

Vergaderjaar 2014–2015

**32 140**

## **Herziening Belastingstelsel**

**Nr. 13**

### **BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 juni 2015

Afgelopen Prinsjesdag heeft het kabinet zijn brief «Keuzes voor een beter belastingstelsel» aan de Eerste en Tweede Kamer gestuurd. In deze brief heeft het kabinet keuzes gemaakt als startpunt voor een belastingherziening. Doel is ten eerste het stelsel te vereenvoudigen, om de belastingwetgeving begrijpelijker te maken voor burgers en bedrijven en beter uitvoerbaar door de Belastingdienst. Ten tweede heeft het kabinet de ambitie om de lasten op arbeid te verlagen en de economische groei te bevorderen, om zo meer mensen aan het werk te helpen.

Tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen heeft het kabinet aangekondigd de keuzes verder uit te werken en het draagvlak voor de keuzes te peilen bij de verschillende fracties. De afgelopen maanden zijn gesprekken over de kabinetskeuzes gevoerd met een brede vertegenwoordiging van uw Kamer. Het kabinet is alle gesprekspartners dankbaar voor de ontvangst, aanmoedigende woorden voor dit initiatief en hun suggesties.

Inmiddels is de verwachting dat er komend jaar ruimte op de begroting komt. Vooral nog wordt gerekend met een netto lastenverlichting van € 5 miljard. De uiteindelijke omvang is afhankelijk van de beschikbare budgettaire ruimte. Daarmee is de weg gebaad voor de beoogde lastenverlichting en het aanjagen van extra werkgelegenheid. Met dit gegeven heeft het kabinet mogelijke keuzes uitgewerkt. Een lastenverlichting van deze omvang zorgt ervoor dat werkenden er gemiddeld 1,5% tot 3% in koopkracht op vooruit gaan. Deze gunstige effecten gaan niet ten koste van de koopkracht van niet-werkenden. Afhankelijk van het uiteindelijke pakket maatregelen gaan werkende huishoudens gemiddeld circa € 800 tot € 2.000 per jaar minder inkomstenbelasting betalen. Daarnaast wordt het voor werkgevers aantrekkelijker om mensen in dienst te nemen. Voor werknemers wordt de stap naar werken of meer werken aantrekkelijker. Een belastingherziening met deze orde grootte van netto lastenverlichting geeft, mede als gevolg van het bestedingseffect, op korte en middellange termijn een impuls aan de economie. Het duurzame

werkgelegenheidseffect van de combinatie van hieronder beschreven maatregelen kan – afhankelijk van de uiteindelijke keuzes – oplopen tot circa 60.000 banen. De genoemde aantallen banen in deze brief zijn indicatief en gebaseerd op spoorboekjes van CPB modellen.

Op 17 juni jl. is met een groot aantal fracties constructief overleg gevoerd over de mogelijke uitwerking van de belastingherziening. Op basis van het gesprek heeft het kabinet het vertrouwen dat na een debat voldoende partijen met een werkbare meerderheid in de Eerste en Tweede Kamer, betrouwbaar door willen praten met als doel tot een akkoord te komen. Het kabinet stuurt daarom deze brief op hoofdlijnen. Een kabinetsreactie op het IBO zzp maakt geen deel uit van deze brief.

### **Hoofdlijnen belastingherziening**

Het kabinet wil het uitzicht op lastenverlichting benutten door de lasten op arbeid fors te verlagen. Op hoofdlijnen is hierdoor een combinatie van maatregelen mogelijk die hierna worden toegelicht.

#### *Daling van de lasten op arbeid met de genoemde € 5 mld per jaar*

Een daling van de lasten met € 5 mld leidt tot een daling van inkomstenbelasting van gemiddeld circa € 800 per werkend huishouden. Om tot een wezenlijke groei van werkgelegenheid te komen wordt de lastenverlichting vooral gericht op werkenden. In dat kader zijn de volgende maatregelen uitgewerkt:

- Een impuls in de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK) (ca. € 0,25 mld) en een verhoging van de kinderopvangtoeslag (eveneens ca. € 0,25 mld) om de arbeidsparticipatie van werkende ouders met jonge kinderen te bevorderen.
- Een gericht loonkostenvoordeel om het voor werkgevers aantrekkelijker te maken mensen met lage inkomens aan te nemen (ca. € 0,50 mld).
- Een forse intensivering van de arbeidskorting voor inkomens tot ongeveer € 50.000 (ca. € 2,50 mld).
- Een verlaging van de tarieven in de tweede en derde belastingschijf met circa 2%-punt (ca. € 2,70 mld).
- Een verhoging van het aangrijpingspunt van het toptarief (ca. € 0,90 mld). Hierdoor gaan mensen vanaf een hoger inkomen het tarief van 52% gaan betalen. Hiermee wordt het aangrijpingspunt van het toptarief meer vergelijkbaar met wat in andere landen gebruikelijk is.
- Medefinanciering van deze maatregelen door een volledige afbouw van de algemene heffingskorting (ca. – € 2,10 mld).

Door deze maatregelen gaan werkende huishoudens er gemiddeld 1,5% tot 3% in koopkracht op vooruit, terwijl de koopkracht van niet-werkenden stabiel blijft. In de nadere uitwerking zal aandacht gegeven worden aan de positie van specifieke groepen.

#### *Vereenvoudiging van het belastingstelsel*

Om het stelsel te vereenvoudigen, de belastingwetgeving begrijpelijker en beter uitvoerbaar te maken, wil het kabinet:

- Een vereenvoudiging van de uitvoering door het proces te dejuridificeren, zoals toegelicht in de uitwerking van de Brede Agenda<sup>1</sup>, die het kabinet onlangs naar uw Kamer heeft gestuurd.

<sup>1</sup> Brief van de Staatssecretaris van Financiën «Investeringsagenda Belastingdienst», d.d. 20 mei 2015, Kamerstuk 31 066, nr. 236.

- Jaarlijks vereenvoudigingsvoorstellen opnemen in het Belastingplan. Het kabinet heeft maatregelen geïnventariseerd en zal in het Belastingplan 2016 de eerste voorstellen meenemen.
- Een nieuwe financieringssysteem voor de kinderopvangtoeslag. Dit leidt tot minder administratief gedoe voor de burger. Het kabinet is gestart met de voorbereiding van de implementatie en uitwerking hiervan. Daarbij zullen de inrichting van de toezichtketen, de ICT-infrastructuur en de uitvoeringskosten worden getoetst.

#### *Herziening autobelastingen*

Het kabinet komt met voorstellen om de doelmatigheid van de duurzaamheidsprikkels voor auto's te verhogen. Daarnaast wordt ingezet op een beter uitvoerbaar en minder fraudegevoelig belastingsysteem. Al met al leiden deze voorstellen tot minder marktverstoring en meer robuuste belastinginkomsten. De maatregelen worden uitgewerkt in de Autobrief II die op korte termijn aan uw Kamer wordt gestuurd.

#### *Aanpak belastingontwijkingsmogelijkheden*

Het kabinet werkt maatregelen uit om onbedoelde belastingontwijking door dga's tegen te gaan in lijn met de eerder door de Kamer aangenomen motie<sup>2</sup>.

#### *Hervorming van de vermogensrendementsheffing*

Veel belastingplichtigen in box 3, vooral degenen met alleen een spaarrekening, hebben het gevoel belasting af te dragen over een opbrengst die er niet is geweest. Een heffing op basis van ieders werkelijk in dat jaar gerealiseerde rendement wordt door velen als gewenste oplossing genoemd, maar is zeer complex en binnen afzienbare termijn voor de Belastingdienst niet uitvoerbaar. Het kabinet heeft daarom een alternatief uitgewerkt waarin het rendement per vermogenstitel (spaar-saldo, aandelenportefeuille, onroerend goed) periodiek wordt herijkt op basis van in de markt gerealiseerde rendementen. De vermogensmix van de belastingplichtige wordt langs forfaitaire maatstaven gedifferentieerd, zodat die gemiddeld beter aansluit bij de genoten rendementen. Het tarief van 30% blijft ongewijzigd. Het kabinet beziet de mogelijkheden van een uitvoerbare tegenbewijsregeling.

#### Tot slot

Een pakket van maatregelen langs deze lijnen geeft op langere termijn circa 35.000 extra banen, in belangrijke mate ook aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Verder gaan werkende huishoudens er gemiddeld 1,5% tot 3% in koopkracht op vooruit, terwijl de koopkracht van niet-werkenden stabiel blijft.

#### **Andere mogelijke maatregelen**

Om te komen tot een verdere verlaging van de lasten op arbeid, het bevorderen van economische groei en vereenvoudiging van het belastingsstelsel zijn hier bovenop nog enkele andere opties mogelijk.

Het kabinet heeft geconstateerd dat er voor elk van deze opties een breder draagvlak lijkt te bestaan, maar ook dat mogelijke instemming uiteindelijk afhankelijk is van de samenhang van het uiteindelijke pakket en de effecten daarvan. Maatregelen waarvan is gebleken dat hiervoor nu geen

<sup>2</sup> Kamerstuk 34 002, nr. 62.

breed draagvlak bestaat zijn afgefallen. Dit betreft bijvoorbeeld het beter spreiden van de belastingdruk van particulieren over de levensloop en het verlagen van de tarieven door het snoeien in concrete aftrekposten.

Het kabinet heeft bij breed draagvlak de ambitie bovenop de hiervoor geschetste hoofdlijnen aanvullende maatregelen te treffen. Een optimale mix van de mogelijke aanvullende maatregelen zou namelijk tot nog eens maximaal 25.000 extra banen kunnen leiden, bovenop de maatregelen die onder de hoofdlijnen zijn beschreven. In dat geval gaan werkende huishoudens gemiddeld tot € 2.000 per jaar minder inkomstenbelasting betalen. De vormgeving en maatvoering van de verschillende maatregelen bepaalt of deze effectief zijn waarbij het belangrijk is de maatregelen in samenhang te beoordelen.

Denkbare maatregelen waarvoor op basis van de gevoerde gesprekken vooralsnog politiek draagvlak mogelijk lijkt, zijn:

#### *Uniformering van de btw met uitzondering van voedingsmiddelen*

Nederland maakt relatief vaak gebruik van het verlaagde tarief, dat bovendien lager ligt dan in veel andere Europese landen. Anders dan vaak wordt verondersteld, hebben lage inkomens geen relatief voordeel van ons btw-stelsel en kost het btw-stelsel banen. Bovendien leidt het verschil tussen het verlaagde en algemene tarief tot complexiteit. Harmonisatie van de tarieven leidt tot een minder problematische uitvoering en een aanzienlijke welvaartswinst. Randvoorwaarde voor uniformering is dat de opbrengst volledig én gelijktijdig wordt teruggesluisd zodat mensen er per saldo niet op achteruitgaan en dat het leidt tot meer werkgelegenheid. Voorts blijven voedingsmiddelen in het verlaagde tarief ter voorkoming van grenseffecten. Om nieuwe afbakeningsproblemen voor de Belastingdienst te voorkomen, blijven voedingsmiddelen in de horeca ook in het verlaagde tarief. Tot slot wordt rekening gehouden met de directe doorwerking naar overheidssectoren waaronder de zorgsector.

#### *Een meer gelijke behandeling van eigen en vreemd vermogen*

De vergoeding over vreemd vermogen (rente) is, in tegenstelling tot de vergoeding over eigen vermogen (dividend), aftrekbaar. Bedrijven ervaren daardoor een stimulans om meer vreemd vermogen aan te houden. Het kabinet ziet mogelijkheden om de fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen meer gelijk te trekken, waarbij met de opbrengst het tarief van de vennootschapsbelasting zou kunnen worden verlaagd. Dit in relatie tot de internationale ontwikkelingen met betrekking tot belastingontwijking. Bij de uitwerking moet rekening worden gehouden met het behoud van een goed vestigingsklimaat.

#### *Verdere vergroening*

Nederland staat volgens Eurostat in de top-3 van landen met de hoogste milieubelastingen. In de komende vijf jaar loopt de energielasting verder op tot een verhoging van circa € 2 miljard structureel per jaar door de opslag duurzame energie ter financiering van de SDE+. Het kabinet heeft in de brief «Keuzes voor een beter belastingstelsel» aangekondigd verder op zoek te gaan naar manieren om de verduurzaming van de economie verdergaand te ondersteunen, waar mogelijk ook fiscaal. Hierbij zijn de door het kabinet gehanteerde randvoorwaarden breed onderschreven: de maatregelen 1) mogen er niet toe leiden dat werkgelegenheid de grens over verdwijnt en het klimaat ondertussen niet verbetert, en 2) moeten voor de Belastingdienst goed uitvoerbaar zijn. Een maatregel die in dat verband op draagvlak lijkt te kunnen rekenen, is het

minder degressief maken van de energiebelasting op elektriciteit, waarbij de opbrengst wordt teruggesluisd naar bedrijven. Hiertoe lijken mogelijkheden te zijn waarbij we er wel voor moeten waken dat Nederland niet uit de pas gaat lopen met de omringende landen. Het kabinet staat ook in het kader van verdere vergroening open voor concrete suggesties vanuit uw Kamer binnen de hiervoor genoemde randvoorwaarden.

#### *Verruimen gemeentelijk belastinggebied*

Nederland heeft binnen de OESO het laagste aandeel decentrale belastingen. Als gemeenten een grotere verantwoordelijkheid zouden krijgen voor de eigen inkomsten, met een bijbehorend ruimer belastinggebied, versterkt dat de gemeentelijke democratie en kunnen de lasten op arbeid extra worden verminderd. Een dergelijke verruiming van het gemeentelijk belastinggebied kan uitkomen op een bedrag tussen € 2 en 4 mld per jaar waardoor de lasten op arbeid met een vergelijkbaar bedrag verder kunnen worden verlaagd. Veel partijen wijzen erop dat bij een dergelijke keuze wel rekening zou moeten worden gehouden met een aantal randvoorwaarden. Het kabinet heeft deze randvoorwaarden nader uitgewerkt. Er wordt in de eerste plaats uitgegaan van twee belastinggrondslagen, in een nader te kiezen, te fixeren onderlinge verhouding: de OZB gebruikers en een ingezetenenheffing. Dit maakt het mogelijk om de beloofde evenwichtigheid in het inkomensbeleid op stelselniveau te bewaren. Met een wettelijke bepaling worden afwentelingsmogelijkheden op specifieke groepen stemgerechtigden en niet-stemgerechtigden voorkomen. Ook moet worden voorkomen dat gemeenten inkomenspolitiek gaan bedrijven. Ten slotte moeten de varianten goed uitvoerbaar zijn. Onderdeel hiervan kan zijn dat een aantal kleine gemeentelijke belastingen wordt afgeschaft.

#### *Zorgtoeslag*

Het kabinet heeft gewerkt aan mogelijke vereenvoudigingen van de zorgtoeslag. De analyse van de juridische houdbaarheid en uitvoeringsaspecten is nog niet afgerond.

#### Tot slot

Het kabinet streeft ernaar in overleg met uw Kamer door middel van aanvullende maatregelen extra werkgelegenheid en economische groei te realiseren. Hierbij staat het kabinet uiteraard open voor concrete suggesties vanuit uw Kamer.

#### **Het vervolg**

Naar aanleiding van het gesprek van 17 juni jl. ziet het kabinet brede bereidheid om vertrouwelijk verder te overleggen om tot een akkoord te komen. Afhankelijk van de uitkomst van de verdere sondering, komt het kabinet met een voorstel. Kwaliteit en draagvlak gaan voor snelheid, maar het kabinet streeft ernaar ten minste op Prinsjesdag een voorstel klaar te hebben. Indien mogelijk wordt al een eerste stap gezet in het Belastingplan 2016. Voorstellen doen waarvan het draagvlak onzeker is, zal naar de verwachting van het kabinet niet tot succes leiden – eerdere fiscale plannen bleven op deze manier maar een paar uur in leven. Een belastingherziening slaagt alleen met brede steun en leent zich niet voor ongedragen voorstellen of vrijblijvende discussie. Het kabinet wil dan ook

graag met uw Kamer in gesprek over een breed gedragen belastinghervorming, die een flinke vereenvoudigingsstap zet en bijdraagt aan de groei van de werkgelegenheid.

De Staatssecretaris van Financiën,  
E.D. Wiebes