

Vergaderjaar 2022–2023

35 927

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2022)

32 140

Herziening Belastingstelsel

S¹

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN – FISCALITEIT EN BELASTINGDIENST

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 oktober 2022

Deze brief gaat in op het onderzoek naar fiscale regelingen en de aanpak van fiscale regelingen die dit kabinet voor ogen heeft. Het onderzoek gaat over de langjarige budgettaire ontwikkeling van fiscale regelingen, hoe de beleidsdiscussie rond fiscale regelingen zich heeft ontwikkeld en hoe de situatie in Nederland zich tot die in andere landen verhoudt. De directe aanleiding voor dit onderzoek is de motie Gündogan² die verzoekt om een breder onderzoek naar fiscale regelingen in algemene zin. Daarnaast heb ik eerder aangegeven dat ik verder wil gaan met het vereenvoudigen van het belastingstelsel.³ Deze brief geeft verder invulling aan de toezegging aan het lid Nijboer om kritisch te kijken naar fiscale regelingen en de Kamer te informeren met een plan van aanpak⁴ en de motie van het lid van der Linden die verzoekt om een ambitieus, transparant en stapsgewijs plan om het Nederlandse stelsel van sociale zekerheid en belastingen de komende jaren significant te vereenvoudigen.⁵

Voor ik inga op het onderzoek en de voorgestelde aanpak sta ik graag stil bij het proces en de rol van kabinet en parlement in dit traject. Zoals ik al vaker heb aangegeven heb ik de ambitie om negatief geëvalueerde regelingen af te schaffen, te versoberen of aan te passen. Om daar te komen is kennis van belang. Er is al veel onderzoek gedaan, maar er zijn zeker nog inhoudelijke verdiepingsslagen te maken om dichter bij aanpassingen te komen. Dat is alleen niet voldoende.

In de gesprekken die ik het afgelopen jaar met uw Kamer heb gevoerd, merk ik bij uw Kamer een grote wens tot vereenvoudiging van het belastingstelsel. Ook in de samenleving vindt deze gedachte veel

¹ De letter S heeft alleen betrekking op 35 927.

² Kamerstukken II 2020/2021, 31 066, nr. 877.

³ Kamerstukken II, 2022–2023, 32 140, nr. 119.

⁴ Stenogram bij Verantwoordingsdebat over het jaar 2021.

⁵ Kamerstukken I, 2021/2022, 35 927, nr. 1.

weerklank. Ik vind het belangrijk om te benadrukken dat dit traject een rechte rug van zowel kabinet als van uw Kamer vraagt. Het aanpassen of afschaffen van fiscale regelingen kan leiden tot pijn voor een specifieke subgroep in de samenleving die gebruik maakt van een regeling. Hoewel het altijd goed is oog te houden voor te grote effecten bij abrupte wijzigingen, mag dit ons niet weerhouden van het doel om een eenvoudiger belastingstelsel te bereiken. Het kabinet wil gaan voor een eenvoudiger belastingstelsel met fiscale regelingen die bijdragen aan het maatschappelijk belang.

Ik ga hier graag met uw Kamer het gesprek over aan en ga ervan uit dat we elkaar kunnen vinden in deze ambitie. Ik ga daarom aan de slag om te onderzoeken waar de grootste winst in vereenvoudiging zit en om de discussie te structureren. Voor de zomer van 2023 kom ik met de resultaten van dit onderzoek.

Onderzoek fiscale regelingen

Hieronder bespreek ik de belangrijkste uitkomsten van dit onderzoek (zie bijlage 1 voor het volledige rapport). In 2021 bedragen de kosten van fiscale regelingen 129 miljard euro, ofwel 40% van de totale belasting- en premieopbrengsten. Meer dan de helft van de budgettaire derving wordt verklaard door de algemene heffingskorting, arbeidskorting en de fiscale behandeling van het pensioen. Deze drie regelingen maken de budgettaire impact van fiscale regelingen in Nederland ook uitzonderlijk hoog in internationaal vergelijkend perspectief. Als hiervoor wordt gecorrigeerd ligt de budgettaire derving van Nederland dicht bij het EU- en OESO-gemiddelde.

Door met name uitbreiding van monitoring is het totale gerapporteerde budgettair belang van fiscale regelingen sinds begin deze eeuw sterk toegenomen, ook in verhouding tot het bruto binnenlands product. Maar ook zonder dit effect is er een substantiële toename in het budgettair belang te zien. De budgettaire kosten van fiscale regelingen met data vanaf 2001 zijn in verhouding tot het bruto binnenlands product (bbp) opgelopen met bijna 1%-punt. Ook de implementatie van nieuwe fiscale regelingen heeft een opwaarts effect van ongeveer 1%-punt bbp.

Het budgettair belang van sommige regelingen is fors toegenomen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de arbeidskorting, de mkb-winstvrijstelling, het verlaagde tarief in de overdrachtsbelasting, de innovatiebox en de stimulering van zuinig en elektrisch rijden. De stijging van het totaal wordt gedempt doordat omvangrijke fiscale regelingen als de hypotheekrenteaftrek en de algemene heffingskorting (als percentage bbp) in omvang af zijn genomen.

Als wordt gekeken naar de ontwikkeling van het aantal regelingen dan kan worden geconcludeerd dat het opruimen van de «fiscale rommelzolder» zoals uitgesproken door de vorige Staatssecretarissen Vijlbrief en Wiebes vooralsnog niet is gebeurd. Sinds 2003 zijn er immers ongeveer evenveel fiscale regelingen bijgekomen als afgeschaft. Over de gehele periode 2001–2021 zien we weliswaar per saldo een afname in het aantal regelingen, maar dat komt volledig door grootschalige hervormingspakketten in 2001 (herziening inkomstenbelasting) en 2003 (Strategisch Akkoord). Nederland lijkt qua aantal regelingen niet veel af te wijken van EU- en OESO-gemiddelde.

Mede naar aanleiding van adviezen van de Algemene Rekenkamer en de Studiegroep Begrotingsruimte zijn er verschillende stappen gezet om de monitoring en toezicht op fiscale regelingen te versterken. Zo is de

monitoring van fiscale regelingen in bijlage 9 van de Miljoenennota uitgebreid, zijn de begrotingsregels als het gaat om negatief geëvalueerde regelingen aangescherpt en is het toezicht op onder andere het gebruik van het toetsingskader fiscale regelingen versterkt.

Tegelijkertijd blijkt uit het onderzoek dat negatieve evaluatie-uitkomsten in de afgelopen jaren zelden hebben geleid tot versoering of afschaffen van de betreffende regelingen. Slechts 10 procent van de fiscale regelingen kent een overtuigend positieve evaluatie. De doelmatigheid en doeltreffendheid van het gros van de fiscale regelingen kan niet goed worden vastgesteld, onder meer door een gebrek aan empirisch bewijs. Dit onderstreept het belang van de ambitie van dit kabinet om – conform de begrotingsregels – kritischer te kijken naar het bestaansrecht van negatief geëvalueerde regelingen. De bredere hervormingen in 2001 en 2003 hebben laten zien dat een dergelijke grote schoonmaak mogelijk is, mits de politieke wil aanwezig is bij kabinet en parlement.

Aanpak fiscale regelingen

Ik ga gericht aan de slag met de fiscale regelingen. Vereenvoudiging is hoognodig. In beginsel geldt namelijk dat elke uitzondering op een hoofdregel leidt tot een ingewikkelder belastingstelsel. Ook leiden fiscale regelingen tot een omvangrijke budgettaire derving. Dit is alleen maatschappelijk te verantwoorden wanneer fiscale regelingen doelmatig en doeltreffend zijn. Naast de negatief geëvalueerde regelingen zijn er regelingen waarvan het doel stamt uit vervlogen tijden, ook dat is maatschappelijk niet verdedigbaar. Om tot een gerichte aanpak te komen zal ik fiscale regelingen tegen het licht houden aan de hand van de volgende criteria:

- Een beleidsdoel dat niet meer actueel is / waarbij geen onderbouwing voor overheidsingrijpen (meer) bestaat;
- Negatieve evaluatie-uitkomsten doeltreffendheid en/of doelmatigheid (zie bijlage 1 onderzoek fiscale regelingen);
- Als de regeling complex in de uitvoering en/of handhaving is voor de Belastingdienst;
- Als sprake is van slechte uitlegbaarheid, veel foutief gebruik of bovenmatige belasting van het doenvermogen van belastingplichtigen;

Over deze criteria ga ik graag in gesprek met uw Kamer. Daarnaast ga ik met maatschappelijke partijen en experts de dialoog aan over de concrete invulling hiervan. Daarbij denk ik bijvoorbeeld aan bijeenkomsten om vanuit verschillende invalshoeken over de toekomst van fiscale regelingen te spreken. Als startpunt voor deze gesprekken kijk ik onder meer naar de in het bijgevoegde onderzoek opgenomen lijst met negatief geëvalueerde regelingen.

Uiteindelijk is maatwerk nodig. Voor de ene regeling is omzetten in een subsidie passend, een andere regeling kan beter versoerd worden in combinatie met een generieke belastingverlaging. In weer andere gevallen werkt het kabinet opties uit om bestaande regelingen beter uitvoerbaar te maken. Het kabinet gaat hiermee aan de slag door verschillende opties uit te werken. Een aantal recent afgeronde evaluaties biedt daar ook aanknopingspunten voor.

Ten slotte staan er de komende tijd meerdere evaluaties van fiscale regelingen gepland (zie bijlage 2). Naast de gebruikelijke analyse van de doeltreffend- en doelmatigheid zal in het bijzonder aandacht zijn voor alternatieve beleidsinstrumenten, zodat ook de uitkomsten van deze evaluaties aanknopingspunten bieden voor hervormingen.

Tijdpad

Het is de bedoeling om deze kabinetsperiode nog vervolgstappen te zetten met de aanpak van fiscale regelingen, het kabinet komt voor de zomer van 2023 met voorstellen. Deze voorstellen zijn in aanvulling op de in het wetsvoorstel Belastingplan 2023 op genomen vereenvoudigingen. In het Belastingplan 2023 wordt voorgesteld om de volgende vijf regelingen af te schaffen: de inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK), de middelingsregeling, de fiscale oudedagsreserve (FOR) en de gebruikelijk-loonregeling voor start-ups.

Najaar 2022	Brede dialoog toekomst fiscale regelingen
	Gericht (vervolg)onderzoek
Zomer 2023	Brief aanpak vereenvoudiging
Zomer 2024	Vereenvoudigingsvoorstellen fiscale regelingen volgend kabinet

Er zijn ook maatregelen waarvan het logischer is om aan een volgend kabinet te laten. Dat kan bijvoorbeeld om uitvoeringstechnische redenen het geval zijn, maar ook omdat er eerst goede alternatieven op tafel moeten liggen. Daarvoor speelt ook de planning van de evaluaties van fiscale regelingen een rol.

De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst,
M.L.A. van Rij