

# Beleidsdocument bij internetconsultatie Aanpak Fiscale Regelingen

## 1. Inleiding

Het kabinet wil toewerken naar een eenvoudiger belastingstelsel. Dit kan onder andere door kritisch te kijken naar fiscale regelingen. Fiscale regelingen zijn fiscale faciliteiten die ervoor zorgen dat bepaalde groepen belastingplichtigen minder belasting hoeven te betalen. Het gaat dan bijvoorbeeld om vrijstellingen, kortingen of een verlaagd tarief. Concrete voorbeelden hiervan zijn de hypotheekrenteaftrek en de arbeidskorting in de inkomstenbelasting, de meewerkaftrek of verlaagd tarief vpb in de winstsfeer, de vrijstelling van de overdrachtsbelasting voor starters op de woningmarkt, de vrijstelling accijnzen voor diplomaten of de verlaagde motorrijtuigenbelasting voor bestelauto's van ondernemers of kampeerauto's. En er is nog veel meer.

Belangrijk is om mee te wegen dat fiscale regelingen tot een ingewikkelder belastingstelsel leiden, doordat over het algemeen geldt dat elke uitzondering op een hoofdregel tot meer complexiteit leidt. Ook leiden fiscale regelingen tot lagere belastinginkomsten. Deze fiscale uitzonderingen zijn maatschappelijk en economisch te verantwoorden als de regeling op een efficiënte manier bijdraagt aan het ermee beoogde doel. Bijvoorbeeld door te zorgen voor een (politiek) bepaalde inkomensverdeling, ondersteuning van de energietransitie of van het verdienvermogen van Nederland. Het is belangrijk om zeker te weten dat dit bouwwerk van regels bijdraagt aan onze maatschappij en keuzes van burgers en bedrijven niet (onnodig/onbedoeld) verstoort. Daarom bekijken we periodiek of fiscale regelingen nog doelmatig en doeltreffend zijn.

Om stappen te zetten naar een eenvoudiger stelsel worden nu ca. 130 fiscale regelingen bekeken. In de Kamer, in de media en in de maatschappij wordt ook regelmatig aandacht gevraagd voor de complexiteit en de gevolgen van het stelsel. Het voornemen van dit kabinet is dan ook om voorstellen te doen om fiscale regelingen te verbeteren of af te schaffen. Op deze manier wordt het fiscale stelsel minder complex, beter uitvoerbaar, gericht en economisch efficiënter.

Om fiscale regelingen te beoordelen/wegen, is in de kamerbrief "aanpak fiscale regelingen" (zie bijlage 1) een aantal criteria opgenomen. Het gaat dan om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling, de complexiteit voor uitvoering/handhaving, de actualiteit van het beleidsdoel en noodzaak tot overheidsingrijpen, en slechte uitlegbaarheid/veel foutief gebruik of bovenmatige belasting van het doenvermogen van belastingplichtigen. Met deze criteria wordt bekeken hoe de verschillende fiscale regelingen scoren. Ook is een dialoog gestart met experts en stakeholders over de noodzaak om fiscale regelingen aan te pakken en de wijze waarop dat kan gebeuren.

Om de aanpak en weging van de fiscale regelingen vanuit verschillende invalshoeken te benaderen en een bredere dialoog mogelijk te maken, wordt een internetconsultatie gehouden. De uitkomsten van de internetconsultatie worden gebruikt in het vervolgtraject. Uiteindelijk zal een voorstel voor de aanpak van de fiscale regelingen worden gedaan. De Staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst, zal de Tweede Kamer hierover informeren.

Hierna wordt een beknopte toelichting gegeven op de afbakening van fiscale regelingen, de uitkomsten van het onderzoek naar fiscale regelingen, de aanpak fiscale regelingen en het vervolg. De stukken die hierover verstuurd zijn aan de Tweede kamer zijn in bijlage 1 en 2 opgenomen. Verder is in bijlage 3 een overzicht van fiscale regelingen opgenomen. Bijlage 4 bevat de vragenlijst van de internetconsultatie.

## 2. Afbakening fiscale regelingen en context

Fiscale regelingen zijn in de context van dit onderzoek alle faciliteiten die de grondslag voor belastingheffing versmallen (bijv. vrijstellingen, kortingen of een verlaagd tarief). In de Miljoenennota wordt jaarlijks een overzicht gegeven. Dit is als uitgangspunt genomen en aangevuld. Zie bijlage 4 voor een overzicht van de in deze consultatie meegenomen fiscale regelingen.

De afgelopen jaren is gewezen op het belang van monitoring en toezicht op de fiscale regelingen. Er zijn diverse adviezen van de Studiegroep Begrotingsruimte en de Algemene Rekenkamer. De complexiteit van het stelsel voor zowel belastingplichtigen als voor de Belastingdienst, het budgettaire beslag van de regelingen en het gebrek aan informatie spelen hierbij een rol. Door de geldende begrotingssystematiek is er in de regel meer aandacht voor de kosten van een subsidie dan voor de kostenontwikkeling van een fiscale regeling.

Belangrijke elementen bij de monitoring en het toezicht op de fiscale regelingen zijn periodieke evaluaties van de regelingen op doelmatigheid en doeltreffendheid. En de toepassing van het toetsingskader bij evaluaties en bij besluitvorming over nieuwe fiscale regelingen.

## 3. Rapport 'Onderzoek Fiscale Regelingen'

Het onderzoek naar fiscale regelingen uit 2022 (zie bijlage 2) geeft een beeld van de omvang van de regelingen, de aantallen, de monitoring en een internationale benchmark. Het onderzoek biedt daarmee veel achtergrondinformatie over fiscale regelingen. In deze paragraaf worden enkele punten uitgelicht. Uit het onderzoek fiscale regelingen blijkt o.a. dat:

- 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.
- Een internationale vergelijking wordt bemoeilijkt door verschillende definities en aanpassingen in de loop van de tijd. Nederland komt inclusief kortingen (zoals de arbeidskorting en de algemene heffingskorting) en pensioenregelingen uitzonderlijk hoog uit. Als gecorrigeerd wordt voor deze kortingen- en daar lijkt een ratio voor- dan zit NL dichtbij OESO en EU gemiddelde.
- Het budgettaire belang van een deel van de regelingen fors is 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.
- Er ongeveer evenveel regelingen zijn bijgekomen als dat er zijn afgeschaft. Het aantal regelingen is sinds 2003 redelijk stabiel.
- Er is maar een beperkt aantal regelingen waarvan overtuigend geconcludeerd is dat ze doeltreffend en doelmatig zijn. Voor de meeste regelingen geldt dat er geen harde conclusies worden getrokken, bijvoorbeeld door niet eenduidige uitkomsten of gebrek aan empirisch bewijs. Negatieve evaluatie uitkomsten leiden zelden tot afschaffing van een regeling (zie bijlage 2, blz. 25).

In onderstaande tabel een samenvatting van (financieel) relevante ontwikkelingen per domein/thema. Voor meer details zie bijlage 2.

Domein/thema	Budgettaire Ontwikkelingen t/m 2021
Ondernemers- en ondernemingsregelingen	Het budgettaire belang van de ondernemers- en ondernemingsregelingen is de afgelopen twintig jaar toegenomen van 0,6% naar 1,5% van het bbp. Daarmee gaat er in 2021 12,7 miljard euro om in deze regelingen. Enkele regelingen bepalen een groot deel van de totale budgettaire kosten. Zo bedragen de kosten van de mkb-winstvrijstelling, innovatiebox, laag vpb-tarief en de zelfstandigenaftrek in 2021 7,8 miljard euro.
Heffingskortingen	De afgelopen tien jaar is het budgettaire belang van de arbeidskorting fors toegenomen tot bijna 3% van het bbp. Inmiddels is het budgettaire belang van de arbeidskorting met 24,7 miljard euro iets groter dan dat van de algemene heffingskorting met 23,7 miljard euro. De algemene heffingskorting is door de inkomensafhankelijke afbouw een substituut voor aanpassingen van de schijftarieven geworden.
Woningmarkt	Het budgettaire belang van de eigenwoningregelingen is de afgelopen tien jaar fors afgenomen, van 2% bbp in 2013 naar 1,1% bbp in 2021. Dit wordt volledig gedreven door de afname in de kosten van de hypotheekrenteaf trek. Achterliggend vormen de dalende rentes daarvoor de hoofdoorzaak; deze ontwikkeling is dus afhankelijk van de renteontwikkeling (nu stijgend). Daarnaast zijn in deze periode diverse maatregelen doorgevoerd die de budgettaire kosten van de hypotheekrenteaf trek beperken. Ook zijn er nieuwe regelingen zoals de verlaagde overdrachtsbelasting voor woningen en een vrijstelling voor starters.
Omzetbelasting	Binnen de omzetbelasting kent het verlaagde btw-tarief van 9 % veruit het grootste budgettaire beslag. In 2021 ca. 11,7 miljard euro. Het grootste deel van deze kosten komt door het verlaagde tarief op voeding. De Europees verplichte Btw-vrijstellingen zijn niet meegenomen.
Auto's	Het budgettaire belang van de diverse fiscale autoregelingen bedraagt bijna 3 miljard euro, waarvan meer dan de helft voor rekening komt voor de fiscaal gunstige behandeling van bestelauto's van ondernemers. De kosten van de BPM-vrijstelling en het verlaagde MRB tarief voor bestelauto's van ondernemers bedragen samen ruim 1,8 miljard euro in 2021. De kosten van de regelingen voor het stimuleren van (zeer) zuinige en emissievrije auto's zijn sinds 2010 sterk gestegen.
Energiebelasting	Binnen de energiebelasting wordt het budgettaire beslag vooral bepaald door de degressieve tariefstructuur en de belastingvermindering op de energierekening. De lagere tarieven op gas en elektriciteit voor grotere energieverbruikers zorgen voor een forse derving van belastinginkomsten van 6,3 miljard euro in 2021. Verder bestaan een aantal specifieke vrijstellingen voor de industrie en glastuinbouw in de energiebelasting en nemen de kosten van de salderingsregeling de afgelopen jaren toe.

## 4. Aanpak fiscale regelingen 2023 en verder

### *Algemeen*

Om tot een eenvoudiger belastingstelsel te komen is gekozen voor een gerichte aanpak waarbij fiscale regelingen tegen het licht worden gehouden. Dit gebeurt door de regelingen te wegen met een aantal criteria en door in gesprek te gaan met experts/stakeholders. Het resultaat komt in een ambtelijk adviesrapport.

### *Weging fiscale regelingen*

Het beoordelen van de regelingen gebeurt door ze te wegen, te ordenen. Dit gebeurt in ieder geval aan de hand van de volgende criteria:

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

Met deze weging wordt bekeken met welke regelingen (themagewijs) aan de slag moet worden gegaan. Elk criterium is van belang en kan op zichzelf aanleiding zijn om een regeling kritisch te bekijken. Afhankelijk van de uitkomst van de weging, kan het nodig zijn om verder te prioriteren. In het geval veel regelingen op een criterium negatief scoren, kan ervoor worden gekozen om bijvoorbeeld eerst te kijken naar regelingen die op twee aspecten 'negatief' scoren.

### *Dialog*

Onderdeel van de aanpak fiscale regelingen is het vormgeven van een dialoog met maatschappelijke partijen en experts. Hiervoor is/wordt in december 2022 en in voorjaar 2023 een aantal bijeenkomsten georganiseerd om vanuit verschillende invalshoeken over de toekomst van fiscale regelingen te spreken. Het doel van deze sessies is het tijdig meenemen van betrokken partijen en het ophalen van suggesties en ideeën om tot betere opties te komen.

Om breder betrokkenen in staat te stellen mee te denken en hiermee verschillende invalshoeken op te halen, wordt begin 2023 een internetconsultatie gehouden.

De *input* van de bijeenkomsten en de reacties op de internetconsultatie worden, in aanvulling op de uitkomst van de weging van de regelingen gebruikt in het vervolg van het traject. Zodra het voorstel concreter wordt en een aantal fiscale regelingen (themagewijs) in beeld is voor afschaffing/aanpassing zal gericht overleg worden georganiseerd met betrokken stakeholders.

### *Adviesrapport*

De weging van de fiscale regelingen, het overleg met stakeholders/experts en de reacties op de internetconsultatie zullen worden gebruikt om per thema tot concrete voorstellen te komen of advies voor nader onderzoek. Het doel om tot een eenvoudiger stelsel te komen, is hierbij het uitgangspunt.

De weging van de regelingen en de voorstellen zullen worden uitgewerkt en toegelicht in een ambtelijk adviesrapport.

## 5. Vervolg

Streven is dat in deze kabinetsperiode nog vervolgstappen zullen worden gezet met de aanpak van fiscale regelingen en het eenvoudiger maken van het fiscale stelsel. Het kabinet stuurt hierover een brief aan de Kamer. Het ambtelijke rapport met advies over de fiscale regelingen, dat dit voorjaar wordt afgerond is hiervoor input.

In de kamerbrief kunnen concrete voorstellen tot verbetering of afschaffing van fiscale regelingen worden opgenomen. Ook kan ervoor worden gekozen om nader onderzoek voor te stellen zodat in 2024 onderbouwde conclusies kunnen worden getrokken. Bij de voorstellen kan maatwerk nodig zijn. Voor de ene regeling is omzetten in een subsidie passend, een andere regeling kan beter versoberd worden in combinatie met een generieke belastingverlaging. In weer andere gevallen kan het nodig zijn om bestaande regelingen beter uitvoerbaar te maken.