

Vergaderjaar 2008–2009

31 705

Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Overige fiscale maatregelen 2009)

Nr. 9

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 oktober 2008

In deze brief wordt antwoord gegeven op de motie Tang c.s.¹ van 21 november 2007 – ingediend bij behandeling van het Belastingplan 2008 – over het niet gebruik (kunnen) maken van de mogelijkheid van belastingteruggave en fiscale kortingen. Tang c.s. verzoeken de regering een analyse te maken over het niet-gebruik en de vereenvoudiging van de heffingskortingen en te rapporteren hoe binnen toekomstige budgettaire mogelijkheden deze problemen te willen benaderen.

Allereerst is het goed om op te merken dat in standaard gevallen bij een fulltime inkomen, als geen sprake is van individuele aftrekposten, belastingplichtigen standaard belasting zijn verschuldigd, zodat de heffingskortingen volledig worden gebruikt. Het fulltime inkomen kan alleen volledig belastingvrij worden genoten als het belastbaar inkomen beneden een bepaald niveau blijft als gevolg van individuele aftrekposten, zoals hypotheekrente of giftenaftrek. Uiteraard kan ook door deeltijdwerk het inkomen zo laag zijn, dat geen belasting is verschuldigd. De heffingskortingen zijn in deze gevallen als het ware niet volledig gebruikt, omdat voor belastingheffing het principe «no taxes no gains» wordt gehanteerd. In het verleden was het kunnen verzilveren van heffingskortingen niet voor alle standaardsituaties het geval. Daarvoor zijn inmiddels regelingen getroffen buiten het fiscaal stelsel, zoals de kindertoeslag, de AOW-toeslag en de regeling tegemoetkoming bijzondere uitgaven (TBU). Daarom is nu sprake van een evenwichtige situatie waarbij oplossingen zijn geboden voor het niet (volledig) gebruik kunnen maken van heffingskortingen. De resterende gevallen van het niet (volledig) kunnen verzilveren kunnen worden beschouwd als het gevolg van individuele keuzes waardoor het belastbaar inkomen zo laag is dat geen belasting is verschuldigd.

Uit de analyse van het niet gebruik kunnen maken van de heffingskortingen is de belangrijkste constatering dat het totale niet-verzilverde bedrag aanzienlijk is gedaald van € 242 mln. in 2007 naar € 143 mln. in 2009. Voor de belastingplichtigen die in 2009 de heffingskortingen niet

¹ Kamerstukken II 2007/08 31 205, nr. 48.

kunnen verzilveren is naar de mening van het kabinet geen sprake van een probleem. De daling is met name bereikt door de hiervoor genoemde omzetting van de kinderkorting in een kindertoeslag per 2008. In 2009 hebben samenwonenden AOW-ers met alleen AOW of een klein pensioen een standaard onvolledige verzilvering, maar voor hen wordt het gewenste standaard koopkrachtbeeld bereikt door middel van de hiervoor genoemde AOW-toeslag. Deze toeslag wordt in 2009 verhoogd, waardoor wordt impliciet rekening gehouden met het effect van de standaard onvolledige verzilvering. De standaard niet-verzilvering vormt voor deze categorie dan ook geen probleem.

Het kabinet zet in op verhoogde arbeidsparticipatie onder andere door middel van de doorwerkbonus en een toenemende inkomensafhankelijkheid van de heffingskortingen. Als daardoor het inkomen stijgt, zal naar verwachting de mate van niet-verzilvering verder kunnen afnemen, ook voor ouderen.

Ten aanzien van het niet-gebruik kan worden opgemerkt dat bij het merendeel van de heffingskortingen door de Belastingdienst de korting al wordt ingevuld, dan wel dat binnenkort wordt overgegaan op het voorinvullen van de kortingen op basis van beschikbare gegevens voor beschreven belastingplichtigen. Voor de overige heffingskortingen geldt dat gegeven de specificiteit van de regelingen de kans op niet-gebruik beperkt van aard is.

1. Analyse (gedeeltelijke) niet-verzilvering, 2007 tot en met 2009

In de tabellen 1 tot en met 3 vindt u de niet-verzilvering van de diverse kortingen voor de jaren 2007, 2008 en 2009. Naast het aantal personen dat niet volledig kan verzilveren, het macro bedrag dat ermee gemoeid is en het gemiddelde bedrag treft u tevens aan hoe deze cijfers zich verhouden tot de totale omvang (bedrag en aantallen) van de diverse kortingen.

Ten opzichte van 2007 is in 2008 – met uitzondering van de (alleenstaande) ouderenkorting – sprake van een daling van het percentage belastingplichtigen dat niet (geheel) kan verzilveren. Deze daling zet zich voort in 2009, wederom met uitzondering van de ouderenkorting. Het totale niet-verzilverde bedrag is aanzienlijk gedaald van € 242 mln. in 2007 naar € 143 mln. in 2009. Dit is een daling van 40%.

Tabel 1: (Gedeeltelijke) niet-verzilvering 2007

| 2007 | | belastingplichtigen met (gedeeltelijke) niet-verzilvering | | | | |
|--|-------------|---|--------|-------------------------|---------------------|--------|
| | max. bedrag | niet-verzilverd | | | | |
| | | bedrag | aantal | gem.bedrag ¹ | bedrag ¹ | aantal |
| | | *1.000.000 | *1.000 | *1 | | |
| kinderkorting | 939 | 66 | 82 | 804 | 10% | 8% |
| combinatiekorting | 149 | 9 | 60 | 144 | 3% | 3% |
| aanvullende combinatiekorting ² | 700 | 20 | 35 | 588 | 3% | 4% |
| ouderenkorting | 380 | 22 | 79 | 273 | 3% | 4% |
| alleenstaande ouderenkorting | 571 | 13 | 38 | 350 | 2% | 4% |
| alleenstaande ouderkorting | 1.437 | 77 | 80 | 962 | 13% | 20% |
| aanv. alleenst. ouderkorting ³ | 1.437 | 35 | 69 | 514 | 14% | 25% |
| Totaal | | 242 | | | | |

1: Het gemiddelde bedrag betreft hier het microbedrag dat gemiddeld genomen niet verzilverd kan worden.

De gehanteerde percentages in de volgende kolom hebben betrekking op het macrobedrag als percentage van het totaal te verzilveren bedrag bij volledige verzilvering voor alle rechthebbenden.

2: Met ingang van 2009 wordt dit de inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting met een opbouwpercentage.

3: Deze heffingskorting is inkomensafhankelijk met een opbouwpercentage. Het genoemde bedrag is de maximale heffingskorting.

Tabel 2: (Gedeeltelijke) niet-verzilvering 2008

| 2008 | | belastingplichtigen met (gedeeltelijke) niet-verzilvering | | | | |
|-------------------------------|-------------|---|--------|------------|--------|--------|
| | max. bedrag | niet-verzilverd | | | | |
| | | bedrag | aantal | gem.bedrag | bedrag | aantal |
| | | *1.000.000 | *1.000 | *1 | | |
| combinatiekorting | 112 | 5 | 49 | 110 | 2% | 2% |
| aanvullende combinatiekorting | 746 | 15 | 23 | 649 | 2% | 2% |
| ouderenkorting | 486 | 41 | 484 | 84 | 4% | 25% |
| alleenstaande ouderenkorting | 555 | 15 | 43 | 345 | 3% | 4% |
| alleenstaande ouderkorting | 1.459 | 45 | 46 | 989 | 8% | 11% |
| aanv. alleenst. ouderkorting | 1.459 | 17 | 38 | 453 | 6% | 13% |
| Totaal | | 138 | | | | |

Tabel 3: (Gedeeltelijke) niet-verzilvering 2009

| 2009 | belastingplichtigen met (gedeeltelijke) niet-verzilvering | | | | | |
|--|---|-----------------|--------|------------|--------|--------|
| | max. bedrag | niet-verzilverd | | | bedrag | aantal |
| | | bedrag | aantal | gem.bedrag | | |
| | | *1.000.000 | *1.000 | *1 | | |
| combinatiekorting | 44 | 2 | 47 | 44 | 2% | 2% |
| aanvullende combinatiekorting ¹ | 770 | 14 | 21 | 679 | 2% | 2% |
| inkomensafhankelijk deel IACK | 995 | 4 | 13 | 294 | 1% | 1% |
| ouderenkorting | 661 | 85 | 517 | 165 | 6% | 26% |
| alleenstaande ouderenkorting | 410 | 11 | 37 | 299 | 2% | 3% |
| alleenstaande ouderkorting | 644 | 17 | 31 | 556 | 6% | 7% |
| aanv. alleenst. ouderkorting | 1.484 | 10 | 23 | 439 | 3% | 8% |
| Totaal | | | | 143 | | |

1: De IACK is hier opgesplitst in het basisbedrag (€ 770), vermeld als de aanvullende combinatiekorting, en het inkomensafhankelijke deel (€ 995).

Bij de combinatiekorting en de aanvullende combinatiekorting is van 2007 naar 2009 sprake van een daling van het percentage belastingplichtigen dat deze kortingen niet (geheel) kan verzilveren naar in beide gevallen een percentage van 2%. Deze daling hangt deels samen met de omzetting van de kinderkorting in een toeslag per 2008.

Het gemiddelde niet-verzilverde bedrag van de combinatiekorting van € 44 in 2009 komt overeen met het maximum van de korting, oftewel deze kleine groep van 2% kan de gehele korting niet verzilveren.

Het niet kunnen verzilveren van de aanvullende combinatiekorting was in 2007 bij eenoudergezinnen duidelijk vaker aan de orde dan bij tweeverdieners. Door de omzetting van de kinderkorting in de kindertoeslag is deze extra niet-verzilvering voor eenoudergezinnen in 2008 duidelijk verminderd.

De aanvullende combinatiekorting zal met ingang van 2009 een inkomensafhankelijk karakter krijgen met een aanzienlijk verhoogd maximum. Het basisbedrag zal € 770 bedragen, terwijl het inkomensafhankelijke deel maximaal € 995 bedraagt. Een dergelijke vormgeving biedt een prikkel om meer uren te gaan werken, hetgeen er toe leidt dat door het extra verdiende inkomen de niet-verzilvering verder afneemt.

Bij de ouderenkorting is het aantal mensen dat de ouderenkorting niet (geheel) kan verzilveren in 2008 gestegen naar 25% ten opzichte van 4% in 2007. Het gemiddelde niet-verzilverde bedrag daarentegen is gedaald van € 273 naar € 84. In 2009 kent 26% een onvolledige verzilvering voor een gemiddeld bedrag van € 165.

De verklaring voor dit hoge percentage is dat ouderen met alleen een AOW in 2008 een standaard onvolledige verzilvering hebben. Voor alleenstaanden is deze standaard onvolledige verzilvering van € 15 verdwenen bij een inkomen van AOW plus € 100, terwijl voor samenwonenden een aanvullend inkomen van € 510 per persoon nodig is om de niet-verzilvering van € 79 op te lossen. In 2009 blijft er alleen nog een standaard onvolledige verzilvering bestaan voor samenwonende AOW-ers. Zij hebben dan per persoon een aanvullend inkomen van € 1000 nodig om de niet-verzilvering van € 156 van alleen het AOW-deel op te lossen. Bij deze standaardberekeningen¹ is geen rekening gehouden met de specifieke individuele situatie zoals een mogelijke giftenaftrek, hypotheek-

¹ Op basis van Microtax van het CPB.

rente e.d. De individuele situatie is wel medebepalend voor de in de tabel gepresenteerde cijfers, die zijn geanalyseerd met het gehanteerde micro-simulatiemodel.

Uit bovenstaande beschrijving van de niet-verzilvering voor ouderen blijkt dat een deel van deze doelgroep voor koopkrachtmaatregelen niet kan worden bereikt met ouderenkortingen. Daarvoor bestaat het inkomens-instrument van de AOW-tegemoetkoming. Bij de jaarlijkse vaststelling van de koopkrachtplaatjes, waaronder bijvoorbeeld in 2009 het BU-pakket, wordt daardoor impliciet rekening gehouden met het effect van een eventuele standaard onvolledige verzilvering van de heffingskorting.

Het percentage niet-verzilvering voor de alleenstaande ouderkorting daalde van 20% in 2007 naar 7% in 2009 en voor de aanvullende alleenstaande ouderkorting van 25% naar 8% in 2009. Deze forse daling is in belangrijke mate bereikt door de omzetting van de kinderkorting in een kindertoeslag.

De hoge niet-verzilverde bedragen bij de ouderkortingen hangen samen met gehanteerde rekentechniek voor de rangorde in verzilverbaarheid van heffingskortingen. De niet-verzilvering komt door de berekeningswijze vooral bij deze kortingen terecht.¹ Alleenstaande ouders met uitsluitend het minimumloon hebben een standaard onvolledige verzilvering. Bij een extra inkomen van € 1200 per jaar (ongeveer 106,5% WML) is in 2008 niet langer sprake van een dergelijk standaard onvolledige verzilvering. In totaliteit is de groep alleenstaande ouders met een gedeeltelijke niet-verzilvering 7% à 8%, zodat geconcludeerd kan worden dat de groep met een inkomen lager dan 106,5% WML weinig voorkomt. In 2009 lijkt deze situatie vrij stabiel te blijven. In de begroting van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid blijkt dat alleenstaande ouders met minimumloon er qua koopkracht 1,75% op vooruit gaan. In het koopkrachtpakket voor 2009 is onder andere een verlaging opgenomen van de alleenstaande ouderkorting met € 840, terwijl tegelijkertijd de aanvullende combinatiekorting, met zoals beschreven per 2009 een (sterk) inkomensafhankelijke vormgeving, wordt verhoogd tot maximaal € 1765. Het kabinet kiest bewust voor de nadruk op prikkels tot vergrote arbeidsparticipatie (van vrouwen), waardoor ook de mate van verzilvering kan toenemen.

2. Het niet-gebruik van heffingskortingen

Naast het niet gebruik *kunnen* maken van heffingskortingen, is er ook sprake van niet gebruik maken van heffingskortingen. Dit niet-gebruik kan samenhangen met het onbekend zijn met de betrokken heffingskorting, dan wel dat de persoon in kwestie denkt niet aan de geldende criteria te voldoen. Ook kan het zo zijn dat men het simpelweg vergeet, doordat er geen belastingaangifte gedaan hoeft te worden. Om de kans op niet-gebruik terug te dringen zal de Belastingdienst diverse veranderingen doorvoeren in het aangifteproces.

Voor een aantal heffingskortingen geldt reeds dat deze door de Belastingdienst worden toegepast op grond van de informatie uit de aangifte, zonder dat de belastingplichtige daarom in zijn aangifte expliciet hoeft te vragen. Voor andere heffingskortingen ligt het in de bedoeling dat de Belastingdienst die bij de pilot Vooringevulde aangifte in 2009 al zoveel mogelijk zelf gaat voorinvullen. Voor de overige heffingskortingen geldt dat gegeven de specificiteit van de regelingen de kans op niet-gebruik beperkt van aard is.

De algemene heffingskorting, de arbeidskorting en de ouderenkorting worden in alle gevallen automatisch toegekend. Hierdoor is de kans op niet-gebruik zeer beperkt.

¹ De aanvullende alleenstaande ouderkorting wordt verzilverd na de alleenstaande ouderkorting. Het gemiddelde niet-verzilverde bedrag hangt samen met het feit dat de inkomensafhankelijke aanvullende alleenstaande ouderenkorting pas het maximum bereikt bij een grondslag van ruim € 30 000.

De (aanvullende) combinatiekorting en de (aanvullende) alleenstaande ouderkorting zullen in het kader van de pilot Vooringevulde aangifte op basis van beschikbare gegevens worden vooringevuld. Bij de bepaling van het criterium alleenstaande zal worden gekeken welke belastingplichtigen op een bepaald adres staan vermeld. Als er twee belastingplichtigen op één adres zijn vermeld, dan zal bij het voorinvullen worden aangenomen dat géén sprake is van een alleenstaande. Waar dit ertoe zou leiden dat kortingen niet worden vooringevuld, terwijl daarop wel recht bestaat, kunnen belastingplichtigen dat zelf bij de controle van de vooringevulde gegevens aangeven.

De kortingen voor maatschappelijke beleggingen en durfkapitaal worden toegekend op basis van door de belastingplichtige te verstrekken gegevens. Voorinvullen op basis van eerdere gegevens ligt hier minder voor de hand, omdat de situatie voor een individuele belastingplichtige met betrekking tot het recht op deze heffingskortingen op ieder moment kan wijzigen. Gegeven de specifieke achtergrond van deze heffingskortingen wordt verondersteld dat rechthebbenden op de hoogte zijn, waardoor de kans op niet-gebruik beperkt is.

De hoogte van de levensloopverlofkorting en de ouderschapsverlofkorting is afhankelijk van meerdere factoren, zoals bijvoorbeeld het opgenomen bedrag (levensloopverlofkorting) of het aantal opgenomen verlofuren (ouderschapsverlofkorting). Door dergelijke specifieke criteria zou voorinvullen slechts in die zin toegepast kunnen worden dat er recht bestaat op korting, zonder de exacte hoogte te kunnen voorinvullen. Desondanks wordt er naar gestreefd om uiteindelijk ook voor deze heffingskortingen tot voorinvullen over te gaan.

De staatssecretaris van Financiën,
J. C. de Jager

In aanvulling op het antwoord op de motie Tang c.s. inzake de verzilvering en het niet-gebruik van heffingskortingen zijn nog de volgende constatering op zijn plaats.

De analyse van de onvolledige verzilvering richt zich op de per 2008 in een toeslag omgezette kinderkorting (2007), de combinatiekortingen, de ouderenkortingen en de alleenstaande ouderkortingen. Er wordt niet ingegaan op de jonggehandicaptenkorting, de kortingen voor maatschappelijke beleggingen en durfkapitaal, de levensloopverlofkorting en de ouderschapsverlofkorting, vanuit de veronderstelling dat vanwege het specifieke karakter van deze kortingen het niet kunnen verzilveren daarbij slechts beperkt aan de orde zal (kunnen) zijn.

Evenmin wordt ingegaan op de niet-verzilvering bij de algemene heffingskorting en de arbeidskorting. Dit hangt vooral samen met het feit dat jongeren, studenten en groepen deeltijders te weinig verdienen om deze qua bedrag grote heffingskortingen geheel te kunnen verzilveren. Volledige verzilvering voor deze groepen is ook geen streven van het kabinet. Bij de algemene heffingskorting is het kabinetsbeleid juist gericht op het vergroten van de arbeidsparticipatie. De overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting, verzilvering tegen het partnerinkomen, heeft tot gevolg dat voor de partner die niet actief is op de arbeidsmarkt of een kleine deeltijdbaan heeft, nauwelijks een prikkel bestaat om (meer) te gaan werken. De overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting zal daarom geleidelijk worden afgebouwd. Als door arbeidsparticipatie het eigen inkomen stijgt, zal de algemene heffingskorting kunnen worden verzilverd, en bij een voldoende stijging van het inkomen zal hetzelfde kunnen gelden voor overige heffingskortingen, die nu wellicht nog niet volledig verzilverd kunnen worden. Door het inkomensafhankelijke karakter kent de arbeidskorting ook prikkels tot (verhoogde) arbeidsparticipatie.

Als een belastingplichtige recht heeft op meerdere heffingskortingen, is in de analyse voor de toerekening van de verzilvering aan een individuele heffingskorting de gehanteerde volgorde van belang. Er is uitgegaan van de volgorde zoals in de tabel is opgenomen, nadat eerst de algemene heffingskorting en de arbeidskorting is toegerekend. Stel bijvoorbeeld dat een belastingplichtige voor verrekening van de heffingskortingen € 4 000 belasting zou moeten betalen en in totaliteit recht heeft op € 6 000 aan heffingskortingen (bv. algemene heffingskorting, arbeidskorting, alleenstaande ouderkorting én aanvullende alleenstaande ouderkorting), dan bestaat er een onvolledige verzilvering ter grootte van € 2 000. Doordat de verzilvering allereerst wordt toegekend aan de heffingskorting met een algemener karakter (algemene heffingskorting en arbeidskorting), ontstaat in dit geval een onvolledige verzilvering bij de aanvullende alleenstaande ouderkorting en vervolgens ook bij de alleenstaande ouderkorting als de niet-verzilvering groter is enz. Bij een andere volgorde van toerekening zou de niet-verzilvering aan andere heffingskortingen worden toegerekend.

De onvolledige verzilvering kan deels samenhangen met de aftrek op grond van de huidige buitengewone uitgavenregeling (BU-regeling). Daar de niet-verzilverde heffingskortingen vanwege de BU-aftrek via de tegemoetkomingsregeling voor buitengewone uitgaven (TBU-regeling) volledig wordt gecompenseerd, is bij de gepresenteerde cijfers rekening gehouden met een dergelijke correctie.

In de cijfers voor 2009 is rekening gehouden met het koopkrachtpakket voor 2009 en de voorstellen in het kader van de BU-regeling, zoals begin oktober aan de Tweede Kamer gemeld¹.

¹ Zie Kamerstukken 2008–2009, 31 706, nr 10.