoeden (exclusief de uitbetaalde heffingskorting) tot de maximale opbouwruimte van de vitaliteitsregeling door te storten naar de vitaliteitsregeling, zodat geen belastingheffing plaatsvindt over het opgebouwde levenslooptegoed.

Het in het kader van de vitaliteitsregeling opgebouwde vermogen is vrijgesteld van IB-heffing in box 3. Omdat de vitaliteitsregeling in tegenstelling tot de levensloopregeling (uitsluitend verlof) zich niet beperkt tot bepaalde bestedingsdoelen betreft de vitaliteitsregeling op dit punt een uitbreiding van rechten. Bij het doorstorten van het levensloopsaldo in de vitaliteitsregeling zal er geen toets op de jaarlijkse maximale inleg plaatsvinden. Het doorgestorte bedrag mag echter niet hoger zijn dat het maximaal toegestane vermogen in de vitaliteitsregeling. Het bedrag dat boven het maximum op te bouwen tegoed uitkomt zal worden belast in box 1 en vervolgens in box 3 vallen. Door dit laatste criterium kunnen huidige deelnemers aan de levensloopregeling een nadeel ondervinden.

Met de invoering van de vitaliteitsregeling vervalt de mogelijkheid geld te storten in de spaarloonregeling. Het opgebouwde vermogen wordt conform huidige systematiek jaarlijks gedeeltelijk vrijgegeven. De box3 vrijstelling blijft in stand. Na 4 jaar kan de spaarloonregeling worden opgeheven.

8.1.2. Geefwet
Met betrekking tot de Geefwet en de nadere invulling daarvan heeft de afgelopen maanden intensief overleg plaatsgevonden tussen het Ministerie van Algemene Zaken, het Ministerie van Veiligheid en Justitie, het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en het Ministerie van Financiën. Ook de goede doelensector is daarbij betrokken. De invulling van de Geefwet zal zowel de goede doelen sector zelf, als de fiscale faciliteiten van goede doeleninstellingen betreffen. De sector zelf geeft aan meer regie op de inzet van middelen te willen zien. Ook wordt onderzocht hoe, met inachtneming van de budgettaire taakstellingen in het regeerakkoord, het geven nog meer gestimuleerd kan worden terwijl anderzijds de sector de eigen verantwoordelijkheid met betrekking tot het genereren van middelen moet oppakken. Voor Financiën ligt het accent daarbij op het tegengaan van oneigenlijk gebruik en voorkomen van misbruik. Voor Veiligheid en Justitie ligt het accent op toezicht, transparantie, good governance en herstel van het publieksvertrouwen. Over de nadere invulling van de Geefwet zal het kabinet Uw Kamer later dit jaar berichten.

8.2. Toezeggingen tijdens behandeling BP 2011
8.2.1. Leefvormneutraliteit
Bij de behandeling van het Belastingplan 2011 en meer recentelijk op 9 februari jl. tijdens het rondetafelgesprek 'leefvormneutraler belastingstelsel' in de Tweede Kamer heeft een discussie

00147

plaatsgevonden over de mate van leefvormneutraliteit van het belastingstelsel. Dit onderwerp roept verschillende associaties op bij de partijen in het parlement. Voor sommige partijen geeft het thema aanleiding voor een pleidooi voor verdere individualisering van de heffing over het inkomen. Andere partijen vragen juist aandacht voor het gezinsinkomen als uitgangspunt.

Als gevolg van de toegenomen individualisering en verzelfstandiging van burgers is vanaf de zeventiger jaren van de vorige eeuw gekozen voor een verdergaande individuele benadering van het draagkrachtbeginsel in de inkomstenbelasting. Voor die tijd was sprake van een gezinsbenadering. Alle inkomensbestanddelen van de gehuwde vrouw werden toegerekend aan haar man. Met ingang van 1973 is dit systeem verlaten en werd meer verzelfstandiging van de partner ingevoerd. Met ingang van 1984 is de situatie bereikt waarin echtgenoten ieder zelfstandig in de heffing worden betrokken voor de persoonlijke inkomensbestanddelen, terwijl de overige inkomensbestanddelen worden toegerekend aan de echtgenoot met het hoogste persoonlijke inkomen. Met ingang van 1992 zijn bij de invoering van de Brede Herwaardering I ook de inkomsten uit periodieke uitkeringen, waaronder lijfrenten, verzelfstandigd.
Voor ongehuwd samenwonenden bestond in die tijd wel al een individueel heffingssysteem, zij het dat ongehuwden op verzoek van bepaalde faciliteiten (zoals overdracht van de belastingvrije som en samenvoeging van aftrekposten) gebruik konden maken.

Met de Wet IB 2001 is een verdere stap gezet op de weg naar individualisering van het belastingstelsel. Gekozen is voor individuele draagkracht als leidend beginsel, waarbij draagkrachtbepalende factoren niet werden veronachtzaamd. Individualiseren op het terrein van de inkomenstoerekening betekent dat inkomsten van partners worden belast bij degene die genieter is van de inkomsten. Ook aftrekbare uitgaven komen in aanmerking bij degene op wie de uitgaven drukken. Bij de vormgeving van de individualiseringsgedachte is in de Wet IB 2001 voor een praktische benadering gekozen. Bepaalde moeilijk te individualiseren inkomensbestanddelen, ook wel genoemd gemeenschappelijke inkomensbestanddelen, mogen tussen de partners vrijelijk worden verdeeld.

Vanaf 2001 bestaat er tussen ongehuwd samenwonenden en gehuwden meer gelijkheid. Als fiscale partners hebben zij te maken met een zoveel mogelijk individueel heffingssysteem, dat echter voor ongehuwd samenwonenden – anders dan voor gehuwden – nog optioneel was. Met de invoering van het nieuwe partnerbegrip in 2011 is die keuzemogelijkheid voor ongehuwd samenwonenden vervallen.

De huidige inkomstenbelasting is dus vanuit de maatschappelijke ontwikkelingen vormgegeven als een individuele belasting en niet als een gezinsbelasting. Dit leidt uiteraard ook tot andere resultaten dan een gezinsbelasting. Deze verschillen vloeien voort uit bewust gemaakte keuzes van de wetgever. Feit is wel dat ongeacht de keuze die wordt gemaakt, er altijd, zoals onderstaand geïllustreerd, sprake kan zijn van verschillen.

Ter illustratie dient het volgende voorbeeld: twee gehuwde belastingplichtigen verdienen elk een box 1 inkomen van € 40.000 per jaar. Het inkomen van beiden wordt belast tegen een marginaal tarief van 42%. Een gezinsheffing zou betekenen dat het gezinsinkomen van € 80.000 zou worden belast tegen een ander marginaal tarief, in dit geval 52%. Een gezinsheffing impliceert dan ook dat gelijke individuele inkomens ongelijk kunnen worden belast.

Vanuit de Tweede Kamer zijn twee artikelen aangedragen waarin gepleit wordt voor een ander stelsel: een artikel van prof. dr. L.G.M. Stevens in het Weekblad voor fiscaal recht (WFR 2010/1200) en een artikel van prof. mr. J.M.H.F.Teunissen in het Reformatorisch Dagblad van 26 juni 2009 dat eveneens is gepubliceerd in het Weekblad voor fiscaal recht (WFR 2010/674). Beide hoogleraren pleiten voor een andere vormgeving van belastingheffing in box 1 in de inkomstenbelasting: vlaktaks of splitsingsstelsel.

Professor Teunissen waardeert een heffing op basis van gezinsdraagkracht als leefvormneutraal. Deze keuze leidt er toe dat gelijke individuele inkomens verschillend kunnen worden belast, als bovenstaand geïllustreerd, omdat de mate van belasting ervan mede afhankelijk is van het individuele inkomen van de partner. Niet iedereen zal deze keuze kwalificeren als leefvormneutraal.

Anderen zullen als leefvormneutrale belastingheffing kwalificeren dat gelijke individuele inkomens te allen tijde, ongeacht de gezinssituatie, gelijk worden belast.

Beide voorkeuren, draagkrachtheffing op gezinsniveau en individueel niveau, kunnen worden verenigd in een vlaktaks: elk (additioneel) inkomen wordt dan immers belast tegen een uniform tarief. Een vlaktaks heeft echter onder meer forse effecten op de netto inkomens tot gevolg. Bij een vlaktaks zien belastingplichtigen, uitgaande van een budgettairneutrale operatie met een laag inkomen hun marginale tarief stijgen, belastingplichtigen met hogere inkomens daarentegen zien het marginale tarief dalen. In het rapport van de Studiecommissie belastingstelsel wordt aangegeven dat het tarief in de eerste schijf met bijna € 9 miljard zou worden verhoogd. De lastenverschuiving zou ertoe leiden dat 77% van de huishoudens tot 5% minder te besteden heeft en 4% meer dan 5%: dit leidt derhalve tot een grotere inkomensongelijkheid.
Om dergelijke koopkrachteffecten te mitigeren zouden ingrijpende flankerende maatregelen nodig zijn. De commissie concludeert dat een vlaktaks de afruil tussen efficiëntie en gelijkheid verslechtert. Ook de vlaktaks-plus, die professor Stevens heeft genoemd, waarbij voor hogere inkomens nog met een één hogere schijf wordt gewerkt verandert op zichzelf deze conclusie niet.
Ook is een splitsingsstelsel denkbaar. Een splitsingsstelsel houdt in dat het inkomen van beide partners wordt opgeteld en vervolgens door twee wordt gedeeld. Concreet: het inkomen van € 80 000 van een alleenverdiener met partner wordt gesplitst in twee inkomens van € 40.000. In vergelijking met het huidige stelsel realiseert hij of zij daarmee een tariefvoordeel. Op die manier maakt het voor de lastendruk niet uit of twee partners beide € 40.000 verdienen of een partner € 80.000.

In haar rapport wijst de Studiecommissie belastingstelsel ook een splitsingsstelsel af vanwege de te verwachten effecten op de arbeidsparticipatie. Naast dit effect zal een splitsingsstelsel bij gelijkblijvend tarief leiden tot lastendrukreductie bij kostwinnersgezinnen en dus geld kosten. Dit kan worden gefinancierd door de tarieven te verhogen of te congrueren. Lastendrukreductie voor kostwinners wordt zo feitelijk gefinancierd door lastenverhoging van tweeverdieners. Het kabinet acht dat niet de weg die moet worden ingeslagen.
Een belangrijk argument voor de individuele benadering van de belastingheffing is de arbeidsparticipatie. Bij een individuele heffing start de marginale last voor elke partner aan de voet van het progressieve tarief, in plaats van aan de top van het tarief bij de partner. Het verkleinen van het verschil tussen kostwinnersgezinnen en tweeverdienersgezinnen, bijvoorbeeld door het vervangen van een individuele heffing door een gezinsheffing, vergroot dus de marginale belastingdruk van de niet of weinig verdienende partner. Hierdoor wordt het onaantrekkelijker voor de niet werkende partner om (meer) betaalde arbeid te doen. In het kader van het streven naar de verhoging van de arbeidsparticipatie, is dit niet gewenst.

Wat betreft de toeslagen, uitgekeerd op grond van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) ligt de draagkrachttoets bewust wel bij het gezin. Bij de Awir gaat het om de totale draagkracht van de belanghebbende en zijn partner. De toeslagen zijn vergelijkbaar met een subsidie of uitkeringen in het kader van de sociale zekerheid. Hiervoor geldt juist geen individualisering, maar een samentelling van inkomens van partners en voor de huurtoeslag ook die van andere medebewoners. Bij de toeslagen gaat het om de uitkering van geld door de overheid voor inkomensondersteuning en daarvoor is het logisch om voor de toeslagen te kijken vanuit de minimumbehoeftefunctie naar feitelijke draagkracht per huishouden.

Tijdens het rondetafelgesprek is door professor Stevens naar voren gebracht dat een discussie over een leefvormneutraal belastingstelsel ons voor een aantal dilemma's stelt. Eén van deze dilemma's is welke benadering wordt gekozen: individuele heffing of heffing op gezinsniveau.
Een ander dilemma is de keuze tussen rechtvaardigheid (draagkracht) versus doelmatigheid binnen het fiscale stelsel. Daar kan ik nu kort over zijn. Het stimuleren van arbeidsparticipatie (zoals bij de verschillende heffingskortingen) maar ook inkomensondersteuning (zoals bij toeslagen) zijn in de fiscaliteit en toeslagen nog immer actuele beleidsdoelen.

Nauw verwant aan de discussie over een leefvormneutraal belastingstelsel is de vraag wie in de fiscaliteit en toeslagen als partner wordt beschouwd. Partnerschap is onder meer van betekenis voor het bepalen van de draagkracht.

Het nieuwe partnerbegrip beoogt aan de hand van objectieve criteria (fiscaal) partnerschap vast te stellen. De reden om over te stappen naar een geobjectiveerd partnerbegrip is gelegen in de wens tot vereenvoudiging te komen en duidelijkheid te creëren in de richting van de burger.
De moties Omtzigt c.s.[49] brengen naar voren dat een groep belastingplichtigen volgens de nieuwe objectieve criteria niet onder het partnerbegrip kan worden gebracht, waar dat wel als gewenst wordt beschouwd. Dit betreft de groep samengestelde gezinnen. Hieronder worden verstaan ongehuwd samenwonenden die niet aan de nieuwe partnercriteria voldoen, in de gemeentelijke basisadministratie op hetzelfde adres ingeschreven staan ingeschreven en beiden of één van beiden kinderen uit een vorige relatie hebben. Deze samengestelde gezinnen genieten door de kindgerelateerde toeslagen en de inkomensafhankelijke combinatiekorting een voordeel ten opzichte van vergelijkbare gezinnen die wel aan de partnercriteria voldoen. Voor de betrokkenen zou dit voordeel een belemmering kunnen vormen om te trouwen of anderszins een formelere relatie aan te gaan. Om het door het lid Omtzigt geconstateerde probleem met betrekking tot de samengestelde gezinnen op te lossen, wordt in het Belastingplan 2012 aan de bestaande objectieve criteria van de Wet IB 2001 en de Awir een nieuw objectief criterium worden toegevoegd. Op grond van dit nieuwe criterium zullen ook de samengestelde gezinnen onder het partnerbegrip worden gebracht. Dit criterium houdt in dat ook als partner van een belastingplichtige wordt beschouwd degene die in de gemeentelijke basisadministratie op hetzelfde adres staat ingeschreven als de belastingplichtige. Voorwaarde hierbij is tevens dat op dat adres een eigen kind van één van beiden staat ingeschreven, niet zijnde een gezamenlijk kind (want dat is reeds een afzonderlijk partnercriterium). Aan dit criterium wordt een beperkte tegenbewijsregeling verbonden, die het mogelijk maakt om evidente gevallen uit te sluiten, waarbij bijvoorbeeld kan worden gedacht aan een situatie van (onder)huur.

8.2.2. Box 3
Tijdens het wetgevingsoverleg over het Belastingplan 2011 c.s. heb ik de heer Groot toegezegd in mijn fiscale agenda stil te staan bij de hoogte van het forfaitaire rendement in box 3. De vraag die hierbij centraal staat, is of het forfaitaire rendement van 4% niet te hoog is in deze tijd en of dit wellicht niet gekoppeld zou moeten worden aan de middel of lange termijn rentestand.

Eén van de belangrijkste onderdelen van de herziening van de inkomstenbelasting in 2001 is de introductie van een aparte box voor inkomsten uit sparen en beleggen. Deze inkomsten worden sindsdien tegen een apart tarief belast en niet langer bij het overige belastbaar inkomen geteld. Nieuw was ook de forfaitaire bepaling van die inkomsten. Vanaf 2001 worden niet langer de feitelijke inkomsten aan rente, dividend of huuropbrengsten et cetera belast. Het belastbaar inkomen uit sparen en beleggen wordt vanaf die datum bepaald door een vast percentage van het vermogen te nemen. Het percentage is vastgesteld op vier, 'het gemiddelde rendement dat over een langere periode bezien moet kunnen worden behaald[50]'. In navolging van de tot 2001 bestaande vrijstellingen voor ontvangen rente en dividenden is per 2001 een heffingvrij vermogen van bijna € 20.000 geïntroduceerd. Hierdoor wordt een deel van de inkomsten uit vermogen vrijgesteld. Mede door dit heffingvrije vermogen blijft ruim drie kwart van de Nederlandse huishoudens buiten de box 3 heffing[51].

De instelling van een aparte box voor inkomen uit sparen en beleggen is een antwoord op de tendens dat in de jaren 1990-2000 de belastingopbrengsten op inkomsten uit vermogen als percentage van het BBP afnamen, terwijl de waarde van het vermogen als percentage van het BBP toenam. Dit werd ten dele verklaard doordat er zogenoemde groeifondsen op de markt kwamen. Deze fondsen keerden geen dividend uit. Door de ingehouden winsten steeg de koers. De koerswinst was onbelast, terwijl dividenden onder de inkomstenbelasting werden belast. De introductie van box 3 leidde dus tot grondslagverbreding omdat koerswinsten voortaan ook belast werden en tariefsverlaging omdat het tarief van 30% lager is dan de gecombineerde tarieven in box 1[52]. Het is altijd de bedoeling geweest om naast het rendement op spaargeld ook het rendement op aandelen, obligaties en onroerend goed in de beschouwing te betrekken. Daarom is

[49] Kamerstukken II 2010/11, 32 504, nrs. 41 en 59.
[50] Kamerstukken II 1999-2000, 26 727, nr. 7 , p. 263
[51] Volgens de kruistabel van het CBS stijgt het percentage huishoudens in box 3 van 19 in 2001 tot 23% in 2008
[52] voor personen jonger dan 65 jaar

00147

het rendement op spaarrekeningen niet de enige indicator om het forfaitair rendement mee te vergelijken. Bij invoering is al gerefereerd aan het rendement op staatsobligaties.

De ontwikkeling van de feitelijke rendementen.
Het feitelijk rendement op het box 3 vermogen is voor iedereen anders. Iedereen heeft een andere portefeuille en ook binnen dezelfde vermogensbestanddelen kan het veel uitmaken in welk specifiek bestanddeel wordt belegd. Rentepercentages verschillen tussen banken en de koersontwikkeling van verschillende aandelen kan sterk uiteenlopen. Omdat het belastbaar inkomen forfaitair wordt vastgesteld, hoeven belastingplichtigen geen aangifte te doen van de feitelijk ontvangen rente en dividenden en de koerswinsten of -verliezen. Het feitelijk rendement wordt dus niet gemeten. Een weergave van het feitelijk rendement op het box-3-vermogen is dus altijd een benadering. In tabel 1 is voor de belangrijkste onderdelen van het box-3-vermogen een indicator van het rendement weergegeven.

tabel 1: gemiddelde rendementen op verschillende vermogensbestanddelen (% per jaar)

	1991-1995	1996-2000	2001-2005	2006	2007	2008	2009	2010	2006-2010
rente spaartegoeden	6,4%	3,7%	2,4%	2,0%	2,7%	1,9%	2,5%	2,3%	2,3%
lange rente	7,4%	5,3%	4,3%	3,8%	4,3%	4,3%	3,7%	3,0%	3,8%
herbeleggingsindex aandelen	18,3%	26,0%	-3,3%	20,1%	8,2%	-49,5%	34,3%	18,0%	0,8%
gemiddelde waardestijging verkochte woningen	PM	13,6%	5,8%	4,5%	4,2%	2,9%	-3,3%	-2,0%	1,2%
benaderd gemiddeld box 3 rendement				6,9%	4,5%	-8,5%	5,7%	3,7%	2,3%

De feitelijke rente op spaartegoeden wordt door het CBS bijgehouden. Deze daalt vanaf 1990 en beweegt zich vanaf 2001 tussen de 1,9 en 2,5%. Bijzonder is dat er met name in de jaren 2007 en 2008 hoge spaarrentes werden aangeboden. In 2007 steeg de hoogst aangeboden spaarrente van 4,5%to 5,25%. In 2008 daalde de spaarrente weer tot 2,85%. Deze marktontwikkelingen hadden slechts een kleine invloed op het feitelijk rendement op spaarrekeningen. Dat steeg in 2007 van 2,0% tot 2,7%. Inmiddels is de hoogste rente gedaald tot 2,5%[53]. PM CBS bellen of deze redenering klopt.

Voor de rente op obligaties is de lange rente als benadering gekozen. Dit is de rente op 10-jarige staatsleningen. Ook deze rente daalde in de jaren negentig. In de eerste jaren van deze eeuw schommelt hij rond de 4%. De laatste jaren ligt de rente wat lager, maar de verwachting is dat deze in deze kabinetsperiode weer boven de 4% zal komen. Het CPB rekent met een rente van 4,5% in 2015[54]. De opbrengsten van aandelen fluctueren sterk. In de tabel is de ontwikkeling van de AEX-herbeleggingsindex weergegeven. In deze index wordt ook rekening gehouden met uitgekeerde dividenden. Jaren met grote winsten worden afgewisseld door jaren met grote verliezen. Het gemiddeld rendement is sterk afhankelijk van het uitgangsjaar. De eigen woning valt niet in box 3. Tweede woningen en ander onroerend goed echter wel. Omdat daarvoor een prijsindex ontbreekt is de prijsontwikkeling van bestaande woningen in de tabel opgenomen. Ook hier neemt de prijsstijging af en slaat de prijsontwikkeling de laatste jaren om van een prijsstijging in een prijsdaling. Voor aandelen en woningen speelt de financiële crisis uiteraard een belangrijke rol. De ontwikkeling in 2008-2010 moet echter als een incident worden gezien.

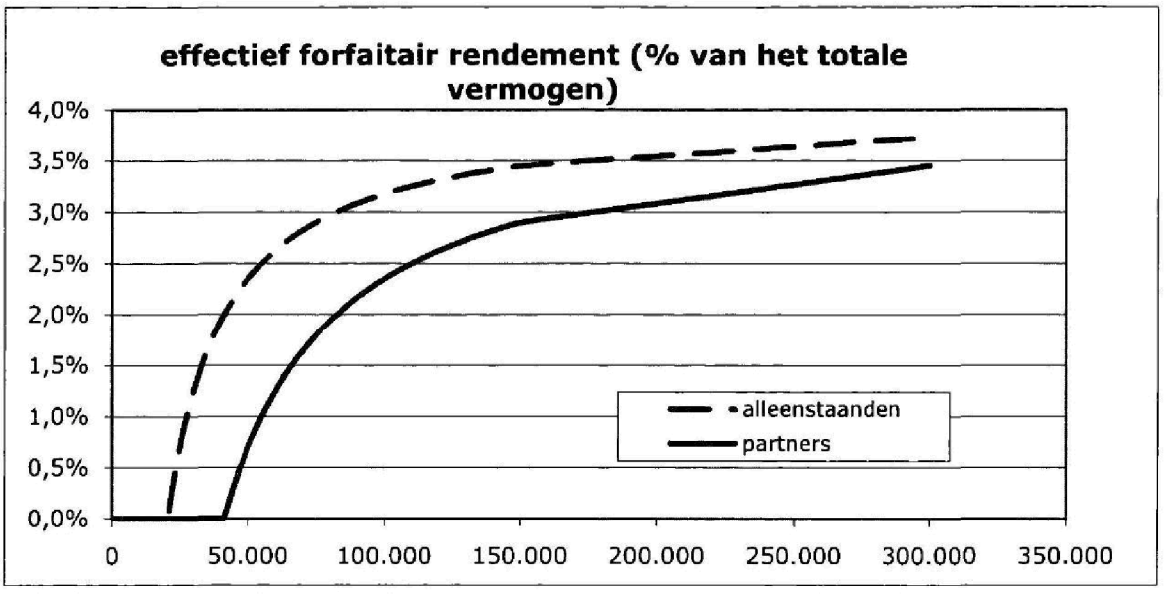
De conclusie is dat de rendementen weliswaar gedaald zijn ten opzichte van de periode voor de introductie van box 3, maar dat er geen reden is om aan te nemen dat vier procent op lange termijn niet meer haalbaar is. Met name de lange rente blijft rond de vier procent en de verwachting is dat deze nog deze kabinetsperiode weer boven de vier zal uitkomen.

Hoeveel belasting wordt er feitelijk betaald?
Het heffingvrije vermogen heeft naast de beperking van het aantal belastingplichtigen nog een ander effect. Als het forfaitair rendement niet wordt gerelateerd aan het vermogen na aftrek van

[53] bron: Telegraaf 29 jan 2011
[54] CPB Werkdocument 213

00147

het heffingvrije vermogen maar aan het totale vermogen, ontstaat het effectief forfaitair rendement. Dit effectief forfaitair rendement verloopt progressief door het heffingvrije vermogen. Bijvoorbeeld: een alleenstaande met een vermogen van € 31.000 moet belasting betalen over 4% van 10.000 = 400 euro. Als percentage van zijn totale vermogen is dat 1,3%. Doordat een belangrijk deel van het vermogen wordt vrijgesteld, wordt over zijn totale vermogen een lager percentage forfaitair inkomen genoten waarover belasting wordt betaald.



In figuur 1 is de hoogte van het effectief forfaitair rendement bij verschillende vermogens geschetst. Voor alleenstaanden is het effectief forfaitair rendement tot een vermogen van € 41 570 lager dan 2%. Voor tweepersoonshuishoudens is dat tot een vermogen van € 93 140 het geval. Uit eerder onderzoek[55] is gebleken dat bijna 90% van de huishoudens een lager vermogen heeft dan genoemde grenzen. Zij betalen dus geen belasting in box 3 of zij betalen belasting over een effectief rendement van minder dan twee procent.

Voorbeelden

De familie Zevenster, bestaande uit man, vrouw en twee kinderen onder de 18, had over het jaar 2010 gemiddeld een vermogen van € 50.000. Hiervan stond € 5.000 op hun betaalrekening zonder rente en de rest op een spaarrekening met een rente van 2,5%. Het rendement op hun totale vermogen bedroeg 2,5% x € 45.000 = € 1.125 / € 50.000 = 2¼ %. Voor dit huishouden geldt een heffingvrij vermogen van 2 x € 20.661 + 2 x € 2.762 = € 46.846. Het belastbaar box 3 inkomen is dan 4% x (€ 50.000 - € 46.846) = € 126. Het effectief forfaitair rendement, het belastbaar rendement op het totale vermogen, is dan € 126 / € 50.000 = ¼%.

Henk van der Weel is alleenstaand en had op 1 januari 2010 een vermogen van € 100.000. Daarvan stond € 2.000 op zijn betaalrekening. Hij bezat voor € 10.000 aandelen, die de AEX-herbeleggingsindex volgden. De overige € 88.000 stond op een spaarrekening met 2 ½ % rente. De aandelen waren op 31 december 2010 (inclusief herbelegd dividend) € 11.800 waard. Op de spaarrekening stond op 31 december € 90.200, op de betaalrekening € 1.500. Zijn vermogen op 31 december bedroeg dus € 103.500. De grondslag voor het forfaitaire rendement is het gemiddelde van de stand op 1 januari en 31 december[56], € 101.750. Na toepassing van het heffingvrije vermogen van € 20.661 blijft daarvan een rendementsgrondslag van € 81.089 over. . Het forfaitair rendement is dan 4% van € 81.089 = € 3.243. Dit is 3,2% van het totale vermogen. Het feitelijk rendement van Henk is € 1.800 op zijn aandelen en € 2.200 rente op zijn spaarrekening. Dit is in totaal € 4.000. Uiteindelijk betaalt hij dus belasting over minder dan de feitelijke inkomsten uit zijn spaargeld en beleggingen.

[55] Kamerstukken II, 2008-2009, 31 704, nr. 85
[56] Tot en met 2010; per 2011 geldt nog slechts één peildatum, namelijk 1 januari.

00147

Door het bestaan van het heffingvrije vermogen is het rendement waarover belasting wordt betaald dus effectief lager dan 4%.

Afgevlakte trends

In het debat over het Belastingplan 2011 is gesuggereerd om het forfaitair rendement op één of andere manier te koppelen aan de ontwikkeling van de rente. Hierboven is al aangegeven dat de spaarrente daarvoor geen goede indicator zou zijn. Ook de rendementen op andere vermogensbestanddelen moeten worden meegenomen. De lange rente zou dan wellicht de beste benadering zijn van het gemiddelde rendement. Daarbij moet niet uit het oog worden verloren dat de transparantie en eenvoud van het systeem is gebaat bij een constant forfaitair rendement. Als het forfaitair rendement jaarlijks sterk zou veranderen, geeft dat onzekerheid voor de belastingbetaler.

tabel 2: lange rente: feitelijk verloop, 5-jaars- en 10-jaars voortschrijdend gemiddelde.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2015 (verwach-ting CPB)
lange rente	5,0	4,9	4,1	4,1	3,4	3,8	4,3	4,3	3,7	3	4,5
5-jaars voortschrijdend gemiddelde	5,0	4,9	4,8	4,7	4,3	4,1	3,9	4,0	3,9	3,8	4,0
10-jaars voortschrijdend gemiddelde	6,0	5,6	5,4	5,1	4,8	4,5	4,4	4,4	4,3	4,0	3,9

Om enerzijds recht te doen aan de wijzigende omstandigheden, en anderzijds te grote schokken te vermijden zou men kunnen kijken naar een meer afgevlakte ontwikkeling, bij voorbeeld de gemiddelde ontwikkeling over 5 of 10 jaar. Uit tabel 2 blijkt dat het 10-jaars gemiddelde langzaam daalt tot vier procent in 2010, terwijl het 5-jaars gemiddelde iets onder de vier uitkomt. Met name het vijfjaarsgemiddelde schommelt al sinds 2006 rond de vier procent. Koppeling aan deze indicator zou dus materieel weinig verschil maken ten opzichte van het huidige vaste forfait. Bovendien zou koppeling aan de lange rente, als de CPB-middellange termijnraming op dit punt uitkomt, ertoe leiden dat het forfaitair rendement in 2015 alweer op vier procent zou uitkomen. Als de lange rente op het niveau van 4½% zou stabiliseren, zou het forfaitair rendement al snel hoger uitkomen dan vier procent.

Conclusie

Het kabinet stelt vast dat de rendementen op vermogen in de eerste tien jaar van deze eeuw lager waren dan in de tien jaren daarvoor. Aangezien het rendement op tienjarige staatsobligaties nog steeds rond de vier procent schommelt, is er geen reden om aan te nemen dat vier procent op lange termijn niet kan worden behaald. Dat neemt niet weg dat de spaarrente op dit moment lager is dan die vier procent. Met name voor mensen met kleinere vermogens kan het dus problematisch zijn een rendement van vier procent te behalen. Deze groep zal door het heffingvrije vermogen echter geen of weinig belastbaar inkomen in box 3 hebben. Door het heffingvrije vermogen is het effectief rendement over het totale vermogen van deze groep substantieel lager dan genoemde vier procent. Koppeling van het forfaitair rendement aan de lange rente zou op korte termijn weinig soelaas bieden en op middellange termijn al weer kunnen leiden tot een hoger forfaitair rendement dan vier procent. Bovendien leidt het variabel maken van het forfaitair rendement tot meer onzekerheid en minder transparantie voor de belastingbetaler, tot (marginaal) hogere uitvoeringskosten en tot een grotere volatiliteit van de belastinginkomsten. Alles bijeengenomen ziet het kabinet geen aanleiding om het vaste forfaitair rendement van vier procent te wijzigen of variabel te maken. Wel zal de ontwikkeling van de rendementen nauwlettend worden gevolgd.

8.2.3. Buitenlandsituaties in box III

00147

Tijdens het wetgevingsoverleg in het kader van het Belastingplan 2011 c.s. heb ik toegezegd in de Fiscale agenda terug te komen op de box 3-systematiek in buitenlandsituaties na de invoering van één peildatum in box 3.

Met ingang van 1 januari 2011 geldt in box 3 nog slechts één peildatum, waar dit tot 2011 twee peildata waren. Eveneens wordt met ingang van 2011 de peildatum niet meer verschoven in gevallen waarin de (binnenlandse of buitenlandse) belastingplicht na 1 januari aanvangt of eindigt. Ook in die gevallen wordt de grondslag voor box 3 vastgesteld op 1 januari. Indien niet het gehele jaar sprake is van (binnenlandse en/of buitenlandse) belastingplicht wordt daarmee rekening gehouden door het voordeel uit sparen en beleggen (zijnde het forfaitaire rendement van 4% vermenigvuldigd met de grondslag voor box 3) naar tijdsgelang te herrekenen. Dat de grondslag in voorkomende situaties gepeild wordt voor de aanvang van de belastingplicht in dat jaar, kan wellicht verwarrend zijn. In het navolgende zal echter duidelijk worden dat dit zo is om Europeesrechtelijke redenen, en dat dit los staat van de invoering van één peildatum.

De heer Omtzigt vroeg om expliciet in te gaan op de vraag of de systematiek in deze buitenlandsituaties niet eenvoudiger kan. De volgende zes situaties (zich voordoend in een bepaald kalenderjaar) kwalificeren als dergelijke buitenlandsituaties :

1) Emigratie, niet gevolgd door buitenlandse belastingplicht
2) Immigratie, niet voorafgegaan door buitenlandse belastingplicht
3) Aanvang buitenlandse belastingplicht: met betrekking tot een bepaald vermogensbestanddeel gaat de belastingplichtige belastbaar inkomen uit sparen en beleggen in Nederland genieten; niet voorafgegaan door binnenlandse belastingplicht
4) Einde buitenlandse belastingplicht: met betrekking tot een bepaald vermogensbestanddeel houdt de belastingplichtige op belastbaar inkomen uit sparen en beleggen in Nederland genieten; niet gevolgd door binnenlandse belastingplicht
5) Emigratie gevolgd door buitenlandse belastingplicht (combinatie van 1 en 3)
6) Immigratie voorafgegaan door buitenlandse belastingplicht (combinatie van 2 en 4)

Het is hierbij van belang op te merken dat voor aanvang en einde van de buitenlandse belastingplicht een andere benadering geldt dan voor binnenlandse belastingplicht. Bij buitenlandse belastingplicht worden vermogensbestanddelen individueel gevolgd, in tegenstelling tot de situatie bij binnenlandse belastingplicht. Ook dit is Europeesrechtelijk ingegeven en zal hierna worden toegelicht.

Om vast te stellen of de box 3-systematiek in buitenlandsituaties wat eenvoud betreft optimaal is, dient eerst het Europeesrechtelijke kader in beschouwing te worden genomen. In de wetssystematiek die tot en met 2010 gold werd de peildatum aan het begin van het jaar (1 januari) bij immigratie en aanvang buitenlandse belastingplicht vervangen door het latere tijdstip van immigratie respectievelijk aanvang buitenlandse belastingplicht. Ook werd bij emigratie en einde van buitenlandse belastingplicht de peildatum aan het einde van het jaar (31 december) vervangen door de eerdere datum van emigratie respectievelijk einde buitenlandse belastingplicht. Een nieuwe beschouwing van deze systematiek (in het kader van de invoering van één peildatum) leidde tot de conclusie dat die systematiek een mogelijke strijdigheid met EU-recht in zich hield.

Indien een inwoner (binnenlands belastingplichtige) in de loop van een kalenderjaar een in Nederland gelegen tweede woning koopt met vermogen dat hij op 1 januari nog niet had (bijvoorbeeld verkregen uit een erfenis of loterij), komt die woning in dat kalenderjaar niet terug in zijn grondslag voor box 3. Voor een niet-inwoner die op diezelfde datum datzelfde pand koopt, zou de peildatum (1 januari) worden vervangen door 15 april en daarmee zou het pand wel in zijn grondslag voor sparen en beleggen in Nederland voor dat jaar vallen. Bij een inwoner werd het pand in 2011 derhalve niet in de heffing betrokken, waar dit voor een niet-inwoner wel het geval zou zijn. Deze mogelijke ongelijke behandeling is weggenomen door in buitenlandsituaties voortaan de peildatum niet langer te verschuiven, maar altijd uit te gaan van 1 januari als peildatum. Hiermee wordt in alle gevallen uitgegaan van de grondslag op dezelfde datum, en doen mutaties in de bezittingen na 1 januari van het kalenderjaar er in geen enkel geval meer toe voor wat betreft de grondslag voor box 3.

In de systematiek voor buitenlandse belastingplicht zat een tweede mogelijke strijdigheid met EU-recht. Als een buitenlands belastingplichtige met twee in Nederland gelegen panden zou overgaan tot verkoop van één van die panden, leidde dat niet tot het einde van zijn buitenlandse belastingplicht in Nederland (geïsoleerd bezien voor box 3). Als een buitenlands belastingplichtige met slechts één in Nederland gelegen pand in zijn bezit zou overgaan tot verkoop van dat pand, leidde dat wel tot het einde van zijn buitenlandse belastingplicht (en daarmee tot herrekening van het box 3-inkomen in dat jaar). Om deze mogelijke ongelijke behandeling tussen buitenlands belastingplichtigen ook weg te nemen, worden vermogensbestanddelen voor buitenlandse belastingplicht voortaan individueel gevolgd; de belastingplicht kan derhalve met betrekking tot een individueel pand gedurende het jaar aanvangen of ophouden.

Beide hiervoor genoemde wijzigingen zijn in de Fiscale verzamelwet 2010 opgenomen en zijn per 1 januari 2011 in werking getreden. Deze wijzigingen traden derhalve gelijktijdig in werking met de invoering van één peildatum in box 3. Toch hangen de wijzigingen in verband met mogelijke strijdigheid met het Europese recht niet direct samen met de introductie van één peildatum.

Tijdens de parlementaire behandeling heb ik reeds toegelicht hoe de aangepaste systematiek uitwerkt. In alle gevallen waarin (een deel van het jaar) sprake is van (binnenlandse en/of buitenlandse) belastingplicht wordt voor de vaststelling van de grondslag uitgegaan van de situatie op 1 januari. Hierbij moet vanzelfsprekend onderscheid worden gemaakt tussen de vaststelling van die grondslag voor binnenlands belastingplichtigen (op grond van artikel 5.3 van de Wet IB 2001) of voor buitenlands belastingplichtigen (op grond van artikel 7.7 van de Wet IB 2001): voor buitenlands belastingplichtigen geldt een beperktere grondslag voor box 3 dan voor binnenlands belastingplichtigen.

Wanneer op 1 januari van het kalenderjaar belastingplicht bestond (onafhankelijk van de vraag of deze gedurende het kalenderjaar eindigt), wordt de grondslag gepeild op 1 januari. Op dit punt is derhalve geen verandering in vergelijking tot de systematiek van voor 2011. Als op 1 januari van het kalenderjaar nog geen belastingplicht bestond (bij immigratie gedurende het kalenderjaar of bij aanvang buitenlandse belastingplicht) wordt echter ook op 1 januari gepeild. Dit is een verandering ten opzichte van de systematiek van voor 2011. Bij immigratie zal dus moeten worden gekeken naar de bezittingen op 1 januari van het kalenderjaar voor de vaststelling van de box 3-grondslag voor de periode van binnenlandse belastingplicht (op grond van artikel 5.3 van de Wet IB 2001). Bij aanvang buitenlandse belastingplicht geldt hetzelfde, behalve dat in dit geval de box 3-grondslag voor buitenlandse belastingplicht op grond van artikel 7.7 van de Wet IB 2001 en dat – zoals reeds toegelicht – bij buitenlandse belastingplicht vermogensbestanddelen individueel worden gevolgd. Indien de buitenlandse belastingplicht niet vooraf wordt gegaan door binnenlandse belastingplicht, maar ontstaat omdat bijvoorbeeld een in Nederland gelegen pand wordt aangeschaft, betekent dit dat de grondslag op 1 januari (de peildatum) van het kalenderjaar nihil was. Het pand was op dat moment immers nog niet in het bezit van de belastingplichtige.

Einde van de belastingplicht gedurende het kalenderjaar is voor de vaststelling van de grondslag voor box 3 niet meer relevant, aangezien 31 december met ingang van 2011 geen peildatum meer is voor box 3. De periode van (binnenlandse of buitenlandse) belastingplicht is nog wel relevant voor het inkomen dat de belastingplichtige wordt geacht te genieten uit zijn grondslag voor box 3: het voordeel uit sparen en beleggen (zijnde 4% van de grondslag voor box 3) wordt naar tijdsgelang herrekend voor het aantal hele kalendermaanden dat sprake is geweest van belastingplicht.

Resumerend concludeer ik dat de box 3-systematiek in buitenlandsituaties – gegeven het Europeesrechtelijke kader – niet eenvoudiger kan dan deze nu is, behoudens in het geheel geen belasting heffen in dergelijke situaties.

8.2.4. Defiscalisering vorderingen en schulden

Op dit moment worden in de Wet IB 2001 vorderingen en schulden die voortvloeien uit het wettelijk erfrecht fiscaal genegeerd. De crediteur hoeft ze niet op te geven in box 3 en de debiteur kan ze niet op de heffingsgrondslag voor box 3 in mindering brengen. In box 1 en box 2 is voor deze schulden geen renteaftrek toegelaten. Het gaat hierbij om vorderingen van kinderen op de

00147

langstlevende ouder of stiefouder en de daartegenover staande schulden van die (stief)ouder aan de kinderen. In bepaalde gevallen wordt ook een vruchtgebruik dat voortvloeit uit het wettelijk erfrecht gedefiscaliseerd wat inhoudt dat bij de vruchtgebruiker de volledige eigendom wordt belast en bij de blote eigenaar niets. Hiermee sluit de belastingheffing aan bij de maatschappelijke realiteit in erfrechtelijke situaties: degene die de beschikking heeft over de vererfde bezittingen wordt voor die bezittingen belast, en degene die slechts een (niet-opeisbare) vordering heeft of de bloot eigendom wordt niet belast. Dit stelsel is ook van toepassing op de zogenoemde ouderlijke boedelverdeling die voortvloeit uit een testament dat nog onder het oude erfrecht is opgemaakt. Het is wenselijk deze regeling uit te breiden tot gevallen waarbij weliswaar niet het wettelijk erfrecht is gevolgd maar waar op grond van een testament een situatie ontstaat die materieel voldoende vergelijkbaar is met het wettelijk erfrecht. Daaronder vallen onder meer: partiële verdelingen van een nalatenschap, (keuze)legaten tegen inbreng van de waarde, vruchtgebruiktestamenten en legitieme-vorderingen van een onterfd kind. De defiscalisering blijft wel beperkt tot vorderingen/schulden of genotsrechten in gevallen waarin de erflater, zoals dat maatschappelijk gebruikelijk is, goederen nalaat aan zijn langstlevende partner en zijn kind enkel een niet opeisbare vordering op die partner krijgt of een bloot eigendom.

Deze uitbreiding zal leiden ook leiden een vermindering van administratieve lasten voor de betrokkenen doordat een bloot eigendom, vordering (bij kind) dan wel schuld (bij ouder) niet meer hoeft te worden aangegeven in box 3. Daarmee vervalt ook de noodzaak voor de belastingplichtige om de contante waarde van de schuld/vordering of de waarde van de blote eigendom te berekenen. De langstlevende partner die een vruchtgebruik heeft geërfd moet voortaan de volle waarde aangeven van de bezittingen waar het vruchtgebruik op rust en hoeft niet langer de waarde van het vruchtgebruik te berekenen. Deze wijziging zal worden meegenomen in het Belastingplan 2012.

Hoofdstuk 5. IB-ondernemers

5.0. Samenvatting

Het samenstel van de fiscale ondernemersfaciliteiten leidt bij IB-ondernemers tot administratieve rompslomp en onduidelijkheid over hoeveel zij na toepassing van al die faciliteiten overhouden. Daarnaast bevorderen de ondernemersfaciliteiten doorgroei van ondernemingen te weinig. Het kabinet is van mening dat het samenstel van fiscale ondernemersfaciliteiten budgettair neutraal zou moeten worden omgevormd tot één geïntegreerde ondernemersfaciliteit. Daarbij kunnen allerlei gedetailleerde regels die zowel de ondernemer als de Belastingdienst veel last bezorgen vervallen. Vervolgens wil het kabinet deze ene geïntegreerde ondernemersfaciliteit omzetten in een aparte winstbox. Hierdoor ontstaat uiteindelijk een vierde box in de Wet IB 2001 met een eigen, meer proportioneel, tarief. Winst uit onderneming wordt dan boven een vrijstelling tegen een vast tarief belast. Dit komt de transparantie ten goede en zorgt ervoor dat meer winst maken (en dus doorgroei) lonender wordt. Het kabinet is zich ervan bewust dat een winstbox niet van vandaag op morgen kan worden ingevoerd. Het kabinet is daarom voornemens om in het Belastingplan 2012 een eerste stap te zetten in de richting van een winstbox. Het streven is er op gericht om aan het eind van deze kabinetsperiode een winstbox in te voeren.

5.1. Hoe ziet het fiscale landschap voor ondernemers er nu uit?

5.1.1. Bijzondere positie

Ondernemers hebben een bijzondere positie in de inkomstenbelasting. Die bijzondere positie heeft deels te maken met het karakter van winstinkomen. Winst wordt net als arbeidsinkomen belast in box 1. Niet de volledige winst is echter beschikbaar voor consumptie, maar een deel moet worden aangewend voor reserveringen en investeringen. De reserveringen betreffen dan bijvoorbeeld voorzieningen voor arbeidsongeschiktheid, voor economisch slechte tijden en tegenvallende opdrachten (werkloosheid) en de oudedag. In principe moet de ondernemer de bedragen voor dit soort reserveringen opnemen in de prijs. Echter, dit is niet altijd mogelijk en soms zijn individuele voorzieningen duurder dan collectieve voorzieningen voor werknemers. In zoverre kunnen fiscale faciliteiten gerechtvaardigd zijn ter ondersteuning van die reserveringsfunctie van winst. De investeringsfunctie houdt in dat een deel van de winst moet worden aangewend voor het vervangen en uitbreiden van de aanwezige bedrijfsmiddelen. Kosten van investeringen komen via de afschrijvingen tot uitdrukking bij de bepaling van de winst. Dit is nadat de investering is gedaan. Zeker bij groeiende ondernemingen kan dus een liquiditeitsprobleem ontstaan. Naast het bijzondere karakter van winst kan de wens om ondernemerschap te stimuleren een reden zijn voor het toekennen van fiscale faciliteiten. Voor het fiscaal stimuleren van ondernemerschap is aanleiding wanneer ondernemerschap positieve externe effecten heeft, zoals het creëren van werkgelegenheid en innovatie. Maar ook bijvoorbeeld de flexibiliteit die ondernemers bieden op de arbeidsmarkt kan een reden zijn voor fiscale ondersteuning.

5.1.2. Veelheid aan faciliteiten

Er zijn veel verschillende faciliteiten in de ondernemerssfeer. Enerzijds zijn er faciliteiten die vooral gericht zijn op de ondernemer. Voorbeelden zijn de zelfstandigenaftrek, de startersaftrek, de MKB-winstvrijstelling en de fiscale oudedagsreserve. Voor sommige van deze faciliteiten geldt het urencriterium. Het urencriterium houdt in dat de ondernemer gedurende het kalenderjaar ten minste 1225 uur moet besteden aan zijn onderneming (1225-urennorm) en dat van de voor werkzaamheden beschikbare tijd meer dan de helft wordt besteed aan de onderneming (grotendeelscriterium).[1] Anderzijds zijn er faciliteiten die meer ondernemingsgerelateerd zijn, bijvoorbeeld de investeringsaftrekken, de willekeurige afschrijving en sectorspecifieke faciliteiten zoals de landbouw- en de bosbouwvrijstelling. De eerste categorie, de ondernemersfaciliteiten, geldt voor ondernemers in de inkomstenbelasting (IB-ondernemers). De tweede categorie, ook wel aangeduid als ondernemingsfaciliteiten, geldt zowel voor ondernemingen in de inkomstenbelasting als voor ondernemingen in de vennootschapsbelasting. Elke faciliteit heeft zijn eigen regels en doelstellingen. Dit zorgt voor de nodige administratieve lasten en soms ook voor onduidelijkheid bij ondernemers. Voor de Belastingdienst zorgt de veelheid aan faciliteiten voor hoge

[1] Het grotendeelscriterium geldt niet voor starters. Bepaalde werkzaamheden in het kader van een samenwerkingsverband met een verbonden persoon tellen niet mee voor het urencriterium.

00147

uitvoeringslasten. In de box hieronder treft u een overzicht aan van de grondslagversmallers in de winstsfeer.

Faciliteiten voor IB-ondernemers

Regeling	Urencriterium?	Budgettair belang 2011 (x € mln)
Ondernemersaftrek		
Zelfstandigenaftrek	ja	1 380
Startersaftrek	ja	96
Aftrek voor S&O	ja	8
Meewerkaftrek	ja	8
Startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid	ja (verlaagd)	2
Stakingsaftrek	nee	14
MKB-winstvrijstelling	nee	1099 (PM)
Willekeurige afschrijving Starters	ja	8
Oudedagsreserve (FOR)	ja	221
Stakingslijfrente	nee	Pm
Aanloopverliesregeling	nee	pm

Faciliteiten voor ondernemingen IB en Vpb

Regeling	Budgettair belang 2011 (x € mln)
Investeringsaftrek	
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	336
Energie-investeringsaftrek	161
Milieu-investeringsaftrek	111
Willekeurige afschrijving	
Milieubedrijfsmiddelen	34
Zeeschepen	3
Reserves	
Egalisatiereserve	Pm
Herinvesteringsreserve	Pm
Specifieke sectoren	
Bosbouwvrijstelling	1
Landbouwvrijstelling	305
Tonnageregime zeevaart	81
Vrijstelling subsidies bos- en natuurbeheer	8
Vrijstelling subsidies project Anders betalen voor mobiliteit	pm
Doorschuiffaciliteiten	291
Kwijtscheldingswinst	

De belangrijkste generieke fiscale ondernemersfaciliteiten zijn de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling. De (permanente) zelfstandigenaftrek is met ingang van 1983 ingevoerd om recht te doen aan de functies van het winstinkomen bij zelfstandigen, namelijk consumeren, investeren en reserveren, dit tegen de achtergrond van de toenmalige structuur van de belastingwetgeving en de daarbij behorende tarieven. Daarnaast was sprake van een stimuleringselement: ook de belangrijke positie van het midden- en kleinbedrijf in de marktsector, vooral in termen van werkgelegenheid, was meegewogen bij de beslissing tot invoering van een permanente zelfstandigenaftrek.[2] Bij invoering in 1983 bedroeg de maximale zelfstandigenaftrek 3.200 gulden, ofwel € 1.455 euro (bij winsten onder de 30.000 gulden). Vervolgens is de faciliteit in de loop der jaren om diverse redenen verhoogd, vaak als tegenhanger van een tariefverlaging van de vennootschapsbelasting, maar bijvoorbeeld ook als compensatie voor verhoging van het arbeidskostenforfait voor werknemers, als inkomenssteun aan zelfstandigen en als terugsluisinstrument vanwege invoering/verhoging van de regulerende energiebelasting. De zelfstandigenaftrek bedraagt thans maximaal € 9.484. In prijzen van het introductiejaar 1983 is dat ongeveer € 5.500.

[2] Kamerstukken II 1982/83, 17 943, nrs. 1-3, p. 6 en nr. 5, p. 1.

00147

De MKB-winstvrijstelling is in 2007 ingevoerd als tegenhanger van een tariefverlaging in de vennootschapsbelasting, in combinatie met grondslagverbreding in de winstsfeer en lastenverlichting. Gelet op de hoogte die de zelfstandigenaftrek had bereikt en de wens om een verschuiving aan te brengen die de economische dynamiek ten goede komt (winst loont), is destijds gekozen voor invoering van een nieuw instrument in plaats van het verder verhogen van de zelfstandigenaftrek.[3] Bij invoering bedroeg de MKB-winstvrijstelling 10% van de winst, thans bedraagt deze 12%. De MKB-winstvrijstelling bewerkstelligt dat het effectieve belastingtarief voor IB-ondernemers globaal gelijk is aan de effectieve gecumuleerde belastingdruk van Vpb en IB (box 2) bij de dga, thans maximaal 43,75%. Deze tariefvergelijking houdt echter geen rekening met de zelfstandigenaftrek voor de IB-ondernemer en de belastingheffing over het gebruikelijk loon bij de dga. Verder heeft de dga de mogelijkheid om een deel van de belastingheffing over de winst uit te stellen.

Naast de zelfstandigenaftrek en MKB-winstvrijstelling zijn er diverse specifieke faciliteiten. Recent heeft de studiecommissie belastingstelsel geadviseerd om alle grondslagversmallers in de winstsfeer kritisch tegen het licht te houden met als insteek dat zij worden afgeschaft, tenzij er goede redenen zijn voor overheidsingrijpen en het gewenste overheidsingrijpen op een effectieve en efficiënte wijze wordt gerealiseerd met een fiscale tegemoetkoming. De zelfstandigenaftrek en fiscale oudedagsreserve zijn door de commissie al kritisch tegen het licht gehouden. De commissie adviseert deze faciliteiten af te schaffen. De zelfstandigenaftrek is namelijk ongericht en kan leiden tot verstoringen op de arbeidsmarkt. De fiscale oudedagsreserve voldoet niet aan de verzorgingsdoelstelling (geen reële oudedagsvoorziening), is complex in de uitvoering en leidt tot problemen bij de afwikkeling wanneer bij staking te weinig vermogen aanwezig is om de belastingclaim te voldoen.[4] In 2006 heeft het EIM naar aanleiding van evaluatieonderzoek geadviseerd de meewerkaftrek af te schaffen, omdat deze geen echte toegevoegde waarde heeft.[5]

5.1.3. Geen prikkel om te groeien

De huidige omvang van de fiscale ondernemersfaciliteiten kan niet alleen worden verklaard door de reserverings- en de investeringsfunctie van winst. De zelfstandigenaftrek is de faciliteit met het grootste financiële belang. De omvang van de zelfstandigenaftrek leidt in combinatie met de vormgeving echter tot een negatieve prikkel voor groei. De zelfstandigenaftrek is heel hoog aan de onderkant en neemt af als de winst toeneemt. Daardoor kan een zeer hoge marginale belastingdruk ontstaan als de winst toeneemt. Daar komt bij dat de zelfstandigenaftrek de grondslag voor de inkomensafhankelijke regelingen het verzamelinkomen, verlaagt. Op die manier kan de degressieve opbouw van de zelfstandigenaftrek ook leiden tot een hoge marginale druk bij de toeslagen. Bij een hogere winst en dientengevolge lagere zelfstandigenaftrek ontvangt de ondernemer mogelijk ook minder inkomensafhankelijke toeslagen. Het kan zich dan voordoen dat de ondernemer per saldo maar weinig overhoudt van de extra winst die hij maakt. Dit past natuurlijk niet bij de ondernemersgeest. Ondernemerschap is concurreren en uitdagingen aangaan. Dat wil het kabinet stimuleren en niet ontmoedigen. Zeker omdat de positieve externe effecten van ondernemerschap vooral worden veroorzaakt door snelgroeiende ondernemers.[6] Daarom acht het kabinet een budgettair neutrale herijking van ondernemersfaciliteiten gewenst. Waarbij doorgroei meer wordt gestimuleerd.

5.1.4. Geringe transparantie

Doordat de huidige fiscale faciliteiten voor ondernemers de vorm hebben van grondslagversmallers is niet direct duidelijk hoe groot de faciliteiten zijn en hoeveel ondernemers overhouden van de winst na belasting. Meer transparantie zal het ondernemerschap optimaal stimuleren.

5.2. Naar minder regels en meer uitdaging

5.2.1. Eigen verantwoordelijkheid nemen en krijgen....

Het kabinet juicht het nemen van eigen verantwoordelijkheid toe. Ondernemers doen dit bij uitstek. Zij zorgen daarmee voor economische ontwikkeling en dynamiek. Voor flexibiliteit en

---

[3] Kamerstukken II 2005/06, 30 572, nr. 3, p. 9.
[4] Studiecommissie belastingstelsel, "Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel", Den Haag, 7 april 2010, p.80, 81, 92-99, 104.
[5] EIM, "Ondernemen makkelijker en leuker? Evaluatie zelfstandigenaftrek en enkele andere fiscale instrumenten gericht op ondernemerschap", Zoetermeer: 23 augustus 2005.
[6] O.a. M. Henrekson and D. Johansson (2008), "Gazelles as job creators - A survey and interpretation of the evidence", IFN Working Paper No. 733; en: C.M. van Praag and P.H. Versloot, "What is the value of entrepreneurship? A review of recent research" (2007), Small Business Economics 29: 351-382.

00147

creativiteit. Het kabinet wil een concurrerend, algemeen ondernemersklimaat bevorderen en ondernemers de ruimte geven om zich te ontplooien. Daarbij past een stimulans om te gaan ondernemen en het belonen van ambitie. Zonder dat dit gepaard gaat met allerlei gedetailleerde regels met bijbehorende administratieve lasten. Al deze regels maken faciliteiten tijdrovend en ingewikkeld. Daardoor geven ze "gedoe" en kunnen ze hun doel voorbij schieten. Het kabinet wil daarom toegroeien naar minder faciliteiten en minder regels. Dit maakt het ondernemen makkelijker. Het kabinet wil ondernemers een steuntje in de rug bieden en tegelijkertijd ook uitdagen om die extra stap te zetten en te groeien. Dat is goed voor onze economische ontwikkeling, onze werkgelegenheid en onze concurrentiekracht.

5.2.2. ....door middel van een winstbox

Voorgaande pleit voor het opgaan van verschillende faciliteiten in één generieke geïntegreerde ondernemersfaciliteit, zoals aangekondigd in het regeerakkoord. Deze faciliteit moet niet alleen duidelijk en robuust zijn, maar ondernemers ook uitdagen om door te groeien, om vernieuwend te blijven en om meer winst te maken. Dit kan worden bereikt met een winstbox. Een winstbox betekent dat de fiscale ondernemersfaciliteiten budgettair neutraal opgaan in een laag proportioneel belastingtarief voor ondernemers. De winst uit onderneming wordt dan uit de progressieve heffing van box 1 gehaald en belast in een afzonderlijke (vierde) box in de inkomstenbelasting met een laag tarief. Dat is duidelijk en transparant. De ondernemer weet precies waar hij aan toe is, hoeveel hij overhoudt van elke euro extra winst. Minder progressie is bovendien goed voor ondernemerschap. Meer winst maken en doorgroei worden daardoor gestimuleerd. Doordat faciliteiten worden omgezet in een laag tarief, kunnen allerlei ingewikkelde regelingen die zowel de ondernemer als de Belastingdienst veel last bezorgen vervallen. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor het urencriterium.

Het idee van een winstbox moet nader worden uitgewerkt omdat het nog veel vragen oproept. Bijvoorbeeld hoe wordt omgegaan met de hypotheekrenteaftrek en de aftrek van lijfrentepremies. Deze aftrekposten zitten nu alleen in box 1 van de Wet IB 2001 en die wet kent een gesloten boxenstructuur. Ook de premieheffing volksverzekeringen vindt nu alleen plaats in box 1. Uiteraard moeten ondernemers ook gewoon hun hypotheekrente en lijfrentepremies kunnen aftrekken en premies volksverzekeringen betalen. Een andere vraag is wie in de winstbox vallen. Naast de ondernemer kennen we in de winstsfeer de medegerechtigden en de genieters van resultaat uit overige werkzaamheden (row), inclusief bijzondere categorieën row zoals terbeschikkingstelling en lucratieve belangen. Deze belastingplichtigen krijgen nu in beginsel geen ondernemersfaciliteiten. De vraag is of zij wel in aanmerking moeten komen voor het lage tarief. Daarnaast zal met het oog op een evenwichtige belastingheffing ten opzichte van werknemers en dga's (en resultaatgenieters als zij niet in de winstbox gaan vallen) goed moeten worden gekeken naar het tarief van de winstbox. Dat wil zeggen dat het tarief niet verstorend mag zijn in de zin dat een te grote aanzuigende werking op werknemers (en resultaatgenieters) en een "vlucht uit de BV" ontstaat.

> ***Box***
>
> Als voor de bestaande ondernemers wordt uitgerekend hoe hoog een vlak winstboxtarief zou worden waarin alleen de zelfstandigenaftrek (inclusief de startersaftrek), de MKB-winstvrijstelling, de meewerkaftrek, de S&O-aftrek en de startersaftrek bij arbeidsongeschiktheid opgaan, lijkt een tarief mogelijk van slechts circa 28,5%. Dit tarief kan nog dalen naarmate nog meer faciliteiten in het tarief opgaan. Dit tarief kan nog meer dalen naarmate andere faciliteiten in het tarief opgaan. Aan de andere kant zal van een dergelijk laag tarief een sterke aanzuigende werking uitgaan naar dga's, werknemers, en (als zij niet in de winstbox gaan vallen) resultaatgenieters. Dit kan een dusdanig grote derving opleveren dat een hoger tarief op voorhand noodzakelijk is. De vraag is ook of een tarief van circa 28,5% voor ondernemers wel in verhouding staat tot een maximumtarief van 52% voor werknemers, (het gebruikelijk loon van) dga's en resultaatgenieters.
>
> Invoering van een winstbox heeft sterke herverdelingseffecten en kan dus alleen geleidelijk gebeuren. De herverdelingseffecten kunnen worden gemitigeerd door voorlopig nog een basisvrijstelling in de winstbox op te nemen in combinatie met een wat hoger tarief. Deze basisvrijstelling kan heel geleidelijk worden afgebouwd tot nul of tot een dusdanig laag bedrag dat geen urencriterium of ander toegangscriterium meer nodig is.

5.2.3. Stappen richting een winstbox

Een winstbox kan alleen geleidelijk worden ingevoerd zodat ondernemers zich kunnen voorbereiden op de nieuwe situatie. Door nu alvast stappen te nemen met het oog op een winstbox, kan de

00147

overgang straks gemakkelijker plaatsvinden. In de aanloop naar een winstbox kunnen verschillende elementen worden geherstructureerd waardoor de invoering van een winstbox dichterbij komt en makkelijker wordt.

Een eerste stap richting een winstbox is het omzetten van de zelfstandigenaftrek in een vaste basisvrijstelling met daarboven een winstafhankelijke vrijstelling (de MKB-winstvrijstelling). Hierdoor verdwijnt de belemmerende marginale druk uit de zelfstandigenaftrek. Dit bevordert doorgroei. Een basisvrijstelling kan niet hoger zijn dan de winst. Op dit moment kan een ondernemer die in een bepaald jaar te weinig winst heeft om de zelfstandigenaftrek mee te verrekenen, de in dat jaar niet gerealiseerde zelfstandigenaftrek alsnog verrekenen met winst in een toekomstig jaar. Deze voorwaartse verrekenbaarheid van niet gerealiseerde zelfstandigenaftrek vervalt dus. Bij de huidige MKB-winstvrijstelling van 12% is dan nog een basisvrijstelling mogelijk van circa € 7.000.

Bij een vaste basisvrijstelling van € 7.000 kan het urencriterium nog niet worden afgeschaft. Een dusdanig hoge vaste vrijstelling heeft namelijk een grote aantrekkingskracht op belastingplichtigen. Vanwege die aanzuigende werking is net als nu voor de zelfstandigenaftrek een toegangsdrempel nodig. Het urencriterium zorgt er thans voor dat de zelfstandigenaftrek gericht wordt op ondernemers voor wie ondernemen de hoofdactiviteit is. Het is een maatstaf voor de "substantie" van een onderneming en voorkomt dat marginale zelfstandige activiteiten in aanmerking komen voor de ondernemersfaciliteit. De SER wijst er op dat het urencriterium tegelijkertijd echter bewerkelijk is voor de ondernemer en moeilijk controleerbaar voor de Belastingdienst.[7] De SER draagt eventuele alternatieve toegangscriteria aan voor het urencriterium. Het kabinet onderkent deze bezwaren van de SER. Alternatieve toegangscriteria hebben ieder voor zich echter ook weer nadelen. Het meest eenvoudig is een systeem waarin geen toegangscriterium meer nodig is. Daarom wil het kabinet toe naar een winstbox waarin de faciliteiten uiteindelijk geheel opgaan in het lage tarief. Het urencriterium en ook eventuele alternatieve toegangscriteria die de SER aandraagt worden dan overbodig. Geen toegangscriterium is dus waar het kabinet naar toe wil. Denkbaar is dat in de uiteindelijke situatie nog wel een beperkte basisvrijstelling blijft bestaan voor starters dan wel een beperkte basisvrijstelling voor alle ondernemers met een verhoging voor starters. Zolang echter nog sprake is van een substantiële basisvrijstelling is ook een toegangsdrempel nodig. De volgende paragraaf gaat in op de vraag wat voor toegangsdrempel moet gelden voor de basisvrijstelling.

> Het vervallen van het urencriterium is een ingrijpende wijziging die verschillende vragen oproept. Zo moet gekeken worden hoe wordt omgegaan met ongebruikelijke samenwerkingsverbanden (veelal man/vrouw-firma's). Werkzaamheden verricht door een ondernemer/verbonden persoon (vaak de partner) voor een ongebruikelijk samenwerkingsverband tellen nu niet mee voor het urencriterium als deze werkzaamheden hoofdzakelijk ondersteunend van aard zijn. Ook werkzaamheden door een verbonden persoon ten behoeve van een bovenmaatschap of bovenfirma tellen niet mee. Het is niet de bedoeling dat het vervallen van het urencriterium tot gevolg heeft dat voor deze werkzaamheden recht ontstaat op het lage winstboxtarief. Voorts bestaan zowel binnen als buiten de fiscale wet- en regelgeving diverse verwijzingen naar het urencriterium. Binnen de fiscale wetgeving is bijvoorbeeld het startersbegrip gekoppeld aan het urencriterium. Maar ook buiten de fiscale wetgeving wordt verwezen naar het urencriterium, bijvoorbeeld in het Besluit bijstandverlening zelfstandigen.

Een volgende stap richting een winstbox is het laten opgaan van een aantal kleinere faciliteiten in het winstafhankelijke deel van de vrijstelling. In eerste instantie kan worden gedacht aan faciliteiten als de fiscale oudedagsreserve, de meewerkaftrek en de stakingsaftrek. De oudedagsreserve is complex en voldoet niet aan de verzorgingsdoelstelling. De meewerkaftrek en de stakingsaftrek zijn vooral restanten uit het verleden die ook gemist kunnen worden[8]. De grootste vereenvoudiging wordt natuurlijk bereikt als alle faciliteiten opgaan in de geïntegreerde faciliteit. Vereenvoudiging gaat ook hier gepaard met vergroving. Dit pleit voor een zorgvuldige

---

[7] SER-advies, "Zzp'ers in beeld, een integrale visie op zelfstandigen zonder personeel", advies 10/04, oktober 2010. De integrale kabinetsreactie op het advies is verzonden aan de Tweede Kamer bij brief van... (PM) van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

[8] Zie t.a.v. de FOR en de meewerkaftrek Studiecommissie belastingstelsel, "Continuïteit en vernieuwing, een visie op het belastingstelsel", Den Haag, 7 april 2010, p. 81 resp. EIM, "Ondernemen makkelijker en leuker? Evaluatie zelfstandigenaftrek en enkele andere fiscale instrumenten gericht op ondernemerschap", Zoetermeer: 23 augustus 2005.

00147

afweging en waar mogelijk een geleidelijke invoering en overgangsrecht. Het kabinet is echter van mening dat, om daadwerkelijk tot een vereenvoudiging te komen, we hier met open vizier naar moeten kijken en is zich er terdege van bewust dat de weg van de geleidelijkheid hier de beste methode is

Een andere te onderzoeken stap richting een winstbox zou bijvoorbeeld zijn om de huidige doorwerking van de zelfstandigenaftrek en de MKB-winstvrijstelling naar de inkomensafhankelijke regelingen alvast ongedaan te maken. Dat betekent dat deze faciliteiten de grondslag voor deze regelingen niet meer mogen verkleinen. De faciliteiten kunnen dan niet meer, zoals nu, de aanspraken op deze regelingen vergroten. Een laag tarief heeft deze doorwerking immers ook niet.

Tijdens de behandeling van het Belastingplan 2011 is in de Eerste Kamer aan het Kamerlid Essers toegezegd om in de Fiscale agenda in te gaan op zijn vraag naar de mogelijkheid van een rechtsvormneutrale ondernemingswinstbelasting. Zoals de heer Essers in zijn meest recente publicatie hierover aangeeft, kan een winstbox een stap zijn in de richting van een rechtsvormneutrale ondernemingswinstbelasting en kunnen het geleidelijk omzetten van de zelfstandigenaftrek in de MKB-winstvrijstelling en het verder terugdringen van de invloed van het urencriterium stappen zijn in de richting van een winstbox[9]. Met de heer Essers kan worden ingestemd dat een rechtsvormneutrale ondernemingswinstbelasting geen realistisch scenario is voor de korte termijn, onder andere gelet op de herverdelingseffecten, die bij invoering van een rechtsvormneutrale ondernemingswinstbelasting nog vele malen groter zijn dan bij een winstbox. Het kabinet heeft echter ook geen aanwijzingen dat het gebrek aan rechtsvormneutraliteit zodanige invloed heeft dat een rechtsvormneutrale ondernemingswinstbelasting, met alle vragen en mogelijke problemen die dit oproept, nodig is. Naar de mening van de studiecommissie belastingstelsel zijn de maatschappelijke kosten van een fiscaal geïndiceerde rechtsvormkeuze niet heel groot.

5.3. Vervolg

Als eerste stap in de richting van een winstbox stelt het kabinet voor om de zelfstandigenaftrek vorm te geven als een vaste basisvrijstelling van € 7.000 met daarboven de (huidige) MKB-winstvrijstelling van 12%. Elke ondernemer krijgt dan ongeacht de hoogte van zijn winst een vaste vrijstelling van € 7.000. Hierdoor verdwijnt de belemmerende marginale druk uit de zelfstandigenaftrek. Dit is aangekondigd in het regeerakkoord en bevordert doorgroei. Hierbij vervalt de voorwaartse verrekenbaarheid van niet gerealiseerde zelfstandigenaftrek, hetgeen ook al een vereenvoudiging oplevert. Deze eerste stap kan bij het volgende belastingplan worden ingevoerd per 2012. Een volgende stap kan gezet worden in het Belastingplan 2013. Het streven van het kabinet is er op gericht om eind deze kabinetsperiode een winstbox te introduceren.

[9] Prof.dr.P.H.J.Essers, "Rechtsvormneutraliteit", Tijschrift Formeel Ondernemingsrecht 2011/3.