

Vergaderjaar 2003–2004

26 727

Wet inkomstenbelasting 2001 (Belastingherziening 2001)

Nr. 131

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 22 december 2003

In de Invoeringswet Wet inkomstenbelasting 2001 is een bepaling opgenomen dat in 2005 een verslag aan de Kamer zal worden gezonden over de doeltreffendheid en de effecten van de Wet inkomstenbelasting 2001 in de praktijk. Bij de behandeling van het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2001 en de Financiële verantwoordingen 2001 is toegezegd dat vooruitlopend op de in 2005 af te ronden (eind-)rapportage van deze evaluatie in het jaar 2003 een voorlopig *ex post* beeld zal worden gegeven van de budgettaire gevolgen van de Wet inkomstenbelasting 2001.

Mede namens de staatssecretaris van Financiën bied ik u de resultaten van de budgettaire nacalculatie aan. Daarbij krijgen de wijzigingen bij de heffing op het vermogen en de vermogensinkomsten extra aandacht. De nacalculatie is overigens nog niet definitief. Voor de meeste onderdelen van de Wet inkomstenbelasting 2001 gaat het om nieuwe, nog voorlopige schattingen op basis van zo recent mogelijke uitvoeringsinformatie.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

Voorlopige nacalculatie budgettaire gevolgen Wet inkomstenbelasting 2001

1. Inleiding en samenvatting

Op 1 januari 2001 is een belastingherziening ingevoerd, waarvan de Wet inkomstenbelasting 2001 de kern vormt. Deze notitie gaat in op de nacalculatie van de budgettaire gevolgen van deze wet. Deze nacalculatie is nog niet definitief. Voor de meeste onderdelen van de Wet inkomstenbelasting 2001 gaat het om nieuwe, nog voorlopige schattingen op basis van zo recent mogelijke informatie. Nadere uitvoeringsinformatie van de Belastingdienst komt pas later beschikbaar. Een definitief en integraal *ex post* beeld van de budgettaire gevolgen zal uiterlijk in de eerste helft van 2005 beschikbaar komen.

De nacalculatie van de budgettaire gevolgen van de Wet inkomstenbelasting 2001 wordt mede verricht naar aanleiding van een aantal concrete toezeggingen die zijn gedaan. In de Invoeringswet Wet inkomstenbelasting 2001 is een bepaling opgenomen dat in 2005 een verslag aan de Tweede Kamer zal worden gezonden over de doeltreffendheid en de effecten van de Wet Inkomstenbelasting 2001 in de praktijk. In dat verslag moet afzonderlijke aandacht worden besteed aan de ontwikkeling van de heffingsgrondslag in het algemeen en die van het inkomen uit sparen en beleggen in het bijzonder (i.c. de vermogensrendementsheffing van box 3). Bij de behandeling van het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2001 en de Financiële verantwoordingen 2001 is toegezegd dat in het jaar 2003 een voorlopig *ex post* beeld zal worden gegeven van de budgettaire gevolgen van de Wet inkomstenbelasting 2001.

Uit de voorlopige budgettaire nacalculatie kunnen de volgende conclusies worden getrokken. Volgens de destijds opgestelde ramingen werd in 2001 per saldo een *ex ante* structurele budgettaire derving verwacht van circa € 2,8 miljard (op transactiebasis, cijfers 2001). De voorlopige nacalculatie levert een *ex post* budgettaire derving op van circa € 3,1 miljard. Dit is circa € 0,3 miljard meer dan *ex ante* in de Miljoenennota 2001 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, nr. 1, tabel 3.3.1 op pagina 119) is gepresenteerd.

Het hogere *ex post* budgettaire beslag houdt verband met de tariefoperatie en, in mindere mate, de omzetting van het arbeidskostenforfait in de arbeidskorting.

Naar verwachting leidt de gewijzigde heffing van vermogens(inkomsten) structureel tot de beoogde (meer)opbrengst van € 0,3 miljard.

Ex post zijn de grondslagen van de verschillende belastingen veelal hoger uitgekomen dan waarvan bij de opstelling van de *ex ante* ramingen werd uitgegaan ten gevolge van een gewijzigd economisch beeld. Dit heeft niet alleen positieve gevolgen gehad voor de belasting- en premieontvangsten (het totaal van belasting- en premieontvangsten in 2001 is meegevallen ten opzichte van de raming), maar in het algemeen ook voor de belasting- en premie effecten van de fiscale maatregelen. Beide effecten vallen onder de zogenoemde endogene ontwikkeling.

De rest van deze notitie is als volgt opgezet. Paragraaf 2 geeft een korte beschrijving op hoofdlijnen van de belastingherziening 2001. Paragraaf 3 plaatst enkele algemene opmerkingen over de analyse van de voorlopige budgettaire nacalculatie. In paragraaf 4 wordt het na de parlementaire behandeling resulterende budgettaire beeld van de Wet inkomstenbelasting 2001 gepresenteerd. Tevens worden de resultaten van de voorlopige

budgettaire nacalculatie weergegeven. Voor zover mogelijk zullen de oorzaken van de verschillen nader worden toegelicht. Daarbij krijgen de wijzigingen bij de heffing op het vermogen en de vermogensinkomsten extra aandacht.

2. Hoofdpijnen belastingherziening 2001

Een belangrijke doelstelling van de belastingherziening 2001 was een verbreding van de belastinggrondslag en een verlaging van de tarieven in de loon- en inkomstenbelasting. De belastingherziening diende tevens een bijdrage te leveren aan de bevordering van de werkgelegenheid en aan de economische structuur en de concurrentiekracht van Nederland. Andere doelstellingen waren het bevorderen van de emancipatie en economische zelfstandigheid van burgers en het bijdragen aan een duurzame economische ontwikkeling door een verdere vergroening van het belastingstelsel.

De vormgeving van de belastingherziening verliep grotendeels langs de lijnen van de nota «Belasting in de 21e eeuw: een verkenning» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 810, nr. 2) en de nadere invulling die daaraan in het Regeerakkoord van 1998 is gegeven. Dit hield in grote lijnen het volgende in: een verschuiving van directe naar indirecte belastingen, waaronder verhoging van de BTW en de milieubelastingen, verbreding van de belastinggrondslag door versobering en afschaffing van een aantal aftrekposten, en de invoering van het gesloten boxenstelsel en van de vermogensrendementsheffing. Met de opbrengst van deze maatregelen, aangevuld met een extra reservering voor lastenverlichting, is de tariefstructuur voor de belasting op inkomen uit werk en woning aangepast, met als meest kenmerkende elementen een aanzienlijke verlaging van de tarieven, het omzetten van de belastingvrije som in een individueel uit te betalen heffingskorting, het omzetten van het arbeidskostenforfait in een arbeidskorting, en de invoering van de ouderenkorting. Bij door de Tweede Kamer aangebrachte amendementen zijn onder meer de inkomensafhankelijke kinderkorting en de combinatiekorting voor werkende ouders toegevoegd.

De Wet inkomstenbelasting 2001 vormt de kern van de meeromvattende belastingherziening. Conform de afspraken uit het regeerakkoord uit 1998 werden de vergroeningsmaatregelen uit de belastingherziening en de terugsluis van de opbrengst daarvan gefaseerd vanaf 1 januari 1999 in drie tranches ingevoerd. De uitwerking daarvan heeft plaatsgevonden in de belastingplannen voor de jaren 1999, 2000 en 2001. In de loop van 1999 en 2000 is het eigenlijke wetsvoorstel Wet inkomstenbelasting 2001 door het parlement behandeld. De wet is op 1 januari 2001 in werking getreden. In het vervolg van deze notitie worden de fiscale maatregelen als volgt geclusterd (het vergroeningspakket eerste en tweede tranche blijven hier buiten beschouwing):

1. een verhoging van het algemene BTW-tarief
2. lastenverzwaringen in verband met de vergroening
3. een verbreding van de belastinggrondslag door versobering en afschaffing van een aantal aftrekposten
4. vervanging van de progressieve heffing over inkomsten uit vermogen en van de vermogensbelasting door de vermogensrendementsheffing in box 3
5. overige financieringsmaatregelen
6. vervanging van het arbeidskostenforfait en het inactievenforfait door de arbeidskorting
7. verlaging van de tarieven, het omzetten van de belastingvrije som in een individueel uit te betalen heffingskorting en het invoeren van de ouderenkorting

8. Invoering van overige heffingskortingen, zoals de kinderkorting en de combinatiekorting, en de AWF-verhoging.

3. Analyse budgettaire nacalculatie

Om de uitkomsten van de nacalculatie op de juiste wijze te kunnen interpreteren is een goed begrip van gehanteerde definities noodzakelijk. Daarom wordt allereerst ingegaan op de definitie van het budgettaire beslag van fiscale maatregelen en de redenen waarom uitkomsten later daarvan af kunnen wijken.

Het budgettaire beslag van fiscale maatregelen is het *ex ante* geraamde effect op de belastingontvangsten waarbij (standaard) gedragseffecten en economische ontwikkelingen hier geen onderdeel uitmaken van het gepresenteerde (autonome) budgettaire effect van de gewijzigde fiscale wetgeving, maar vallen onder de zogenoemde «in- en uitverdieneffecten». Het budgettaire effect van de economische ontwikkeling valt onder de endogene ontwikkeling van de belastingopbrengst. Inzichten in het economische beeld kunnen naderhand nog wel wijzigen, en bieden daarmee een nadere verklaring voor de realisaties van de belastingontvangsten. Zo zal een hogere economische groei gewoonlijk leiden tot hogere (endogene) belastingontvangsten, vanwege groeiende werkgelegenheid, hogere winsten, hogere consumptieve bestedingen en/of loonen prijsbijstellingen. Als gevolg daarvan zijn in het algemeen ook de belasting- en premie effecten van een fiscale maatregel groter. Dit valt echter onder de endogene ontwikkeling van de belastingontvangsten en heeft geen invloed op het *ex post* budgettaire beslag van de fiscale maatregelen. De uitkomst *ex post* van een budgettaire nacalculatie kan afwijken van de *ex ante* ingeboekte effecten als in de berekening veronderstellingen en schattingen zijn gebruikt die achteraf ten onrechte blijken en niet op enigerlei wijze samenhangen met de economische ontwikkeling.

De raming van de budgettaire gevolgen van de Wet inkomstenbelasting 2001 is destijds grotendeels gebaseerd op statistisch materiaal van de Belastingdienst dat bij de voorbereiding van het wetsvoorstel beschikbaar was. Box 1 geeft nadere informatie over de destijds opgestelde raming. Bij de nacalculatie is onder meer gebruik gemaakt van een steekproefbestand van de Belastingdienst met realisatiecijfers over 2000. Daarnaast is gebruik gemaakt van voorlopige aangifte- en aanslaggegevens over 2001 zoals die medio 2003 beschikbaar waren. Aan de hand van deze gegevens is een nacalculatie mogelijk. Het gaat echter nog steeds om een voorlopig budgettair beeld, omdat met name het steekproefbestand voor 2001 nog niet volledig gevuld is en daarom nog geen integrale (micro-model) simulaties ten opzichte van ongewijzigd beleid kunnen worden uitgevoerd. Nadere uitvoeringsinformatie van de Belastingdienst kan aanleiding geven tot bijstellingen in het hier gepresenteerde beeld. Uitsluitel hierover kan pas bij het volledige (eind)rapport van de evaluatie van de belastingherziening in 2005 worden gegeven.

Box 1: Nadere informatie over de destijds opgestelde raming

Deze box geeft enige aanvullende informatie over de totstandkoming van de *ex ante* raming van de budgettaire effecten van de Wet Inkomstenbelasting 2001 die in de Miljoenennota 2001 is gepresenteerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, nr. 1, tabel 3.3.1, pagina 119).

Een belangrijk deel van de voorstellen in de Wet inkomstenbelasting 2001 is geraamd met behulp van een micro-simulatiemodel. Dit model is gebaseerd op steekproefgegevens van de Belastingdienst uit 1995 die zijn geactualiseerd naar 1999. Het budgettaire beslag van de fiscale maatregelen was het effect op de belasting- en premieopbrengst als in 1999 het

wetsvoorstel zou worden ingevoerd ten opzichte van ongewijzigd beleid. De bedragen in het oorspronkelijke wetsvoorstel Wet inkomstenbelasting 2001 luiden in cijfers 1999.

Voor de fiscale wijzigingsvoorstellen die niet in het micro-simulatiemodel konden worden gevat (o.a. invoering vermogensrendementsheffing, aanpassing spaarloonregeling) zijn enkele gerichte onderzoeken uitgevoerd, onder meer door het Centraal Bureau voor de Statistiek, het Centraal Planbureau en de Belastingdienst.

De budgettaire effecten in de memorie van toelichting van 1999 vormden het uitgangspunt voor de parlementaire behandeling die in 1999 en 2000 heeft plaatsgevonden. Tijdens de parlementaire behandeling zijn enkele wijzigingsvoorstellen aangenomen. Voorts zijn de budgettaire effecten geactualiseerd naar (de toenmalige inzichten over het economische beeld van) het belastingjaar 2001. Bij de uiteindelijke verwerking van de budgettaire gevolgen voor de Miljoenennota 2001 zijn deze drie elementen, te weten de oorspronkelijke voorstellen, de amendementen en de endogene ontwikkeling tussen 1999–2001 in de cijfers verwerkt.

Benadrukt dient te worden dat als gevolg van het ingrijpende karakter van de belastingherziening de budgettaire gevolgen ook in een later stadium met onzekerheden zijn omgeven. Zo wordt het zicht op de uiteindelijke effecten bemoeilijkt door het feit dat vlak voor en gelijktijdig met de inwerkingtreding van de Wet inkomstenbelasting 2001 ook andere fiscale maatregelen met budgettaire gevolgen zijn doorgevoerd¹. Voorts is er sprake van wisselwerking tussen de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel, waardoor het niet altijd eenvoudig is om de autonome effecten van de belastingherziening te isoleren. Ook anticipatie op de gewijzigde fiscale wetgeving vormt een complicerende factor, waardoor bij sommige maatregelen het zicht op de structurele budgettaire gevolgen wordt belemmerd².

Tot slot moet bedacht worden dat de voorlopige nacalculatie grotendeels geschiedt op basis van de gerealiseerde grondslagen in 2000. Deze zijn mede bepaald door de economische ontwikkeling en gedragsreacties op de gewijzigde omstandigheden.

4. Uitkomsten

Met inachtneming van de vorenstaande opmerkingen en kanttekeningen kunnen de volgende conclusies worden getrokken. Uit tabel 1 blijkt dat volgens de destijds opgestelde ramingen met de voorstellen in 2001 per saldo een *ex ante* structurele budgettaire derving werd verwacht van circa € 2,8 miljard (op transactiebasis, in cijfers 2001). De nieuwe – nog steeds voorlopige – berekeningen leveren een *ex post* budgettaire derving op van circa € 3,1 miljard, hetgeen structureel € 0,3 miljard meer budgettair beslag betekent dan *ex ante* in de Miljoenennota 2001 is gepresenteerd (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, nr. 1, tabel 3.3.1 op pagina 119).

Tabel 1: Ex ante en ex post budgettaire effecten van de Wet IB 2001, structureel in miljarden euro

	Ex ante	Ex post	Vershil ^a
Financiering	5,5	5,6	0,1
BTW-verhoging	2,2	2,2	0,0
Vergroening	0,8	0,8	0,0
Grondslagverbreding	2,3	2,3	0,1
Nieuwe heffing op vermogen en vermogensinkomsten	0,3	0,3	0,0
Overig	– 0,1	– 0,1	0,0

¹ Zo zijn er in het Belastingplan 2001 ook andere fiscale maatregelen met budgettaire gevolgen ingevoerd die als zodanig los staan van de Wet inkomstenbelasting 2001, zoals een extra verhoging van de arbeidskorting in het kader van het zogenoemde pakket Arbeidsmarkt en armoedeval, en het vervallen van de bijzondere tarieven in het kader van het Ondernemerspakket 2001. Zowel bij de *ex ante* raming van de kosten van de belastingherziening als bij de voorlopige budgettaire nacalculatie is zo goed mogelijk gecorrigeerd voor de invloed die deze fiscale maatregelen hebben gehad op de belasting- en premieopbrengst.

² Zo zullen consumenten in 2000, in anticipatie op de aankomende BTW-verhoging in 2001, hun consumptieve bestedingen – van vooral zwaarder belaste duurzame goederen – voor een deel naar voren hebben gehaald. Daarnaast zijn er ook sterke aanwijzingen voor een toename van de lijfrenteaf trek in 2000 in anticipatie op de beperking van de premieaf trek die per 1 januari 2001 in werking is getreden. Dergelijke anticipatie-effecten maken een vergelijking tussen de belastinggrondslag bij nieuw en ongewijzigd beleid gecompliceerd.

	Ex ante	Ex post	Verschi ^a
Aanwending	- 8,4	- 8,7	- 0,4
Vervanging arbeidskosten en inactievenforfait door arbeidskorting	- 0,4	- 0,5	- 0,1
Overige kortingen in loon- en inkomstenbelasting, inclusief AWF verhoging	- 0,6	- 0,5	0,0
Tariefsverlaging loon- en inkomstenbelasting, inclusief heffings- en ouderenkorting	- 7,4	- 7,7	- 0,3
Saldo Wet IB 2001	- 2,8	- 3,1	- 0,3

^a Er kunnen afrondingsverschillen optreden.

Uit tabel 1 blijkt dat de opbrengst van de grondslagverbredende maatregelen volgens de huidige inzichten bijna € 0,1 miljard hoger dan bij de *ex ante* berekeningen geraamd. De grondslagverbredende maatregelen bestaan onder meer uit de volledige afschaffing van de aftrekbaarheid van rente voor consumptief krediet en van werkelijke beroepskosten en een beperking van de lijfrenteaf trek, de spaarloonregeling, het reiskostenforfait en de buitengewone lasten regeling. De bijstelling van de budgettaire opbrengst van de grondslagverbredende maatregelen kan worden toegeschreven aan nieuwe uitvoeringsinformatie over het grondslagniveau van onder andere het spaarloon en de aftrek buitengewone lasten. Deze nieuwe informatie heeft geleid tot een opwaartse bijstelling van de grondslag, die bij beschikbaarheid van de informatie al *ex ante* in het beeld zou zijn betrokken.

De vervanging van het arbeidskostenforfait door de arbeidskorting, waarbij tevens het zogenoemde inactievenforfait werd afgeschaft, valt per saldo € 0,1 miljard hoger uit dan *ex ante* verwacht. Het met de tariefoperatie gemoeide bedrag valt ten opzichte van de *ex ante* raming € 0,3 miljard hoger uit. De tariefoperatie bestaat uit de verlaging van de tarieven, het omzetten van de belastingvrije som in een individueel uit te betalen heffingskorting, en het invoeren van de kinderkorting, de combinatiekorting en de ouderenkorting. Bij de belastingherziening is de grondslag in box 1 enerzijds verbreed door het schrappen en beperken van aftrekposten, en anderzijds versmald doordat inkomsten uit vermogen zijn verplaatst naar box 3. De narekening valt hoger uit doordat de relevante grondslag in box 1 voor 2001 niet goed was ingeschat.

Nieuwe heffing op vermogen en vermogensinkomsten

Een belangrijke structuurwijziging is de introductie van de forfaitaire vermogensrendementsheffing en het vervallen van de progressieve inkomstenheffing over de werkelijke inkomsten uit vermogen (o.a. rente, dividend en inkomsten uit onroerend goed) en van de vermogensbelasting. Forfaitair is het rendement op het particuliere vermogen op 4% vastgesteld. Hierover geldt een vast proportioneel tarief van 30%. Tabel 2 geeft een overzicht van de per saldo optredende budgettaire effecten.

Tabel 2: Ex ante en ex post budgettaire effecten van nieuwe heffing op (inkomsten uit) vermogen, structureel in miljarden euro

	Ex ante	Ex post	Verschil ^a
Netto budgettair effect invoering vermogensrendementsheffing	0,3	0,3	0,0
Invoering vermogensrendementsheffing box 3	2,9	2,6	- 0,3
Afschaffing voormalige belasting op vermogen en vermogensinkomsten	- 2,3	- 2,3	0,0
Overige budgettaire effecten	- 0,3	0,0	0,3

^a Er kunnen afrondingsverschillen optreden.

De vermogensrendementsheffing betreft een fundamentele systeemwijziging. Door de onzekerheden over de hoogte van het aanwezige vermogen en over het gedeelte dat uiteindelijk onder nieuwe heffing zou vallen, werd op voorhand rekening gehouden met een relatief grote bandbreedte bij de *ex ante* raming¹.

Volgens de thans ter beschikking staande gegevens leidt de invoering van het nieuwe stelsel per saldo tot de beoogde netto (meer)opbrengst van € 0,3 miljard. Op zichzelf bezien valt de opbrengst van de nieuwe vermogensrendementsheffing in box 3 in 2001 enigszins tegen, ondanks het feit dat door de nieuwe eenduidige (forfaitaire) benadering de mogelijkheden voor belastingontwijking thans zijn ingedamd. Bedacht moet echter worden dat het belastingjaar 2001 nog maar het eerste jaar was van een op volkomen andere leest geschoeide heffing op vermogen en vermogensinkomsten. Het kan enige tijd duren voordat de structurele budgettaire opbrengst wordt gerealiseerd. Naar verwachting zal hierin bij de (eind)rapportage van de evaluatie van de belastingherziening in 2005 meer inzicht bestaan.

De post overige budgettaire effecten in tabel 2 omvat onder meer budgettaire effecten in de vennootschapsbelasting en de dividendbelasting. Er zijn geen gewijzigde inzichten in het budgettaire effect bij de vennootschapsbelasting². Bij de dividendbelasting is er wel een onvoorzien effect opgetreden. Deze structurele toename van de opbrengst van de dividendbelasting houdt verband met een verschuiving van winstuitkeringen door ondernemingen in de vorm van stockdividend naar uitkeringen in de vorm van contant dividend. Met de gewijzigde fiscale behandeling van vermogensinkomsten is voor de ontvanger contant dividend immers even aantrekkelijk geworden als het voorheen onbelaste stockdividend. Buitenlandse aandeelhouders kunnen de dividendbelasting die wordt ingehouden over het contante dividend niet altijd verrekenen. Daardoor komt van buitenlandse aandeelhouders meer belasting binnen. Ook voor DGA's is het aantrekkelijk geworden om overtollige winsten naar privé vermogen over te hevelen³. Met deze extra belastingopbrengst was in de *ex ante* raming geen rekening gehouden. Daarnaast is in de *ex ante* raming geen rekening gehouden met het budgettaire effect van de beperking in 2001 van de hypotheekrenteaftrek tot de eerste eigen woning die dient als hoofdverblijf.

¹ In november 1999 gaf het Centraal Planbureau in Werkdocument 115 aan, dat de stelselherziening van de belasting op vermogen en vermogensinkomsten naar verwachting zou leiden tot circa € 205 miljoen extra opbrengsten (cijfers 1999). Het CPB voorzag daarbij overigens wel een ruime onzekerheidsmarge: tussen minus 455 miljoen en plus € 910 miljoen.

² Zowel bij de *ex ante* als bij de *ex post* raming is rekening gehouden met het nagenoeg wegvallen van de Vpb-opbrengst over de winsten van de vermogensgroefondsen. Als gevolg van de nieuwe systematiek vervalt immers de fiscale stimulans om te beleggen in producten die geen rente en dividend uitkeren, maar waarvan het voordeel tot uitdrukking komt via koerswinst.

³ Een uitgebreidere toelichting is te vinden in de Voorlopige Rekening 2001 (Tweede Kamer, Vergaderjaar 2001–2002, 28 237 nr. 1).