



*Achtergronddocument*

# **Verhoging assurantiebelastingtarief**

**Realisatie en effect**



# Inhoud

<b>1 Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Context	1
1.2 Dit onderzoek	2
1.3 Leeswijzer	2
<b>2 Wat was het beleid voor de assurantiebelasting?</b>	<b>3</b>
2.1 Beschrijving van het beleid	3
2.2 Ministeriële verantwoordelijkheid	4
2.3 Assurantiebelasting in begroting en jaarverslag	4
2.4 Ontwikkeling kerncijfers	6
2.4.1 Assurantiebelastinginkomsten	6
2.4.2 Tarief en belastinggrondslag	6
2.4.3 Omzet Verzekeringsbranche	7
<b>3 Hoe is het beleid voor de assurantiebelasting veranderd?</b>	<b>8</b>
3.1 Aanpassing assurantiebelastingtarief 2011-2012	8
3.1.1 Regeerakkoord Rutte/Verhagen	8
3.1.2 Ontwikkelingen na regeerakkoord Rutte/Verhagen	9
3.2 Aanpassing assurantiebelastingtarief vanaf 2013	9
3.2.1 Regeerakkoord Rutte/Asscher	9
3.2.2 Ontwikkelingen na regeerakkoord Rutte/Asscher	9
3.3 Overzicht wijzigingen assurantiebelastingtarief vanaf 2011	10
3.4 Informatie in begroting en jaarverslag	11
<b>4 Welke extra inkomsten zijn gerealiseerd met de verhogingen assurantiebelastingtarief?</b>	<b>12</b>
4.1 Beoogde extra belastingopbrengsten	12
4.1.1 Regeerakkoord Rutte/Verhagen	12
4.1.2 Bijstelling maatregel kabinet-Rutte/Verhagen	14
4.1.3 Regeerakkoord kabinet-Rutte/Asscher	15
4.1.4 Overzicht beoogde extra belastingopbrengsten	16
4.2 Gerealiseerde extra belastingopbrengsten	17
4.3 Informatie in begroting en jaarverslag	19
<b>5 Wat zijn de gevolgen?</b>	<b>20</b>
5.1 Prijs verzekeringen met assurantiebelasting	20
5.1.1 Verwacht	20
5.1.2 Gerealiseerd	21
5.2 Omzet verzekeringen met assurantiebelasting	22



5.2.1 Verwacht	22
5.2.2 Gerealiseerd	23
5.3 Informatie in begroting en jaarverslag	24
<b>Bijlage 1: Overzicht ramingen en mutaties</b>	<b>26</b>
<b>Bijlage 2: Berekening belastbare verzekeringen</b>	<b>27</b>
<b>Bijlage 3: Analyse segmenten verzekeringsbranche</b>	<b>28</b>
<b>Gebruikte afkortingen</b>	<b>29</b>
<b>Literatuur</b>	<b>30</b>



# 1 Inleiding

1

Het kabinet-Rutte/Verhagen, dat eind 2010 aantrad, besloot na twee opeenvolgende financiële crises dat de overheidsfinanciën moesten worden verbeterd. Het kondigde in het regeerakkoord bezuinigingsmaatregelen af die in totaal een bedrag van € 18 miljard omvatten. In 2011 werden de eerste maatregelen van kracht. Met het bezuinigingspakket zou het tekort in 2012 met € 8 miljard verbeterd worden. In de daaropvolgende jaren zijn verschillende aanvullende bezuinigingspakketten afgekondigd. Op dit moment tellen alle maatregelen tezamen op tot een bezuinigingsopgave van € 51 miljard in 2017.

## 1.1 Context

In 2011 hebben wij met de publicatie *Bezuinigingsmonitor 2011* (Algemene Rekenkamer, 2011) voor het eerst aandacht besteed aan de lopende bezuinigingsoperatie. Wij lieten in dat rapport zien hoe de bezuinigingen waren ingeboekt in de begrotingen. Hierbij deden wij het kabinet de aanbeveling om jaarlijks op Verantwoordingsdag te rapporteren over de mate waarin de budgettaire effecten van de maatregelen uit het regeerakkoord zijn gerealiseerd. Het kabinet-Rutte/Verhagen gaf hieraan invulling met de publicatie van de *18 miljard monitor* (Financiën, 2011a). Daarin stond voor alle voorgenomen bezuinigingsmaatregelen vermeld in hoeverre ze daadwerkelijk waren doorgevoerd. De *18 miljard monitor* (Financiën, 2011a) werd later opgevolgd door de *30 miljard monitor* (Financiën, 2012a).

Tijdens het debat over de regeringsverklaring van 14 november 2012 gaf de minister-president aan dat de *30 miljard monitor* (Financiën, 2012a) geen vervolg zal krijgen. In de *Verantwoordingsbrief 2012* (AZ, 2013) schreef hij vervolgens dat de budgettaire verantwoording over de bezuinigingen primair via de reguliere begrotingsstukken zal lopen. Daarnaast, zo kondigde de minister-president aan, zal de minister van Veiligheid en Justitie (VenJ) jaarlijks op Prinsjesdag en op Verantwoordingsdag een Rijksbreed Wetgevingsoverzicht naar de Tweede



Kamer sturen, om inzicht te geven in de voortgang van de bezuinigingsoperatie van het kabinet.

2

Mede naar aanleiding van deze ontwikkelingen hebben wij recent in een brief naar aanleiding van de Begroting 2014 van de minister van Financiën (Algemene Rekenkamer, 2013) aandacht gevraagd voor het belang van goed inzicht in de voortgang en de operationalisering van de bezuinigingsoperatie en de daarmee samenhangende (beoogde) effecten van bezuinigingen in de samenleving.

## 1.2 Dit onderzoek

Om bij te dragen aan het inzicht in de voortgang en de effecten van de bezuinigingen brengen wij voor een aantal bezuinigingsmaatregelen en lastenverzwaringen in kaart of ze zijn doorgevoerd zoals bedoeld en of ze het beoogde budgettaire effect hebben gehad. Ook gaan we voor deze maatregelen na welke gevolgen ze hebben gehad voor de prestaties van het Rijk en voor de nagestreefde maatschappelijke effecten. Bij al deze onderzoeksonderdelen bekijken we tevens in hoeverre de Tweede Kamer voldoende is geïnformeerd.

Een van de maatregelen die het kabinet-Rutte/Verhagen heeft genomen is de verhoging van het tarief voor de assurantiebelasting. Ook het kabinet-Rutte/Asscher heeft het tarief voor de assurantiebelasting verhoogd. Hierdoor is het percentage achtereenvolgend gestegen van 7,5% naar 9,7%, en van 9,7% naar 21%. Structureel moeten deze maatregelen ruim € 1,6 miljard extra opbrengsten genereren. Deze maatregelen staan centraal in dit achtergronddocument.

## 1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 leggen we kort uit wat assurantiebelasting inhoudt en welk beleid tot aan de twee opeenvolgende lastenverzwaringen van het kabinet-Rutte/Verhagen en het kabinet-Rutte/Asscher is gevoerd. In hoofdstuk 3 bespreken we de maatregelen die in dit onderzoek centraal staan, waarna we in hoofdstuk 4 in gaan op de geraamde en gerealiseerde opbrengsten van de maatregelen. In hoofdstuk 5 gaan we in op een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die zich hebben voor gedaan in de jaren na het doorvoeren van de maatregelen.



## 2 Wat was het beleid voor de assurantiebelasting?

3

In dit hoofdstuk leggen we kort uit wat assurantiebelasting inhoudt en welk beleid tot aan de twee opeenvolgende lastenverzwaringen van het kabinet-Rutte/Verhagen en het kabinet-Rutte/Asscher is gevoerd.

### 2.1 Beschrijving van het beleid

Assurantiebelasting is een belasting op verzekeringen. Wanneer een verzekeraar en een verzekeringnemer een verzekering afsluiten, moet assurantiebelasting worden betaald over de verzekeringspremie. Naast de premie dient ook assurantiebelasting betaald te worden over de met de verzekering samenhangende diensten. Samenhangende diensten zijn bijvoorbeeld de kosten van bemiddeling. Meestal wordt de assurantiebelasting geheven en afgedragen door de verzekeraar. De assurantiebelasting bestaat al decennia lang, en is sinds 1970 geregeld via hoofdstuk 3 van de wet op belastingen van rechtsverkeer (WBRV). De wet van 1970 was ter vervanging van de registratie- en zegelbelasting. Vanaf het jaar 1984 bedroeg het assurantiebelastingtarief 7%. In 2008 is dit percentage verhoogd tot 7,5% (Financiën, 2007).

De verzekeringsbranche is te verdelen in de segmenten Leven, Schade en Zorg. De segmenten Leven en Zorg worden niet belast met assurantiebelasting, het grootste gedeelte van het segment Schade wel. In de WBRV is vastgelegd welke verzekeringen zijn vrijgesteld van assurantiebelasting:

- Levensverzekeringen;
- Ongevallen-, invaliditeits-, en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen;
- Ziekte- en ziektekostenverzekeringen;
- Werkloosheidsverzekeringen;
- Verzekeringen van zeeschepen (behalve pleziervaartuigen) en luchtvaartuigen die bedoeld zijn als openbaar vervoermiddel in het internationale verkeer (dus bijvoorbeeld geen privévliegtuig);
- Transportverzekeringen;



- Herverzekeringen<sup>1</sup>;
- Exportkredietverzekeringen.

Bepaalde verzekeringen zijn gedeeltelijk belast met assurantiebelasting. De reisverzekering is bijvoorbeeld een zogenoemde samengestelde verzekering, en bevat onderdelen die worden belast, en onderdelen die zijn vrijgesteld van assurantiebelasting.

Nederland is niet het enige land in Europa dat belasting over bepaalde verzekeringen heft. De percentages die worden gehanteerd lopen in Europa sterk uiteen. Waar Luxemburg en Zwitserland respectievelijk 4% en 5% als tarief hanteren, wordt in Italië en Finland een percentage van respectievelijk 21,25% en 23% geheven (Insurance Europe, 2012). Niet ieder land heft echter over dezelfde verzekeringen assurantiebelasting, en sommige landen, waaronder bijvoorbeeld België, hanteren verschillende tarieven voor verschillende verzekeringen. In de WBRV is vastgelegd dat verzekeringen waarvan het risico in Nederland is gelegen worden belast met assurantiebelasting, waardoor geen grenseffecten<sup>2</sup> optreden.

## **2.2 Ministeriële verantwoordelijkheid**

De verantwoordelijkheid ten aanzien van de assurantiebelasting ligt bij de minister van Financiën. De hoogte van het tarief van de assurantiebelasting wordt geregeld via het belastingplan. De assurantiebelasting wordt afgedragen aan de belastingdienst.

## **2.3 Assurantiebelasting in begroting en jaarverslag**

Het geraamde bedrag aan assurantiebelasting staat in de miljoenennota niet apart weergegeven, maar is als één bedrag gezamenlijk met de overdrachtsbelasting opgenomen. De geraamde ontvangsten aan assurantiebelasting zijn wel apart opgenomen in internetbijlage 3 'toelichting op de belastingontvangsten' van de miljoenennota. Hierin worden de voorlopige realisatie van het voorgaande jaar, de endogene en autonome mutaties, en de raming voor het betreffende jaar

---

<sup>1</sup> Een verzekeringnemer sluit een verzekering om schade af te kunnen wentelen op een verzekeraar. Hierdoor ontstaat voor de verzekeraar een risico: het risico dat de verzekeraar moet uitkeren bij een schade. (Een deel van) dit risico kan de verzekeraar zelf ook weer verzekeren. Er is dan sprake van herverzekering.

<sup>2</sup> Grenseffecten ontstaan wanneer Nederlanders naar aanleiding van een prijsverhoging de producten of diensten niet meer in Nederland, maar in een ander, vaak aangrenzend land aanschaffen.



weergegeven. Tot en met de Miljoenennota 2012 is aangegeven dat de ontvangsten aan assurantiebelasting uit de miljoenennota op transactiebasis worden weergegeven. In de Miljoenennota's 2013 en 2014 is aangegeven dat de cijfers op kasbasis zijn weergegeven. De mutaties uit de regeerakkoorden ten aanzien van de assurantiebelasting zijn op transactiebasis.

5

Er bestaan verschillen tussen de kasontvangsten en de transactieontvangsten aan assurantiebelasting, doordat de kasontvangsten een maand achter lopen op de periode waarop ze betrekking hebben. De ontvangsten op kasbasis van februari hebben betrekking op de maand januari. De analyses in dit achtergronddocument zijn gebaseerd op kasbasis.

In het financieel jaarverslag van het Rijk is de assurantiebelasting ook gezamenlijk met de overdrachtsbelasting opgenomen. In Bijlage 4 van het financieel jaarverslag van het Rijk 'De belasting- en premieontvangsten' is de assurantiebelasting wel apart opgenomen. Hier wordt het bedrag uit de ontwerpbegroting, de realisatie en het verschil tussen deze twee weergegeven. De assurantiebelastingontvangsten vallen onder het inkomstenkader. Niet-beleidsmatige tegenvallers onder het inkomstenkader hoeven niet gecompenseerd te worden. Tegenvallende of meevallende ontvangsten aan assurantiebelasting zorgen daarom rechtstreeks voor een verslechtering of verbetering van het EMU-saldo.

Via het belastingplan wordt de hoogte van het tarief van de assurantiebelasting vastgesteld. Het belastingpercentage wordt opgenomen in de WBRV.

Het Ministerie van Financiën raamt de ontvangsten aan assurantiebelasting. De directie Algemene Financiële en Economische Politiek (AFEP) is verantwoordelijk voor de ramingen en richt zich op de endogene ontwikkelingen. De afdeling Directie Algemene Fiscale Politiek (AFP) kijkt naar de budgettaire gevolgen die maatregelen met zich mee brengen.





## 2.4 Ontwikkeling kerncijfers

6

### 2.4.1 Assurantiebelastinginkomsten

In tabel 1 zijn de begrote en gerealiseerde opbrengsten uit assurantiebelasting weergegeven tot en met 2010.

**Tabel 1 Opbrengsten assurantiebelasting in miljoenen €**

Jaar	Begroot	Gerealiseerd	Over-/ onderschrijdingen
2006	772	793	21
2007	818	755	-63
2008	861	804	-57
2009	884	866	-18
2010	807	833	26

Bron: Financiële Jaarverslagen van het Rijk 2006-2010

De begrote en gerealiseerde opbrengsten verschillen jaarlijks in zowel positieve als in negatieve zin van elkaar. De opbrengsten aan assurantiebelasting zijn afhankelijk van de verkoop van verzekeringen waarover assurantiebelasting wordt geheven. Stijgen of dalen de verkopen van deze verzekeringen, dan dalen of stijgen de opbrengsten, mits geen tariefswijziging plaatsvindt, evenredig mee.

### 2.4.2 Tarief en belastinggrondslag

In tabel 2 is voor de jaren 2006 tot en met 2010 het tarief weergegeven. Op basis van de assurantiebelastingopbrengsten kan met behulp van dit tarief de belastinggrondslag<sup>3</sup> worden berekend. Deze is voor de jaren 2006 tot en met 2010 weergegeven in tabel 2.

**Tabel 2 Tarief en belastinggrondslag 2006-2010 (in miljoenen €)**

Jaar	Tarief	Belastinggrondslag	Assurantiebelastingopbrengsten
2006	7%	11.329	793
2007	7%	10.786	755
2008	7%/7,5%	10.987	804
2009	7,50%	11.547	866
2010	7,50%	11.108	833

Bron: Belastingplan 2006-2013, opgave Ministerie van Financiën en FJR 2006-2013

<sup>3</sup> De belastinggrondslag is het bedrag waarover het geldende assurantiebelastingtarief wordt geheven. De belastinggrondslag is gelijk aan de totale omzet van de verzekeringen die onderhevig zijn aan assurantiebelasting.



Uit tabel 2 blijkt dat in 2008 een stijging van het  
assurantiebelastingtarief heeft plaatsgevonden, hierop komen we terug in  
het volgende hoofdstuk 3. De belastinggrondslag is in de jaren 2006 tot  
en met 2010 rondom de €11 miljard gebleven, met uitschieters naar  
boven en naar onder.

7

### **2.4.3 Omzet Verzekeringsbranche**

De drie segmenten Leven, Schade en Zorg beslaan gezamenlijk alle  
verzekeringen die door een verzekeringsnemer kunnen worden  
afgesloten. In 2010 bedroeg de totale omzet van de verzekeringsbranche  
€ 77,9 miljard (Verbond van Verzekeraars, 2013). In datzelfde jaar werd  
€ 833 miljoen aan assurantiebelasting ontvangen. Ten opzichte van de  
totale verzekeringsbranche wordt daarmee 14,4% van de totale omzet  
belast. 85,5% van de totale omzet binnen de verzekeringsbranche is dus  
niet onderhevig aan assurantiebelasting.



## **3 Hoe is het beleid voor de assurantiebelasting veranderd?**

In dit hoofdstuk gaan we in op de wijzigingen die in zowel het kabinet-Rutte/Verhagen als in het kabinet-Rutte/Asscher zijn doorgevoerd ten aanzien van de assurantiebelasting. Wij kijken naar de maatregelen zoals die in de regeerakkoorden van beide kabinetten zijn aangekondigd, en naar de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan nadat de maatregelen zijn aangekondigd.

### **3.1 Aanpassing assurantiebelastingtarief 2011-2012**

#### **3.1.1 Regeerakkoord Rutte/Verhagen**

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen is een verhoging van de assurantiebelasting aangekondigd van 7,5% naar 9,5%. Dit betekende een verhoging van 2 procentpunt vanaf 1 januari 2011 voor premies met een vervaldatum na 31 december 2010 (Financiën, 2010a). Hiervan slaat 75% neer bij burgers en 25% bij bedrijven. Volgens het regeerakkoord van het Kabinet-Rutte/Verhagen worden bedrijven met een terugsluisregeling door middel van de vennootschapsbelasting (Vpb) en de Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (Wbso) gecompenseerd. Structureel zou de maatregel € 250 miljoen extra opbrengsten moeten genereren.

Als reden voor de verhoging van de assurantiebelasting geeft het kabinet-Rutte/Verhagen in het Belastingplan 2011 (Financiën, 2010b) aan dat verzekeringsdiensten worden bevoordeeld door een lager tarief aan assurantiebelasting ten opzichte van de vergelijkbare omzetbelasting. De verhoging van de assurantiebelasting heeft volgens het kabinet-Rutte/Verhagen twee voordelen voor het Rijk. Enerzijds leidt de verhoging niet tot grenseffecten, anderzijds is de assurantiebelasting een solide en eenvoudig uit te voeren belasting.



### **3.1.2 Ontwikkelingen na regeerakkoord Rutte/Verhagen**

9

In onderling overleg met de verzekeringsbranche is besloten om de maatregel pas op 1 maart 2011 in te laten gaan, zodat de bedrijven in de verzekeringsbranche langer de tijd hadden om hun systemen aan te passen. Om de gedeerde opbrengsten van € 80 miljoen binnen de regeringsperiode te dekken is ook het tarief tot 1 januari 2015 van 9,5% naar 9,7% aangepast. Deze verhoging levert jaarlijks € 25 miljoen op (Financiën, 2010c).

De terugsluis voor bedrijven is in het regeerakkoord ingeboekt als structurele maatregel, maar is in het Belastingplan 2011 (Financiën, 2010b) alleen voor dat betreffende jaar geregeld. In het Belastingplan 2012 (Financiën, 2011b) is de terugsluis bedrijven afgeschaft en ingezet ter compensatie van andere maatregelen. Deze lastenverlichting zal in dit achtergronddocument verder buiten beschouwing worden gelaten.

## **3.2 Aanpassing assurantiebelastingtarief vanaf 2013**

### **3.2.1 Regeerakkoord Rutte/Asscher**

Het kabinet-Rutte/Asscher heeft in zijn regeerakkoord een nieuwe verhoging ten aanzien van de assurantiebelasting aangekondigd. In het regeerakkoord is opgenomen dat het assurantiebelastingtarief per 1 april 2013 wordt verhoogd naar 21%. Structureel moet de maatregel ruim € 1,4 miljard extra opbrengsten uit assurantiebelasting genereren, bovenop de € 250 miljoen van het kabinet-Rutte/Verhagen.

### **3.2.2 Ontwikkelingen na regeerakkoord Rutte/Asscher**

Na overleg met de verzekeraars is besloten om de maatregel eerder in te voeren (Financiën, 2012b-e). De administratieve lasten om een tijdvakbenadering toe te passen, waardoor voor een verzekering lopend in 2013 voor een deel het oude tarief en een deel het nieuwe tarief moest worden betaald, bleken erg hoog te zijn. Om deze reden is afgesproken dat de verhoging per 1 januari 2013 in zou gaan, en de branche de overgebleven mogelijkheden van anticipatie niet zou communiceren en promoten (Financiën, 2012b-e). Anticipatie was mogelijk door de verzekeringen te vernieuwen op 31 december 2012, en de verzekeringsnemer het hele jaarbedrag te laten betalen waardoor het oude tarief zou gelden. Indien achteraf zou blijken dat anticipatie op grote schaal plaats had gevonden, zou de minister alsnog de eerder



voorgenomen tijdvakbenadering toepassen om de gedeerde opbrengsten te compenseren (Financiën, 2012b-e).

10

De minister van Financiën heeft geen gebruik gemaakt van het klein koninklijk besluit met de mogelijkheid om een naheffing op te leggen omdat er geen sprake is geweest van grootschalige anticipatie, waardoor het mislopen van belastingopbrengsten beperkt is gebleven.

De opbrengsten zoals weergegeven in de financiële bijlage bij het regeerakkoord zijn door het Ministerie van Financiën ondanks de ontwikkelingen na het regeerakkoord niet aangepast. Dit komt omdat de wijzigingen in het voorgenomen beleid volgens het Ministerie van Financiën geen gevolgen hebben voor de opbrengsten uit het regeerakkoord.

### 3.3 Overzicht wijzigingen assurantiebelastingtarief vanaf 2011

Door meerdere (voorgenomen) beleidswijzigingen is ook het tarief voor de assurantiebelasting meerdere malen gewijzigd. In tabel 3 is het verloop van de plannen van de kabinetten Rutte/Verhagen en Rutte/Asscher weergegeven.

**Tabel 3 Verloop plannen kabinetten Rutte/Verhagen en Rutte/Asscher**

	dec-10	jan-11	mrt-11	jan-13	apr-13	jan-15
Tarief voor wijzigingen Rutte/Verhagen (augustus 2010)	7,5%	7,5%	7,5%	7,5%	7,5%	7,5%
Oorspronkelijk plan Rutte/Verhagen (september 2010)	7,5%	9,5%	9,5%	9,5%	9,5%	9,5%
Ingevoerd tarief Rutte/Verhagen (november 2010)	7,5%	7,5%	9,7%	9,7%	9,7%	9,5%
Oorspronkelijk plan Rutte/Asscher (oktober 2012)	-	-	-	9,7%	21%	21%
Ingevoerd tarief Rutte/Asscher (november 2012)	-	-	-	21%	21%	21%

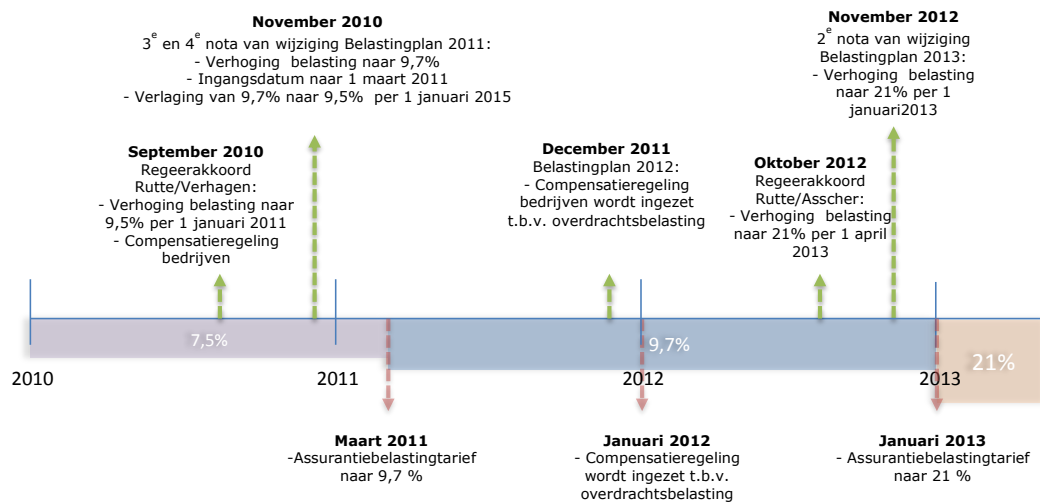
Bron: Belastingplan 2011-2013



Ter verduidelijking is in figuur 1 een tijdlijn weergegeven. Aan de bovenkant van de tijdlijn zijn de beleidsvoornemens weergegeven. Aan de onderkant zijn de werkelijke beleidswijzigingen en het op dat moment geldende assurantiebelastingtarief weergegeven.

11

**Figuur 1: Tijdlijn beleidsvoornemens en beleidswijzigingen**



### 3.4 Informatie in begroting en jaarverslag

In de begroting en het jaarverslag van Financiën maakt de assurantiebelasting onderdeel uit van de totale belastingontvangsten. Hierin wordt verder geen informatie gegeven over het gevoerde beleid en over de lastenverzwarende maatregelen met betrekking tot assurantiebelasting.

In de (bijlage van de) miljoenennota en het financieel jaarverslag van het Rijk zijn de beoogde en gerealiseerde ontvangsten weergegeven. Hierin wordt verder geen informatie gegeven over het gevoerde beleid en over de lastenverzwarende maatregelen met betrekking tot assurantiebelasting.

De wijzigingen ten aanzien van het assurantiebelastingtarief, en de data waarop deze tarieven van kracht worden, zijn opgenomen in de verschillende belastingplannen. In het Belastingplan van 2011, ten tijde van het kabinet-Rutte/Verhagen, wordt uitgelegd waarom de assurantiebelasting wordt verhoogd. In het Belastingplan van 2013 wordt wel toegelicht dat de assurantiebelasting wordt verhoogd, maar niet wat hiervoor de reden is.



## 4 Welke extra inkomsten zijn gerealiseerd met de verhogingen assurantiebelastingtarief?

12

In dit hoofdstuk gaan we in op de realisatie van de extra inkomsten, die bij de maatregelen uit het vorige hoofdstuk horen. In § 4.1 bespreken we welke extra inkomsten waren geraamd met de maatregelen. In § 4.2 kijken we in hoeverre deze zijn gerealiseerd. In de laatste paragraaf kijken we naar de informatie in de begroting en het jaarverslag over de financiële component van de maatregelen.

### 4.1 Beoogde extra belastingopbrengsten

#### 4.1.1 Regeerakkoord Rutte/Verhagen

In het regeerakkoord van het kabinet-Rutte/Verhagen zijn in de financiële bijlage de opbrengsten van de verhoging van de assurantiebelasting van 7,5% naar 9,5% weergegeven (in miljarden met twee cijfers achter de komma). Hieruit blijkt dat de maatregel jaarlijks € 0,25 miljard extra assurantiebelastinginkomsten op zou leveren. Navraag bij Financiën heeft ons geleerd dat deze cijfers op transactiebasis zijn. Aangezien de ramingen van de assurantiebelastinginkomsten van het Ministerie van Financiën op kasbasis worden opgesteld, gebruiken wij in dit hoofdstuk verder de cijfers op kasbasis. Dit levert in miljoenen euro's de reeks op in tabel 4.

**Tabel 4: Opbrengst maatregel verhogen assurantiebelasting van 7,5% naar 9,5% vanaf 1 januari 2011 (op kasbasis in € miljoen)**

2011	2012	2013	2014	2015	structureel
225	250	250	250	250	250

Bron: Opgave Ministerie van Financiën

Navraag bij het Ministerie van Financiën heeft ons verder geleerd dat de cijfers in het regeerakkoord (en dus in tabel 4) zijn berekend zonder gedragseffecten en met een statische grondslag. Bij de berekening van



deze getallen is dus uitgegaan van de meest actuele belastinggrondslag, waarbij geen rekening is gehouden met een eventuele daling van de belastinggrondslag als gevolg van de beleidsmatige stijging van het tarief, oftewel het gedragseffect. De op deze manier gepresenteerde opbrengsten van maatregelen noemen we verder in deze notitie de ex-ante opbrengsten van de maatregel, conform de door het Ministerie van Financiën gehanteerde terminologie. 13

Gedragseffecten worden wel meegenomen in de raming van de totale belasting- en premieontvangsten op EMU-basis voor de *Startnota* (Financiën, 2010e). Deze raming wordt gemaakt door het Centraal Planbureau (CPB), waarbij ze naast eventuele gedragseffecten ook de macro-economische effecten en alle andere relevante effecten van het totale maatregelenpakket (de zogenoemde macro-economische doorwerking) uit het regeerakkoord meenemen. In de *Startnota* (Financiën, 2010e) worden de totale belasting- en premieontvangsten op EMU-basis inclusief doorwerking opgenomen. Hierbij wordt geen opsplitsing van geraamde inkomsten per belastingsoort gegeven. In tegenstelling tot maatregelen aan de uitgavenkant van de begroting, worden lastenverzwarende maatregelen dus niet apart ingeboekt in de *Startnota* (Financiën, 2010e). Hierdoor zijn de opbrengsten per lastenverzwaring inclusief doorwerking niet zichtbaar in de *Startnota* (Financiën, 2010e).

Het Ministerie van Financiën geeft aan dat deze systematiek van het berekenen van ex-ante opbrengsten van lastenverzwaringen, zonder doorwerking, en het inboeken inclusief doorwerking onderdeel is van het trendmatige begrotingsbeleid, zoals dit sinds 1993 wordt gehanteerd, zoals onder andere aangegeven in de *Evaluatie Begrotingssystematiek 2007-2010* (Financiën, 2010d).

In de *Startnota* van het kabinet wordt alleen de meerjarige totale inkomstenraming gepresenteerd zonder onderscheid naar de onderliggende belastingsoorten. In de administratie van het Ministerie van Financiën wordt per belastingsoort wel bijgehouden wat de raming van de ontvangsten is inclusief doorwerking. Op basis van deze gegevens kunnen we vaststellen wat als extra opbrengst is ingeboekt bij de *Startnota* (Financiën, 2010e), zie tabel 5.





**Tabel 5: Ingeboekte opbrengst verhogen assurantiebelasting van 7,5% naar 9,5% vanaf 1 januari 2011 incl. doorwerking beleidspakket (op kasbasis in € miljoen)**

14

	2011	2012	2013	2014	2015
Raming zonder maatregelen (MLT, oktober 2010)	906	932	962	991	1022
Raming met maatregelen, inclusief doorwerking (Startnota, november 2010)	1131	1188	1220	1250	1283
<b>Ingeboekte opbrengst (Startnota, november 2010)</b>	<b>225</b>	<b>256</b>	<b>258</b>	<b>259</b>	<b>261</b>

Bron: Opgave Ministerie van Financiën

Uit tabel 5 blijkt dat de ingeboekte opbrengst hoger is dan de ex-ante opbrengst van de maatregel uit het regeerakkoord. Dit betekent dat het Ministerie van Financiën verwacht dat ondanks de verhoging van het assurantiebelastingtarief en de macro-economische doorwerking van het totale bezuinigingspakket de opbrengsten hoger zijn dan bij een statische belastinggrondslag.

#### 4.1.2 Bijstelling maatregel kabinet-Rutte/Verhagen

Zoals aangegeven in § 3.1 is kort na de publicatie van de *Startnota* (Financiën, 2010e) besloten om de maatregel een paar maanden later in te laten gaan, en de hierdoor gederfde opbrengsten te dekken door het tarief verder te verhogen, van 9,5% naar 9,7%. Op dat moment heeft het Ministerie van Financiën opnieuw de ex-ante opbrengst van de maatregel geraamd, zie tabel 6.

**Tabel 6: Ex-ante opbrengst maatregel verhogen assurantiebelasting van 7,5% naar 9,7% vanaf 1 maart 2011 (op kasbasis in € miljoen)**

2011	2012	2013	2014	2015	structureel
193	266	275	275	275	275

Bron: Opgave Ministerie van Financiën

In de eerste raming van de totale belasting- en premieopbrengsten na de aanpassing van de maatregel, bij Voorjaarsnota 2011, is de aangepaste opbrengst van de maatregel ingeboekt. Hierbij is opnieuw rekening gehouden met de macro-economische doorwerking. Echter, omdat bij Voorjaarsnota 2011 ook reeds een nieuw macro-economisch beeld beschikbaar was, is deze ook meegenomen in de nieuwe raming van de assurantiebelastingontvangsten. Hierbij was alleen voor 2011 en 2012 een nieuw macro-economisch beeld beschikbaar, waardoor alleen de assurantiebelastinginkomsten voor deze jaren zijn aangepast. Dit betekent dat voor 2013 niet bekend is welke opbrengst is ingeboekt voor de tariefsverhoging van 7,5% naar 9,7%.

**Tabel 7: Ingeboekte opbrengst verhogen assurantiebelasting van 7,5% naar 9,7% vanaf 1 maart 2011 incl. doorwerking (op kasbasis in € miljoen)**

15

	2011	2012
Raming zonder maatregelen (MLT, oktober 2010)	906	932
Raming na aanpassing maatregel (VJN 2011, mei 2011)	1024	1156
<b>Ingeboekte opbrengst (VJN 2011, mei 2011)</b>	<b>118</b>	<b>224</b>

Bron: Opgave Ministerie van Financiën

Uit deze tabel is op te maken dat in 2011 en 2012 respectievelijk € 118 miljoen en € 224 miljoen aan extra assurantiebelastinginkomsten is ingeboekt ten opzichte van de raming van de assurantiebelastinginkomsten zonder maatregel. Deze afwijking wordt veroorzaakt doordat rekening is gehouden met de doorwerking, en het nieuwe macro-economische beeld.

#### 4.1.3 Regeerakkoord kabinet-Rutte/Asscher

Zoals aangegeven in § 3.2 heeft het kabinet-Rutte/Asscher het assurantiebelastingtarief per 1 januari 2013 opnieuw verhoogd, en wel naar 21%. De beoogde opbrengsten, zoals opgenomen in de financiële bijlage bij het regeerakkoord, zijn opnieuw opgesteld op transactiebasis, terwijl de ramingen van de assurantiebelastinginkomsten van het Ministerie van Financiën op kasbasis worden opgesteld. In tabel 8 hebben wij de ex-ante opbrengst van de maatregel op kasbasis weergegeven.

**Tabel 8: Ex-ante opbrengst maatregel verhogen assurantiebelasting van 9,7% naar 21% vanaf 1 januari 2013 (op kasbasis in € miljoen)**

2013	2014	2015	2016	2017	structureel
1.101	1.363	1.401	1.401	1.401	1.401

Bron: Opgave Ministerie van Financiën

Ook deze in het regeerakkoord gepresenteerde opbrengsten van de maatregel zijn berekend zonder gedragseffecten en met een statische grondslag, conform de systematiek zoals omschreven in § 4.1.1. Bij het inboeken van de maatregel zijn vervolgens wel weer de doorwerking van het gehele beleidspakket uit het regeerakkoord meegenomen. Op basis van de administratie van het Ministerie van Financiën is voor wat betreft de ingeboekte opbrengsten van de maatregel een beeld geschetst in tabel 9.

**Tabel 9: Ingeboekte opbrengst verhogen assurantiebelasting van 9,7% naar 21% vanaf 1 januari 2013 incl. doorwerking beleidspakket (op kasbasis in € miljoen)**

16

	2013	2014	2015	2016	2017
Raming zonder maatregelen (MLT, oktober 2012)	1.140	1.162	1.167	1.191	1.227
Raming met maatregelen, inclusief doorwerking (Startnota, november 2012)	2.247	2.560	2.628	2.674	2.723
<b>Ingeboekte opbrengst (Startnota, november 2012)</b>	<b>1.107</b>	<b>1.398</b>	<b>1.461</b>	<b>1.483</b>	<b>1.496</b>

Bron: Opgave Ministerie van Financiën

Net als bij de voorgenomen verhoging van het tarief van 7,5% naar 9,7% is bij de verhoging van het assurantiebelastingtarief van 9,7% naar 21%, de ingeboekte opbrengst hoger dan de ex-ante opbrengst. Ook hier wordt ondanks de tariefverhoging en de macro-economische doorwerking van het bezuinigingspakket verwacht dat de opbrengsten hoger zijn dan bij een statische belastinggrondslag.

#### 4.1.4 Overzicht beoogde extra belastingopbrengsten

In tabel 10 geven we een overzicht van de beoogde extra belastingopbrengsten van de opeenvolgende verhogingen van het assurantiebelastingtarief voor de jaren waarop we in dit achtergronddocument terugkijken. We zetten hiervoor de ex-ante en de ingeboekte opbrengsten van de doorgevoerde tariefsverhogingen voor de jaren 2011 t/m 2013 op een rij. Tabel 10 is grotendeels samengesteld met cijfers uit de verschillende tabellen in § 4.1.1 tot en met § 4.1.3. Echter, aangezien onduidelijk is welke extra opbrengst is ingeboekt voor 2013 bij de tariefsverhoging van 7,5% naar 9,7% (zie § 4.1.2), en voor 2013 sprake is van twee opeenvolgende tariefsverhogingen, hebben we voor de verhoging van 7,5% naar 9,7% bekeken welk deel van de ingeboekte beoogde extra opbrengst resteerde bij het inboeken van de tariefsverhoging van 9,7% naar 21%. Hiertoe hebben we de raming zonder maatregelen bij de verhoging van 9,7% naar 21% (€1140 miljoen) vergeleken met de raming zonder maatregelen bij de verhoging van 7,5% naar 9,7% (€962 miljoen). Dit resulteert in een resterende ingeboekte opbrengst van €178 miljoen (€1140 miljoen -/- €962 miljoen). Hierbij moet aangetekend worden dat dit niet alleen verschilt met de ex-ante opbrengst van de verhoging van 7,5% naar 9,7% vanwege de doorwerking, maar ook door overige ontwikkelingen die zich tussen deze twee ramingsmomenten hebben voorgedaan.

**Tabel 10: Overzicht ex-ante en ingeboekte extra belastingopbrengsten**

17

**assurantietaariefsverhogingen (op kasbasis in € miljoen)**

	2011	2012	2013	Cumulatief
Ex-ante opbrengst verhoging 7,5% naar 9,7% (november 2010)	193	266	275	<b>734</b>
Ex-ante opbrengst verhoging 9,7% naar 21% (oktober 2012)	-	-	1.101	<b>1.101</b>
<b>Totaal ex-ante opbrengsten</b>	<b>193</b>	<b>266</b>	<b>1.376</b>	<b>1.835</b>
Ingeboekte opbrengst verhoging 7,5% naar 9,7% (mei 2011)	118	224	-	<b>342</b>
Resterende ingeboekte opbrengst verhoging 7,5% naar 9,7% (oktober 2012)	-	-	178	<b>178</b>
Ingeboekte opbrengst verhoging 9,7% naar 21% (november 2012)	-	-	1.107	<b>1.107</b>
<b>Totaal ingeboekte opbrengsten</b>	<b>118</b>	<b>224</b>	<b>1.285</b>	<b>1.627</b>
<b>Vershil totale ex-ante en ingeboekte opbrengsten</b>	<b>-75</b>	<b>-42</b>	<b>-91</b>	<b>-208</b>

Bron: Opgave Ministerie van Financiën en berekening Algemene Rekenkamer

In tabel 10 is te zien dat in de jaren 2011 tot en met 2013 cumulatief €208 miljoen minder is ingeboekt dan de in de regeerakkoorden gepresenteerde ex-ante extra opbrengsten. Dit is allereerst te verklaren, doordat bij de ex-ante opbrengst geen rekening is gehouden met doorwerking van de beleidspakketten en bij de ingeboekte opbrengsten wel. Daarnaast zijn de ingeboekte opbrengsten van de tariefsverhoging van 7,5% naar 9,7% geraamd met nieuwe veronderstellingen over de ontwikkeling van de economie.

## 4.2 Gerealiseerde extra belastingopbrengsten

In 2011, 2012 en 2013 is respectievelijk €1.038 miljoen (Financiën, 2012f), €1.119 miljoen (Financiën, 2013a) en €2.200 miljoen (Financiën, 2014) aan assurantiebelasting ontvangen. Als we deze realisatiecijfers af zetten tegen de raming van de assurantiebelastinginkomsten zonder maatregelen, komen de gerealiseerde extra opbrengsten in beeld, zie tabel 11.

**Tabel 11: Gerealiseerde extra opbrengsten assurantiebelasting (op kasbasis in € miljoen)**

	2011	2012	2013	Cumulatief
Raming zonder maatregelen (oktober 2010)	906	932	962	2.800
Gerealiseerde assurantiebelastinginkomsten	1.038	1.119	2.200	4.357
<b>Gerealiseerde extra opbrengsten</b>	<b>132</b>	<b>187</b>	<b>1.238</b>	<b>1.557</b>

Bron: Opgave Ministerie van Financiën, Financieel Jaarverslag Rijk 2011 -2013 en berekening Algemene Rekenkamer



In tabel 11 is te zien dat de assurantiebelastingopbrengsten na de verhogingen van het assurantiebelastingtarief in de jaren 2011 tot en met 2013 cumulatief met €1.557 miljoen zijn toegenomen.

18

De gerealiseerde extra opbrengsten zijn echter 70 miljoen lager dan de extra opbrengsten die zijn ingeboekt in de Rijksbegroting. In tabel 12 is de onderverdeling van deze €70 miljoen per jaar weergegeven.

**Tabel 12: Verschil gerealiseerde extra opbrengsten en ingeboekte extra opbrengsten (op kasbasis in € miljoen)**

	2011	2012	2013	Cumulatief
Gerealiseerde extra opbrengsten	132	187	1.238	1.557
Ingeboekte extra opbrengsten	118	224	1.285	1.627
<b>Verschil</b>	<b>14</b>	<b>-37</b>	<b>-47</b>	<b>-70</b>

Bron: Opgave Ministerie van Financiën en berekening Algemene Rekenkamer

Om te bekijken in hoeverre deze gerealiseerde extra opbrengsten in lijn zijn met de beoogde extra opbrengsten zetten we deze af tegen de in de regeerakkoorden (of, bij aanpassing van de maatregel in de periode daarna, de aangepast ex-ante extra opbrengsten) gepresenteerde ex-ante extra opbrengsten, zie tabel 13.

**Tabel 13: Verschil gerealiseerde extra opbrengsten en ex-ante extra opbrengsten (op kasbasis in € miljoen)**

	2011	2012	2013	Cumulatief
Gerealiseerde extra opbrengsten	132	187	1.238	1.557
Ex-ante extra opbrengsten	193	266	1.376	1.835
<b>Verschil</b>	<b>-61</b>	<b>-79</b>	<b>-138</b>	<b>-278</b>

Bron: Opgave Ministerie van Financiën en berekening Algemene Rekenkamer

In tabel 13 is te zien dat de gerealiseerde extra assurantiebelastingontvangsten in de jaren 2011 tot en met 2013 cumulatief €278 miljoen lager zijn uitgevallen dan was beoogd in de regeerakkoorden. Zoals aangegeven in tabel 10 is €208 miljoen hiervan te verklaren uit het verschil tussen de ex-ante geraamde extra opbrengsten en de ingeboekte geraamde extra opbrengsten. De overige €70 miljoen is, zoals in tabel 12 weergegeven, het verschil tussen de gerealiseerde extra opbrengsten en de ingeboekte extra opbrengsten.

De hoogte van de assurantiebelastingontvangsten van het Rijk wordt bepaald door de hoogte van het tarief en de belastinggrondslag. De hoogte van het tarief wordt vastgesteld door het Rijk zelf en is dus een gegeven bij de raming en de realisatie van de assurantiebelastingontvangsten. Hieruit volgt dat realisaties die afwijken van ramingen het gevolg zijn onvoorziene ontwikkelingen van de



belastinggrondslag. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de ontwikkeling van de belastinggrondslag rondom de verschillende tariefsverhogingen, waarbij we een link zullen leggen met de verschillen tussen de ramingen en de realisaties van de assurantiebelastingontvangsten.

19

### **4.3 Informatie in begroting en jaarverslag**

Binnen de begrotings- en verantwoordingscyclus zijn de ramingen van de assurantiebelastinginkomsten terug te vinden in de miljoenennota. In de Miljoenennota's 2011, 2012 en 2013 is in bijlage 3 'toelichting op de belastingontvangsten' te zien wat de geraamde assurantiebelastinginkomsten voor het betreffende jaar zijn. Hierbij is bovendien aangegeven hoe de raming zich heeft ontwikkeld ten opzichte van de vermoedelijke assurantiebelastinginkomsten van het jaar daarvoor. De ramingen worden, indien dat nodig wordt geacht, bijgesteld in de voorjaarsnota en najaarsnota.

In het financieel jaarverslag van het Rijk (FJR) worden respectievelijk de begrote en de gerealiseerde opbrengsten aan assurantiebelasting gegeven voor het betreffende jaar op kasbasis. In het FJR 2011, FJR 2012 en het FJR 2013 is in bijlage 4, 'de belasting- en premieontvangsten', de raming uit de miljoenennota, de realisatie, en het verschil tussen deze twee weergegeven. Hierbij worden eventuele positieve of negatieve verschillen niet toegelicht.

Binnen de begrotings- en verantwoordingscyclus is geen informatie opgenomen over ramingen en realisaties van de extra belastingopbrengsten van de verhogingen van het assurantiebelastingtarief. De informatie die wij hierover in dit hoofdstuk hebben opgenomen, komt voornamelijk uit de administratie van het Ministerie van Financiën en is niet in openbare stukken terug te vinden.



## 5 Wat zijn de gevolgen?

20

In dit hoofdstuk beschrijven we de gevolgen van de verhogingen van het assurantiebelastingtarief. In § 5.1 gaan we in op de gevolgen van de tariefsverhogingen voor de prijs van verzekeringen met assurantiebelasting. In § 5.2 bespreken we de gevolgen van de tariefsverhogingen voor de omzet van verzekeringen met assurantiebelasting. In beide paragrafen gaan we in op zowel de verwachte als de gerealiseerde gevolgen. In § 5.3 bekijken we hoe het parlement over deze ontwikkelingen is geïnformeerd in de begroting en verantwoordingsstukken.

### 5.1 Prijs verzekeringen met assurantiebelasting

#### 5.1.1 Verwacht

Doordat de assurantiebelasting tot tweemaal toe is verhoogd, zijn verzekeringen die onderhevig zijn aan assurantiebelasting in prijs gestegen. Uit tabel 16 blijkt hoe de prijs van een verzekering zich zou ontwikkelen wanneer beide assurantiebelastingverhogingen volledig door worden berekend aan de verzekeringsnemer. Als voorbeeld is een verzekering van € 100 genomen.

**Tabel 16 Prijsstijging door maatregelen kabinet-Rutte/Verhagen en kabinet**

**Rutte/Asscher**

	Bedrag in €	belasting percentage	bedrag inclusief belasting €	betaalde belasting €	Belasting verhoging	Geïndexeerde belastingverhoging	Prijsverhoging verzekering	Geïndexeerde prijsverhoging
voor maart								
2011	100	7,5%	107,5	7,5	29,3%	29,3%	2,0%	2,0%
Voor januari								
2013	100	9,7%	109,7	9,7	116,5%	180,0%	10,3%	12,6%
Na januari								
2013	100	21%	121	21				

Bron: Belastingplannen 2008-2013



Uit de tabel blijkt dat de assurantiebelasting in 3 jaar tijd met 180% is gestegen. Verhoudingsgewijs heeft de verhoging van het kabinet-Rutte/Asscher een grotere invloed op de prijs van de verzekering dan de verhoging van het kabinet-Rutte/Verhagen. Geïndexeerd is sprake van een prijsverhoging voor belastbare verzekeringen van 12,6%. Waar een verzekeringsnemer voor maart 2011 bij een bedrag van € 100 inclusief belasting € 107,5 betaalde, betaalt hij in januari 2013 een bedrag van € 121. Dit is de prijsverhoging alleen veroorzaakt door de tariefswijziging, er van uitgaande dat de verhoging van het tarief wordt doorberekend aan de verzekeringsnemer. Een gevolg voor de verzekeringsnemer hiervan is dat er meer betaald wordt voor bijvoorbeeld een auto-, inboedel of rechtsbijstandsverzekering.

21

### 5.1.2 Gerealiseerd

Uit gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) blijkt dat in 2013 een autoverzekering gemiddeld 13,1% duurder was dan in 2012 (CBS, 2013). Begin 2014 bleek uit gegevens van het CBS dat in 2013 een inboedelverzekering 14% duurder was dan in 2012 (CBS, 2014). De assurantiebelasting is op deze verzekeringen dus volledig doorberekend aan de verzekeringsnemer.

Het Verbond van Verzekeraars (VvV) geeft aan dat een gemiddeld huishouden € 811 aan verzekeringen exclusief belasting betaalt waarover assurantiebelasting wordt geheven (VvV, 2013). Hier komt door de verhoging van 9,7% naar 21% van het kabinet-Rutte/Asscher in 2013 een bedrag van € 92 bij.

Wanneer uit wordt gegaan dat het gemiddelde bedrag van € 811 de laatste twee jaar gelijk is gebleven, hebben beide belastingverhogingen van in totaal 7,5% naar 21% gezorgd voor een belastingstijging van € 60 naar € 170.

Het VvV geeft aan dat de verhoging van de assurantiebelasting tot gevolg heeft gehad dat verzekeringsnemers kritischer zijn gaan kijken naar de verzekeringen die zij hebben afgesloten. Dit doen zij door de niet hoognodige verzekeringen te schrappen, en door het afsluiten van verzekeringen met hogere eigen risico's om zo het premiebedrag omlaag te brengen. Een gevolg hiervan is dat Nederlanders minder zijn verzekerd dan voorheen.





## 5.2 Omzet verzekeringen met assurantiebelasting

22

### 5.2.1 Verwacht

Het Ministerie van Financiën publiceert geen gegevens over de verwachte ontwikkeling van de omzet van verzekeringen met assurantiebelasting (ofwel: de belastinggrondslag). Doordat de hoogte van de assurantiebelastingontvangsten van het Rijk worden bepaald door de hoogte van het tarief en de belastinggrondslag, kan de belastinggrondslag echter wel afgeleid worden van de assurantiebelastingontvangst als het tarief bekend is. Op deze manier hebben we de verwachte ontwikkeling van de belastinggrondslag zonder tariefsverhogingen kunnen bepalen. Hieruit blijkt dat werd verwacht dat de geraamde assurantiebelastingontvangsten zonder maatregelen, zoals weergegeven in tabel 5, op het moment dat de verhoging van het assurantiebelastingtarief werd aangekondigd, in de periode 2011-2015 endogeen zou groeien met (gemiddeld) 2,99 procent per jaar, zie tabel 14.

**Tabel 14: Verwachte belastinggrondslag zonder tariefsverhogingen (op kasbasis in € miljoen)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Belastinggrondslag zonder tariefsverhoging	11.764	12.078	12.426	12.824	13.217	13.633
<b>Procentuele verandering t.o.v. voorgaand jaar</b>	-	<b>2,67%</b>	<b>2,87%</b>	<b>3,21%</b>	<b>3,06%</b>	<b>3,15%</b>

Bron: Opgave Ministerie van Financiën en berekening Algemene Rekenkamer

Doordat het Ministerie van Financiën geen gegevens bijhoudt over de verwachte ontwikkeling van de belastinggrondslag beschikken ze ook niet over gegevens over de verwachte ontwikkeling van de belastinggrondslag na de tariefsverhogingen. Deze kan voor 2011 en 2013 ook niet afgeleid worden, omdat het tarief gedurende het jaar is gewijzigd, en er geen ramingen van de assurantiebelastinginkomsten op maandbasis beschikbaar zijn. Voor 2012 kan de verwachte belastingbasis na de verhoging van het tarief van 7,5% naar 9,7% wel afgeleid worden, omdat in dat jaar één tarief is gehanteerd. De verwachte belastingbasis voor 2012 komt uit op € 11.918 miljoen. Hierbij moet aangetekend worden dat dit getal is afgeleid op basis van een raming van de assurantiebelastingontvangsten bij Voorjaarsnota 2011, waarbij naast de macro-economische doorwerking van het maatregelenpakket van het kabinet-Rutte/Asscher ook een nieuwe raming van de economische groei van het CPB is verwerkt.



Op basis van de ex-ante en de ingeboekte opbrengsten uit hoofdstuk 4 kan worden afgeleid dat het Ministerie van Financiën verwachtte dat de belastinggrondslag ondanks tariefsverhogingen licht zou blijven stijgen. Dit is af te leiden uit het feit dat bij de berekening van ex-ante opbrengsten uit wordt gegaan van een statische grondslag (0% stijging of daling), en dat de ingeboekte opbrengsten hoger liggen dan deze ex-ante opbrengsten zoals blijkt uit § 4.1.1 en § 4.1.3. Ook hierbij geldt dat deze veronderstelde groei van de belastingbasis niet exact is te berekenen, doordat binnen een jaar verschillende tarieven gelden, en wij niet beschikken over ramingen van de assurantiebelastingontvangsten per maand.

23

### 5.2.2 Gerealiseerd

Op basis van de gerealiseerde assurantiebelastinginkomsten in 2011, 2012 en 2013 kan voor deze jaren de gerealiseerde omzet van verzekeringen met assurantiebelasting (de belastinggrondslag) worden afgeleid. Hierbij kan de belastinggrondslag wel exact berekend worden, omdat het Ministerie van Financiën de assurantiebelastinginkomsten op maandbasis administreert. In tabel 15 is de berekening van de belastinggrondslag voor 2011 tot en met 2013 weergegeven.

**Tabel 15 Gerealiseerde belastinggrondslag assurantiebelasting (in miljoenen €)**

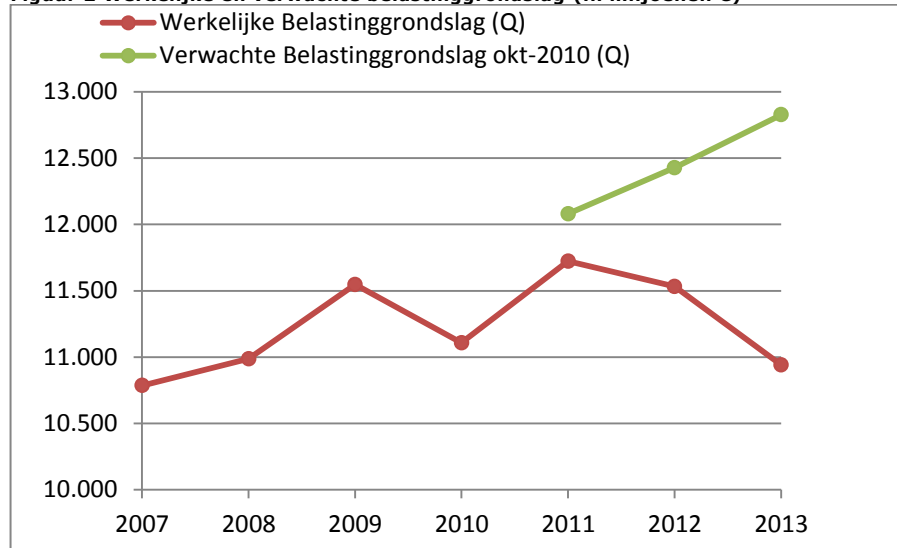
Jaar	Assurantiebelastingopbrengsten	Tarief	Belastinggrondslag
2011	1.038	7,5%/9,7%	11.723
2012	1.119	9,7%	11.532
2013	2.200	9,7%/21%	10.942

Bron: Belastingplan 2006-2013, opgave Ministerie van Financiën en FJR 2006-2013 en berekening Algemene Rekenkamer

In tabel 15 is te zien dat de belastinggrondslag vanaf 2011 tot en met 2013 is gedaald, waar bij de raming zonder tariefsverhogingen in oktober 2010 (zie tabel 14) nog werd uitgegaan van een stijging van de belastinggrondslag. Dit is ook weergegeven in figuur 2, waarbij de werkelijke belastinggrondslag is afgezet tegen de verwachte belastinggrondslag voor de maatregelen. Hierbij is gedeeltelijk gebruik gemaakt van de cijfers uit tabel 2.



**Figuur 2** Werkelijke en verwachte belastinggrondslag (in miljoenen €)



Bron: Opgave Ministerie van Financiën en berekening Algemene Rekenkamer

De daling in de belastinggrondslag is de reden dat de in het regeerakkoord gepresenteerde ex-ante opbrengsten van de tariefsverhogingen hoger zijn dan de gerealiseerde extra opbrengsten na de tariefsverhogingen, omdat bij de ex-ante opbrengsten uit is gegaan van een gelijkblijvende belastinggrondslag. Ook het verschil tussen de ingeboekte opbrengsten en de gerealiseerde opbrengsten kan worden verklaard uit het feit dat de belastinggrondslag is gedaald, terwijl na macro-economische doorwerking uit werd gegaan van een licht stijgende belastinggrondslag.

Op basis van ons onderzoek en de daarbij beschikbare informatie kunnen wij niet vaststellen of de daling van de belastinggrondslag wordt veroorzaakt door de verhoging van de assurantiebelasting of door andere ontwikkelingen.<sup>4</sup> Om daadwerkelijk vast te kunnen stellen wat de exacte oorzaken van de daling in de verkoop van verzekeringen met assurantiebelasting zijn, is verder onderzoek nodig.

### 5.3 Informatie in begroting en jaarverslag

In het belastingplan staat de hoogte van het assurantiebelastingtarief opgenomen. Over de gevolgen voor de omzet van het aantal verzekeringen dat onderhevig is aan assurantiebelasting is in het

<sup>4</sup> In bijlage 3 hebben we de ontwikkeling in de verschillende segmenten van verzekeringen weergegeven. Hieruit volgt dat een relatie tussen de verhogingen van het tarief voor assurantiebelasting en de ontwikkeling van de verschillende segmenten niet direct te leggen is.



belastingplan, de begroting van Financiën, het jaarverslag van Financiën, **25**  
de miljoenennota en het financieel jaarverslag van het Rijk geen  
informatie opgenomen. In de verantwoordingsstukken is ook geen  
informatie opgenomen over eventuele andere maatschappelijke  
gevolgen.



## Bijlage 1: Overzicht ramingen en mutaties

### Ramingen, mutaties en realisaties overzicht in € miljoenen

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Basispad MLT vòòr maatregelen Rutte (oktober 2010)	882	906	932	962	991	1.022		
Originele mutaties regeerakkoord (transactie) 9,5%		250	250	250	250	250	250	250
Originele mutaties regeerakkoord (kas) 9,5%		225	250	250	250	250	250	250
MLT-raming Startnota Rutte I (november 2010) 9,5%	882	1.131	1.188	1.220	1.250	1.283		
Verandering tov vorige raming		225	256	259	259	261		
Nieuwe mutatie na aangekondigde wijzigingen Rutte 1 (Transactie) 9,7%		185	275	275	275	275	275	275
Nieuwe mutatie na aangekondigde wijzigingen Rutte 1 (kas) 9,7%		193	266	275	275	275	275	275
Voorjaarsnota 2011 raming 9,7%		1.024	1.156					
Originele mutaties regeerakkoord (Transactie) 21%				1.222	1.379	1.403	1.403	1.403
Originele mutaties regeerakkoord (Kas) 21%				1.101	1.363	1.401	1.403	1.403
Basispad MLT vòòr maatregelen Rutte II (oktober 2012)	833	1.038	1.109	1.140	1.162	1.167	1.191	1.227
MLT-raming Startnota Rutte II (november 2012)	833	1.038	1.109	2.247	2.560	2.628	2.674	2.723
Totale mutatie Rutte 1 en Rutte 2 (Transactie)		185	275	1.497	1.654	1.678	1.678	1.678
Totale mutatie Rutte 1 en Rutte 2 (Kas)		193	266	1.376	1.638	1.676	1.678	1.678
Te realiseren opbrengsten		1.099	1.198	2.338	2.629	2.698		
Realisatie	833	1.038	1.119	2.200				

Bron: Ministerie van Financiën, regeerakkoorden Rutte/Verhagen en Rutte/Asscher, Najaarsnota 2013



## Bijlage 2: Berekening belastbare verzekeringen

27

### Opbrengsten assurantiebelasting en belastbare verzekeringen (Q) in miljoenen €

maand	2007			2008			2009		
	Omzet verzekeringen met assurantiebelasting	Tarief	Assurantiebelasting-opbrengst	Omzet verzekeringen met assurantiebelasting	Tarief	Assurantiebelasting-opbrengst	Omzet verzekeringen met assurantiebelasting	Tarief	Assurantiebelasting-opbrengst
jan	314	7%	22	1.043	7%	73	867	7,5%	65
feb	2.829	7%	198	2.286	7%	160	2.667	7,5%	200
mrt	686	7%	48	671	7%	47	720	7,5%	54
apr	929	7%	65	880	7,5%	66	827	7,5%	62
mei	1.086	7%	76	1.080	7,5%	81	973	7,5%	73
jun	671	7%	47	640	7,5%	48	747	7,5%	56
jul	743	7%	52	720	7,5%	54	667	7,5%	50
aug	243	7%	17	973	7,5%	73	947	7,5%	71
sep	1.200	7%	84	600	7,5%	45	773	7,5%	58
okt	571	7%	40	667	7,5%	50	693	7,5%	52
nov	886	7%	62	720	7,5%	54	760	7,5%	57
dec	629	7%	44	707	7,5%	53	907	7,5%	68
	10.786		755	10.987		804	11.547		866

maand	2010			2011			2012			2013		
	Omzet verzekeringen met assurantiebelasting	Tarief	Assurantiebelasting-opbrengst	Omzet verzekeringen met assurantiebelasting	Tarief	Assurantiebelasting-opbrengst	Omzet verzekeringen met assurantiebelasting	Tarief	Assurantiebelasting-opbrengst	Omzet verzekeringen met assurantiebelasting	Tarief	Assurantiebelasting-opbrengst
jan	627	7,5%	47	1.000	7,5%	75	596	9,7%	58	866	9,7%	84
feb	2.640	7,5%	198	2.453	7,5%	184	2.414	9,7%	234	2.371	21%	498
mrt	905	7,5%	68	1.075	7,5%	81	784	9,7%	76	790	21%	166
apr	828	7,5%	62	725	9,7%	70	1.010	9,7%	98	806	21%	169
mei	867	7,5%	65	881	9,7%	86	763	9,7%	74	932	21%	196
jun	827	7,5%	62	1.005	9,7%	98	814	9,7%	79	560	21%	118
jul	787	7,5%	59	814	9,7%	79	784	9,7%	76	1.235	21%	259
aug	947	7,5%	71	588	9,7%	57	942	9,7%	91	490	21%	103
sep	520	7,5%	39	637	9,7%	62	680	9,7%	66	886	21%	186
okt	653	7,5%	49	711	9,7%	69	790	9,7%	77	876	21%	184
nov	677	7,5%	51	766	9,7%	74	794	9,7%	77	504	21%	106
dec	831	7,5%	62	1.067	9,7%	104	1.161	9,7%	113	623	21%	131
	11.108		833	11.723		1.038	11.532		1.119	10.942		2.200

Bron: Ministerie van Financiën

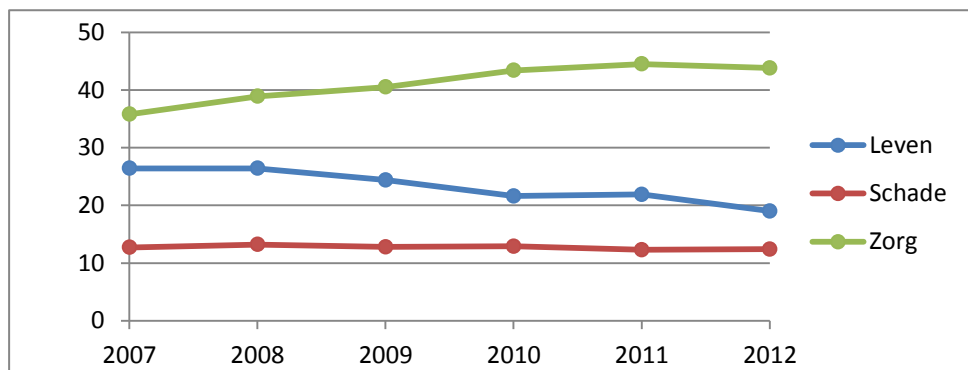


## Bijlage 3: Analyse segmenten verzekeringsbranche

Het segment Schade is het segment waarbinnen het overgrote deel van de verzekeringen belast is met assurantiebelasting. De segmenten Leven en Zorg zijn dat daarentegen niet. Het segment Schade kan met de andere twee segmenten vergeleken worden, om te bekijken of binnen de segmenten verschillen zijn op te merken. In onderstaande tabel en figuur zijn de drie verschillende segmenten weergegeven.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Vershil 2007 - 2012
<b>Leven</b>	26,4	26,4	24,4	21,6	21,9	19	-28,03%
<b>Schade</b>	12,7	13,2	12,8	12,9	12,3	12,4	-2,36%
<b>Zorg</b>	35,8	38,9	40,5	43,4	44,5	43,8	22,35%
<b>Totaal</b>	<b>74,9</b>	<b>78,5</b>	<b>77,7</b>	<b>77,9</b>	<b>78,7</b>	<b>75,2</b>	0,40%

Bron: Verbond van Verzekeraars: Verzekerd van cijfers



Bron: Verbond van Verzekeraars: Verzekerd van cijfers

Ondanks dat het segment Leven niet onderhevig is aan assurantiebelasting heeft hier een sterkere daling plaats gevonden dan bij het segment Schade het geval is. De bedrijfstak Zorg heeft daarentegen een sterke groei doorgemaakt. Een relatie tussen de verhogingen van het tarief voor assurantiebelasting en de ontwikkeling van de verschillende segmenten is dan ook niet direct te leggen.



## Gebruikte afkortingen

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
FJR	Financieel Jaarverslag van het Rijk
VenJ	Veiligheid en Justitie
Vpb	Vennootschapsbelasting
VvV	Verbond van Verzekeraars
WBRV	Wet op belastingen van rechtsverkeer
Wbso	Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk





## Literatuur

Algemene Rekenkamer (2011). *Bezuinigingsmonitor 2011*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 32 758, nr. 2. Den Haag: Sdu

Algemene Rekenkamer (2013). *Aandachtspunten bij de Begroting 2014 van de minister van Financiën*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013–2014, 33 750 IX, nr. 6. Den Haag: Sdu

AZ (2013). *Verantwoordingsbrief 2012*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 633, nr. 1. Den Haag: Sdu

CBS (2013). <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/prijzen/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-02-effect-belasting-op-inflatie-art.htm>, geraadpleegd op 12 maart 2014

CBS (2014). <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/prijzen/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-3936-wm.htm>, geraadpleegd op 12 maart 2014

Financiën (2007). *Belastingplan 2008*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 205, derde nota van wijziging, Den Haag: Sdu.

Financiën (2009). *Jaarverslag van Financiën 2008*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012–2013, 33 605 IXB, nr. 1. Den Haag: Sdu

Financiën (2010a). *Belastingplan 2011*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010–2011, 32 504, nr. 9, tweede nota van wijziging. Den Haag: Sdu

Financiën (2010b). *Belastingplan 2011*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010–2011, 32 504, nr. 13, derde nota van wijziging. Den Haag: Sdu

Financiën (2010c). *Belastingplan 2011*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2010–2011, 32 504, nr. 54, vierde nota van wijziging. Den Haag: Sdu

Financiën (2010d). *Evaluatie begrotingssystematiek 2007-2010*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009-2010, Bijlage bij Kamerstuk 32123 nr. 52. Den Haag: Sdu.



Financiën (2010e). *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën; Brief minister met de Startnota en de begrotingsregels 2011-2015*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 32 500, nr. 29 herdruk. Den Haag: Sdu.

31

Financiën (2011a). *18 miljard monitor*, Den Haag: Sdu.

Financien (2011b). *Belastingplan 2012*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 003, nr. 3

Financiën (2011c). *Kredietcrisis, Brief van de minister en staatssecretaris van Financiën*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2010-2011, 31 371, nr. 364. Den Haag: Sdu

Financiën (2012a). *30 miljard monitor*, Den Haag: Sdu.

Financiën (2012b). *Belastingplan 2013*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 402, nr. 17, brief regering; Overgangsrecht verhoging assurantiebelasting. Den Haag: Sdu.

Financiën (2012c). *Belastingplan 2013*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2012-2013, 33 402, nr. 15, tweede nota van wijziging. Den Haag: Sdu.

Financiën (2012d). *Belastingplan 2013*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2012-2013, 33 402, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Financiën (2012e). *Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 403, nr. 12, Tweede nota van wijziging. Den Haag: Sdu.

Financiën (2012f). *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2011*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011-2012, 33 240, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2013a). *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2012*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 605, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2013b). *Najaarsnota 2013*, Tweede Kamer, Vergaderjaar 2013-2014, 33805, nr. 1. Den Haag: Sdu.

Financiën (2014). *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2013*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 930, nr. 1. Den Haag: Sdu.



Insurance Europe (2012). *Indirect taxation on insurance contracts in Europe 2012*. Brussel: Insurance Europe

32

Verbond van Verzekeraars (2013). *Verzekerd van cijfers 2012*. Den Haag: Verbond van Verzekeraars