

Vergaderjaar 2019–2020

35 302

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2020)

Nr. 76

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 maart 2020

Zoals aan uw Kamer is toegezegd¹ zijn de fiscale regelingen binnen de assurantiebelasting in 2019 in opdracht van het Ministerie van Financiën geëvalueerd. De evaluatie is uitgevoerd door het onderzoeksbureau Dialogic Innovatie & Interactie (hierna: Dialogic). Dialogic heeft onderzoek gedaan naar de in de jaren 2011 en 2013 doorgevoerde tariefsverhogingen en de vrijstellingen voor schadeverzekeringen in de assurantiebelasting. Beide onderdelen zijn door Dialogic op doeltreffendheid en doelmatigheid onderzocht. Hierbij stuur ik u het evaluatierapport² en de kabinetsreactie hierop.

Per onderwerp wordt een samenvatting van de evaluatie met de bijbehorende conclusies verstrekt alsmede de bijbehorende reactie van het kabinet.

Evaluatie fiscale regelingen assurantiebelasting

Sinds 1972 kent Nederland een assurantiebelasting, te vinden in de Wet belastingen van rechtsverkeer (WBRV). De assurantiebelasting is een belasting die geheven wordt op verzekeringen waarvan het risico in Nederland is gelegen en daarmee samenhangende diensten. Deze belasting is sinds de inwerkingtreding niet geëvalueerd. Dialogic heeft in opdracht van het Ministerie van Financiën een evaluatie uitgevoerd, waarbij is ingegaan op de doeltreffendheid en doelmatigheid van twee specifieke onderdelen van de assurantiebelasting. Het eerste onderdeel heeft betrekking op de tariefsverhogingen die in 2011 en 2013 zijn doorgevoerd. Het tweede onderdeel betreft de vrijstellingen voor schadeverzekeringen.

Er is bewust de keuze gemaakt om het onderzoek af te bakenen tot de vrijstellingen voor schadeverzekeringen, en aldus niet de vrijstellingen in

¹ Kamerstuk 35 000, nr. 2, blz. 102.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

de categorieën Leven en Zorg op deze aspecten te onderzoeken. Dit heeft te maken met het feit dat in de memorie van toelichting van de WBRV expliciet is aangegeven dat de assurantiebelasting zich alleen uitstrekt tot schadeverzekeringen.

Daarnaast is de (internationale) beleidscontext van de assurantiebelasting in kaart gebracht en is ook gekeken naar de uitvoeringsaspecten van de assurantiebelasting. Voor de uitvoeringsaspecten is onderzocht of het introduceren van een drempel voor kleine belastingplichtigen doelmatigheidswinst voor de uitvoeringspraktijk kan opleveren. De scope van het onderzoek betreft de jaren 2009 tot en met 2019³.

Doeltreffendheid en doelmatigheid tariefsverhogingen

Het assurantiebelastingtarief is in het recente verleden tweemaal verhoogd. Zo is het tarief per 1 maart 2011 verhoogd van 7,5% naar 9,7% en per 1 januari 2013 verder verhoogd van 9,7% naar 21%. Om de doeltreffendheid van de tariefsverhogingen te onderzoeken, is door Dialogic gekeken naar de mate waarin de tariefsverhogingen hebben geleid tot een stijging van de belastingopbrengsten. Het kabinet beoogde namelijk om met de tariefsverhogingen meer belastingopbrengsten te genereren. Ten aanzien van de doeltreffendheid van de tariefsverhogingen concludeert Dialogic het volgende: ««De tariefsverhogingen waren doeltreffend: in 2011 en 2013 leidden ze tot hogere belastingopbrengsten. Het is zeer onwaarschijnlijk dat de substantiële stijgingen in de belastingopbrengsten in 2011 en 2013 het gevolg zijn van incidentele of structurele externe effecten op de grondslag. De stijgingen kunnen nagenoeg geheel verklaard worden door de stijgingen van het assurantiebelastingtarief»».

Zo bedroeg de opbrengst van de verhoging in 2011 circa € 230 mln tot € 280 mln per jaar. De budgettaire opbrengst van de verhoging in 2013 lag op circa € 1.200 mln tot € 1.450 mln per jaar. De totale assurantiebelastingopbrengsten zijn daarmee gestegen van € 833 mln in 2010 naar € 2.715 mln in 2018. Eén oorzaak van de zichtbare groei van de opbrengsten is volgens Dialogic het feit dat de ingelegde premies (en hiermee de grondslag) jaarlijks toenamen. Zou het tarief niet verhoogd zijn, dan zouden de belastingopbrengsten in 2018 volgens Dialogic op circa € 970 mln uitkomen. De tariefsverhogingen vormen hiermee volgens Dialogic de voornaamste oorzaak van de groei van de opbrengsten.

Ook is door Dialogic gekeken naar de doelmatigheid van de tariefsverhogingen. Hierbij is gekeken naar de doelmatigheid vanuit maatschappelijk perspectief. Ten aanzien hiervan concludeert Dialogic het volgende: ««De tariefsverhogingen hebben gezorgd voor de gewenste toename van de belastingopbrengsten tegen zo min mogelijke kosten en ongewenste neveneffecten»». Zo blijkt uit de evaluatie dat er weinig gedragseffecten zichtbaar waren. Dit uitte zich volgens Dialogic in het feit dat de verzekeraars de hogere kosten als gevolg van de assurantiebelasting volledig aan hun klanten hebben doorberekend en dat desondanks verzekerden hun gedrag op de lange termijn beperkt hebben aangepast aan de hogere prijzen voor verzekeringen. Zie ook de toelichting van Dialogic op dit punt: ««Wij zien geen veranderingen in het aantal polissen, de gemiddelde premie-inleg en de soorten verzekeringen die afgesloten worden. De reden hiervoor is dat verzekerden bij veel polissen geen mogelijkheden hebben om hun premiekosten substantieel te verlagen. Op de korte termijn is wel een effect zichtbaar geweest, een daling van de grondslag

³ Voor de beleidsgeschiedenis is teruggekeken tot 1972, zijnde het jaar dat de assurantiebelasting inwerking is getreden. Niet alle data is beschikbaar voor 2019, in die gevallen is naar de periode 2009–2018 gekeken.

van 10% bij een prijsstijging van 10%. Wellicht heeft een kleine groep verzekerden het hogere tarief in het eerste jaar kunnen ontwijken.»»

Het kabinet ziet geen aanleiding om de tarieven van de assurantiebelasting te wijzigen.

Doeltreffendheid en doelmatigheid vrijstellingen voor schadeverzekeringen

Dialogic heeft onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van de vrijstellingen voor schadeverzekeringen, zijnde de vrijstellingen voor luchtvaart-, scheepvaart-, transport- en exportkredietverzekeringen⁴.

Om de doeltreffendheid van de vrijstellingen voor schadeverzekeringen te onderzoeken, is door Dialogic allereerst in beeld gebracht wat de achterliggende doelen van de vrijstellingen zijn, aangezien deze per vrijstelling verschillen. Zie onderstaand in tabel 1 een overzicht van de beleidsdoelen van de vrijstellingen voor schadeverzekeringen.

Tabel 1. Overzicht beleidsdoelen van de vrijstellingen voor schadeverzekeringen (bron: Dialogic)

Doel vrijstelling	Luchtvaart	Scheepvaart	Transport	Exportkrediet
Voorkomen verstoring internationale concurrentieverhoudingen	√	√	√	
Vermijden doorbreken bestaande handelsgebruiken			√	
Beschermen internationale concurrentiepositie Nederlandse exporteurs				√

Vervolgens heeft Dialogic onderzocht in hoeverre de bovenstaande beleidsdoelstellingen dankzij de vrijstellingen voor schadeverzekeringen worden gerealiseerd.

Dialogic concludeert voor de vrijstellingen voor luchtvaart- en scheepvaartverzekeringen dat deze redelijk respectievelijk zeer doeltreffend zijn. Het doel van beide vrijstellingen is om een verstoring van internationale concurrentieverhoudingen te voorkomen. De vrijstellingen dragen volgens Dialogic bij aan deze beleidsdoelstelling, zij het dat er bij de vrijstelling voor luchtvaart primair sprake is van een relatief klein voordeel voor één marktpartij. Hierdoor is de vrijstelling voor luchtvaartverzekeringen als redelijk doeltreffend bestempeld. De vrijstelling voor scheepvaartverzekeringen is daarentegen zeer doeltreffend, zonder het bestaan van deze vrijstelling zou een groot aantal marktpartijen volgens Dialogic worden geconfronteerd met substantiële kostenverhogingen, die zij beperkt zouden kunnen doorberekenen aan hun klanten.

De vrijstelling voor exportkredietverzekeringen wordt door Dialogic als zeer doeltreffend bestempeld. Deze vrijstelling heeft tot doel het beschermen van de internationale concurrentiepositie van Nederlandse exporteurs. Zonder deze vrijstelling zou een specifieke set projecten van Nederlandse exporteurs verloren gaan aan buitenlandse concurrenten, omdat de hogere tarieven zouden leiden tot hogere prijzen en dus een concurrentienadeel voor de Nederlandse exporteurs.

⁴ Het betreft de vrijstellingen in artikel 24 lid 1, onderdelen e, f en h WBRV. De vrijstelling voor herverzekeringen (artikel 24, lid 1, onderdeel g WBRV) betreft ook een vrijstelling voor schadeverzekeringen, maar is gezien de aard van de regeling (dubbele belastingheffing voorkomen) niet in het onderzoek betrokken.

Het doel van de vrijstelling voor transportverzekeringen is tweeledig. Enerzijds dient de vrijstelling een verstoring van internationale concurrentieverhoudingen te voorkomen, anderzijds is het doel om te vermijden dat bestaande handelsgebruiken worden doorbroken. Het bestaan van de vrijstelling draagt volgens Dialogic bij aan het voorkomen van de verstoring van internationale concurrentieverhoudingen, omdat Nederlandse transporteurs anders benadeeld zouden worden ten opzichte van transporteurs van dezelfde producten in landen die eenzelfde vrijstelling kennen. Bovendien draagt de vrijstelling bij aan het vermijden dat bestaande handelsgebruiken worden doorbroken, immers transporteurs zullen door het bestaan van de vrijstelling minder snel geneigd zijn om de verzekering buiten Nederland af te sluiten. Alleen het deel van de vrijstelling dat ziet op binnenlands transport wordt door Dialogic als minder doeltreffend bestempeld. Dit gezien het feit dat meerdere andere landen geen vergelijkbare vrijstelling voor binnenlands transport kennen, alleen voor grensoverschrijdend transport.

Verder heeft Dialogic onderzoek gedaan naar de doelmatigheid van de vrijstellingen voor schadeverzekeringen. Hier verstaat Dialogic onder de misgelopen belastingopbrengsten van de overheid door de vrijstellingen en andere mogelijke neveneffecten van de vrijstellingen. Op dit terrein heeft Dialogic ingeschat dat alle vrijstellingen (zeer) waarschijnlijk doelmatig uitwerken, omdat afschaffing ervan gepaard zou gaan met (behoorlijke) gedragseffecten.

Alleen voor de vrijstelling voor transportverzekeringen is het onzeker of deze als doelmatig kan worden beschouwd. Dit heeft te maken met het feit dat de vrijstelling mogelijk doelmatiger zou kunnen worden indien deze beperkt wordt tot grensoverschrijdend transport. Het is echter onzeker of de opbrengsten van een verdere differentiatie opwegen tegen de gevolgen hiervan voor de uitvoering en de administratieve lasten voor transporteurs.

Het budgettaire belang van de vrijstellingen voor schadeverzekeringen bedraagt volgens Dialogic naar schatting in totaal circa € 100 mln (2018, zonder gedragseffecten), waarvan de vrijstelling voor transportverzekeringen een substantieel onderdeel is. De uitkomsten van Dialogic met betrekking tot de doeltreffendheid en doelmatigheid van de vrijstellingen voor schadeverzekeringen zijn in tabel 2 weergegeven.

Tabel 2. Doeltreffendheid en doelmatigheid van de vrijstellingen voor schadeverzekeringen (bron: Dialogic, bewerkt)

Type verzekering	Doeltreffendheid	Doelmatigheid
Luchtvaart	Redelijk doeltreffend	Waarschijnlijk doelmatig
Scheepvaart	Zeer doeltreffend	Zeer waarschijnlijk doelmatig
Transport	Van niet of nauwelijks doeltreffend tot zeer doeltreffend	Onzeker
Exportkrediet	Zeer doeltreffend	Waarschijnlijk doelmatig

Het kabinet ziet geen aanleiding om gezien deze uitkomsten de vrijstellingen voor de genoemde schadeverzekeringen aan te passen. Alleen bij de transportverzekering is de doelmatigheid onzeker voor wat betreft het binnenlands transport. Gezien de beperkte omvang van Nederland, is het niet uitzonderlijk dat transportbedrijven ook een afzetmarkt hebben buiten Nederland. Het beperken van het toepassen van de vrijstelling op alleen grensoverschrijdend transport, zal het systeem voor zowel het bedrijfsleven als de Belastingdienst compliceren. Dit terwijl het kabinet het belastingstelsel juist wenst te vereenvoudigen en niet complexer wil

maken. Vandaar dat het kabinet de vrijstelling van assurantiebelasting voor transportverzekeringen in zijn huidige vorm wil handhaven.

Uitvoeringsaspecten assurantiebelasting

Dialogic heeft tevens onderzoek gedaan naar de omvang van de uitvoeringskosten van de Belastingdienst. De uitvoeringskosten van de Belastingdienst bedragen op dit moment op personeelsvlak 7,6 fte. Voor verzekeraars zit de grootste complexiteit volgens Dialogic in het bepalen van de hoogte van de assurantiebelasting voor samengestelde (complexe) verzekeringsproducten.

Dialogic geeft aan dat de uitvoeringskosten die gepaard gingen bij de tariefsverhogingen vooral eenmalig van aard waren: «De verzekeraars kenden eenmalige administratieve lasten als gevolg van de verhogingen van het assurantiebelastingtarief. Doordat de aanpassing in 2013 een zeer korte tijd kende tussen formele aankondiging en implementatie waren de problemen hier het grootst. Additionele inspanningen van de Belastingdienst die voortkomen uit de verhoging van de assurantiebelasting zijn er niet geweest.»»

Tot slot is onderzoek gedaan naar de beleids optie voor het introduceren van een drempel voor kleine verzekeraars. Het invoeren van een drempel⁵ leidt tot ruim € 120.000 per jaar minder opbrengsten aan assurantiebelasting. Aan de kant van de kleine belastingplichtigen levert het naar schatting een beperkte tot substantiële besparing van de administratieve lasten op. Aan de kant van de Belastingdienst levert het invoeren van de drempel een besparing van ongeveer € 10.000 per jaar op. Het is daardoor volgens Dialogic onduidelijk of de gemiste opbrengsten opwegen tegen de besparing aan uitvoeringskosten en administratieve lasten.

De eerste inschattingen van de gevolgen in de evaluatie bieden niet voldoende grond om een afgewogen oordeel te kunnen geven over de invoering van een drempel.

Andere suggesties

Dialogic heeft interviews afgenomen bij verschillende partijen. Daar zijn bepaalde wensen uit naar voren gekomen. Zo is door meerdere respondenten aangegeven om de papieren aangifte te vervangen door een digitale aangifte. Dit zou de kwaliteit van de aangifte kunnen verbeteren. Het kabinet is op dit moment niet voornemens de wijze van aangifte te wijzigen. Overigens geniet het wel de voorkeur van het kabinet om papieren aangiften zoveel mogelijk te digitaliseren.

Daarnaast geldt voor eventuele toekomstige veranderingen van het tarief dat er volgens meerdere respondenten meer tijd moet zitten tussen het moment van bekendmaking en moment van invoering. Hierdoor hebben verzekeraars meer tijd om hun systemen aan te passen aan de nieuwe tarieven. Een aanbeveling die hiermee samenhangt is dat een tariefsverandering per 1 januari ingaat en niet later in het jaar. Dit maakt het voor verzekeraars makkelijker om de wijzigingen te communiceren. Het kabinet dankt de respondenten voor deze notie en zal deze betrekken bij eventuele toekomstige besluitvorming over tariefsaanpassingen.

⁵ Hierbij heeft Dialogic voor het onderzoek als drempelwaarde gehanteerd een bedrag van € 1.000 aan af te dragen assurantiebelasting per jaar. De kleinere verzekeraars die onder de drempel van € 1.000 uitkomen, hoeven in zijn geheel geen assurantiebelasting meer af te dragen.

Conclusie

Het kabinet is Dialogic zeer erkentelijk voor het uitgevoerde onderzoek en het opgeleverde evaluatierapport. De assurantiebelasting levert jaarlijks circa € 2,7 miljard op. Het kabinet vindt het dan ook verstandig dat de assurantiebelasting is geëvalueerd, temeer omdat deze sinds inwerking-treding in 1972 niet eerder op doeltreffendheid en doelmatigheid is onderzocht.

Het kabinet zal naar aanleiding van de evaluatie geen voorstellen tot wijziging van de assurantiebelasting doen.

De Staatssecretaris van Financiën,
J.A. Vijlbrief