

Vergaderjaar 2009–2010

32 140

Herziening Belastingstelsel

Nr. 1

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS EN MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 september 2009

In het eerste hoofdstuk van de Miljoenennota 2010 heeft het kabinet aangegeven fundamenteel te willen nadenken over Nederland in 2020: samen slimmer, schoner, sterker, solidair en solide. Daarbij is een voorstudie naar een mogelijke belastingherziening voorzien. De laatste grote herziening van het belastingstelsel dateert van 2001. Daarna is er sprake geweest van beperkte herzieningen zoals Werken aan Winst in 2007. Al voor het uitbreken van de crisis werd er vanuit de Tweede Kamer gevraagd om in aansluiting op de evaluatie van IB2001 door een fundamentele bril naar het belastingstelsel te kijken.¹

Het kabinet is van oordeel dat er aanleiding bestaat het belastingstelsel opnieuw te bezien. Daarvoor bestaat een aantal redenen.

Allereerst is het zo dat de huidige crisis de vraag naar de stabiliteit van de opbrengsten en de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten in verhouding tot die van het BBP weer actueel maakt. Het getal dat aangeeft met welk percentage de belastingopbrengst groeit bij een groei van het BBP met 1% wordt aangeduid met «macro-economische progressiefactor» (MEP). Als de groei van de belastinginkomsten achter blijft bij die van het BBP en de uitgaven gelijke tred houden met het BBP, is een voortdurende tariefsmutatie nodig om de uitgaven te financieren. Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor de premieontvangsten. Deze situatie, waarin de MEP afwijkt van 1,0 zal gevolgen moeten hebben voor de wijze waarop met het lastenkader wordt omgegaan².

Vervolgens dienen wij onszelf de vraag te stellen of de verschillende belastinggrondslagen (arbeid, winst, consumptie, vermogen, waaronder onroerend goed, milieubelastend gedrag etc.) voor de toekomst houdbare grondslagen opleveren. Voor de te kiezen mix geldt dat verschillende samenstellingen van de mix verschillende economische effecten genereren.

¹ Kamerstukken II, 2008–2009, 30 375, nr. 7.

² De vraag naar de gevolgen van een afwijkende progressiefactor voor het lastenkader zal worden opgepakt door de Studiegroep Begrotingsruimte.

Naast de vraag of er verbeteringen in de belastingmix mogelijk zijn, is ook de vraag relevant of binnen de individuele belastingsoorten (verdere) vereenvoudiging mogelijk is.

Meer en detail kunnen de volgende vragen geformuleerd worden:

- *de soliditeit van het systeem*: Zijn de belastingbronnen voldoende stabiel om op korte en lange termijn voldoende inkomsten te genereren om de uitgaven zonder lastenverzwaringen te financieren? Wat is de ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten in verhouding tot die van het BBP?
- *de solidariteit van het systeem*: Worden de lasten door de juiste personen, huishoudens en bedrijven opgebracht? Wordt inkomen uit onderneming, uit vermogen en uit arbeid en consumptie evenwichtig belast?
- *de economische efficiëntie van het systeem*: Draagt het systeem bij aan een sterk Nederland? Is de keuze van de belastingmix zodanig dat het de economische groei zo weinig mogelijk belemmert?
- *de eenvoud van het systeem*: Is het systeem slim genoeg? Kan het geld met behoud van de andere doelstellingen tegen lagere uitvoeringskosten en administratieve lasten worden verkregen? Zijn de prikkels uit het belastingstelsel voldoende duidelijk voor degenen voor wie zij bedoeld zijn?
- *de milieuvriendelijkheid van het systeem*: Ondersteunt het belastingstelsel het streven naar een schone en duurzame economie voldoende?

In het Verenigd Koninkrijk hebben dit soort vragen geleid tot de zogenaamde Mirrleesreview, een onafhankelijk studieproject van gerenommeerde internationale wetenschappers. Dit project is in 2005 begonnen en wacht nog steeds op afronding (ondanks eerdere verwachtingen dat deze in de herfst van 2008 zou kunnen plaatsvinden). In bijlage 2 is een lijst met onderwerpen van de Mirrleesreview opgenomen.

Eerder¹ heeft de staatssecretaris toegezegd nog eens naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van een Mirrleesreview in Nederland te zullen kijken. Tevens gaf hij aan het concept als zodanig, zeker gelet op de wensen die op de middellange en lange termijn leven bij de Kamer, interessant te vinden. Het kabinet staat welwillend tegenover een Nederlandse versie van de Mirrleesreview, maar heeft moeite met de hoeveelheid tijd die dit project in het Verenigd Koninkrijk nodig blijkt te hebben. Het kiest er dan ook voor dit studieproject te integreren in een voorstudie naar verschillende scenario's voor een mogelijke herziening van het Nederlandse belastingstelsel.

Voor het verrichten van deze voorstudie zal een «Studiecommissie belastingstelsel» worden ingesteld die in opdracht van de minister en staatssecretaris van Financiën de uitwerking van de voorstudie zal oppakken. In deze studiecommissie zullen externe deskundigen, ambtelijke deskundigen en het CPB zitting nemen. De commissie staat onder leiding van een externe voorzitter.

De studiegroep zal een drietal activiteiten ondernemen:

1. Aan verschillende wetenschappers en adviseurs zal worden gevraagd wat er volgens hen aan het Nederlandse belastingstelsel dient te veranderen. Deze gedachten zullen eind dit jaar door het ministerie van Financiën worden gepubliceerd.
2. Tegelijkertijd zal het bestaande stelsel worden getoetst aan de hierboven gestelde vragen.
3. De gedachten van de wetenschappers en adviseurs en de uitkomsten van deze toetsing zullen in de vervolgfase, tezamen met de conclusies

¹ in een AO over diverse fiscale onderwerpen op 26 november 2008 (Kamerstuk 30 375, nr. 7).

uit verschillende andere recente publicaties worden uitgewerkt tot mogelijke scenario's van belastingherziening. Daarbij zal in beginsel het geheel aan belasting- en premieopbrengsten worden betrokken dat is opgenomen in bijlage 3. Bij het vormgeven van de scenario's geldt als randvoorwaarde dat de scenario's

- a) stabiele en houdbare grondslagen moeten kennen, en
- b) maximaal moeten inzetten op vereenvoudiging van het stelsel

De uitgewerkte scenario's zullen worden getoetst op de volgende criteria:

- Inkomensgevolgen
- Economische effecten op korte en lange termijn¹
- Gevolgen voor het milieu
- Europese/internationale houdbaarheid
- Eenvoud, uitvoerbaarheid
- Administratieve lasten en uitvoeringskosten

De voorstudie zal in het tweede kwartaal van 2010 worden afgerond. De resultaten zullen tegelijkertijd met de resultaten van de studiegroep begrotingsruimte in juni 2010 worden aangeboden aan het kabinet en de Tweede Kamer. Bij de resultaten van de voorstudie zal ook een agenda voor vervolgonderzoek worden opgesteld.

Hoogachtend,

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager

De minister van Financiën,
W. J. Bos

¹ Het CPB zal worden gevraagd de economische effecten van de verschillende scenario's door te rekenen.

BIJLAGE 1

Samenstelling en werkwijze van de studiecommissie

De voorstudie zal worden verricht door een gemengde werkgroep van ambtenaren en externe deskundigen. De werkgroep heeft een externe voorzitter en een ambtelijk secretariaat. De werkgroep zal zelfstandig overleggen met belangengroepen (waaronder sociale partners) en deskundigen en indien gewenst opdracht geven tot extern onderzoek.

BIJLAGE 2

Inhoudsopgave VK-Mirrleesreview

- 1. Samenvatting en beleidsaanbevelingen*
- 2. Inkomensafhankelijke regelingen*
- 3. Arbeidsaanbod*
- 4. BTW*
- 5. Vergroening*
- 6. Belastinggrondslag (inkomsten uit vermogen)*
- 7. Vermogen en vermogensoverdrachten*
- 8. Effecten op consumptie en sparen van het belasten van inkomsten uit vermogen*
- 9,10 Vennootschapsbelasting en belasting van internationaal kapitaal*
- 11. Kleine bedrijven*
- 12. Beheer en compliance*
- 13. De politieke economie van belastingbeleid*

BIJLAGE 3**belasting- en premieontvangsten 2010**

| | mln. euro |
|---|----------------|
| kostprijsverhogende belastingen | 68 383 |
| omzetbelasting | 41 100 |
| belasting op aanschaf en bezit van auto's en motorfietsen | 5 793 |
| brandstofaccijns | 7 350 |
| milieubelastingen | 4 956 |
| accijns op alcohol en tabak, verbruiksbelasting op alcoholvrije dranken | 3 470 |
| overdrachtsbelasting | 2 885 |
| assurantiebelasting, kapitaalsbelasting | 829 |
| invoerrechten | 2 000 |
| belastingen op inkomen, winst en vermogen | 63 157 |
| Loon- en inkomstenbelasting | 44 443 |
| Vennootschapsbelasting gassector | 1 600 |
| Vennootschapsbelasting niet-gassector | 12 038 |
| Dividendbelasting | 2 891 |
| Successierechten | 1 713 |
| Kansspelbelasting | 452 |
| niet nader toe te rekenen | 98 |
| totaal belastingen | 131 638 |
| premies volksverzekeringen kas | 35 317 |
| premies werknemersverzekeringen (w.o. ZVW-premies) | 44 958 |
| totaal belasting- en premieontvangsten (EMU-basis) | 211 849 |