



Evaluatie Assurantiebelasting

In opdracht van:

Ministerie van Financiën

Project:

2019.125

Publicatienummer:

2019.125-2001

Datum:

Utrecht, 13 februari 2020

Auteurs:

ir. ing. Reg Brennenraedts MBA
mr. drs. Melvin Hanswijk
ir. Leonie Hermanussen
ir. Jasper Veldman

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	5
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding evaluatie	11
1.2 Doel van de evaluatie.....	11
1.3 Onderzoeksvragen	11
1.4 Methodologie.....	12
1.5 Leeswijzer	18
2 Assurantiebelasting	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Beleid en beleidsgeschiedenis.....	19
2.3 Economische theorie en rechtsgronden.....	27
2.4 Fiscale behandeling verzekeringen in internationaal perspectief.....	29
2.5 Conclusies	35
3 Doeltreffendheid en doelmatigheid van de tariefsverhogingen	37
3.1 Inleiding	37
3.2 Doeltreffendheid	37
3.3 Doelmatigheid van de tariefsverhoging	46
3.4 Conclusies	53
4 Doeltreffendheid en doelmatigheid van de vrijstellingen	55
4.1 Inleiding	55
4.2 Vrijstelling luchtvaartuigen.....	55
4.3 Vrijstelling scheepvaart	58
4.4 Vrijstelling transportverzekering	61
4.5 Vrijstelling exportkredietverzekering	68
4.6 Alternatieven voor de vrijstellingen van schadeverzekeringen.....	71
4.7 Conclusies	72
5 Uitvoeringsaspecten	75
5.1 Inleiding	75
5.2 Administratieve lasten belastingplichtigen	75
5.3 Uitvoeringskosten Belastingdienst.....	76
5.4 Invoering drempel kleine belastingplichtigen	77
5.5 Conclusies	78
5.6 Aanbevelingen.....	78
Referenties	81
Bijlage 1. Overzicht interviewrespondenten	87
Interviews	87
Groepsinterview	87
Bijlage 2. Details vrijgestelde verzekeringen	89

Vrijstelling voor verzekeringen van zeeschepen	89
Bijlage 3. Internationale vergelijking.....	91
Belastingwetgeving nader verklaard.....	91
Overzicht relevante wetteksten	91
Bijlage 4. Budgettaire belang overige vrijstellingen.....	93
Vrijstelling levensverzekeringen	93
Vrijstelling zorg- en inkomensverzekeringen	93

Managementsamenvatting

Sinds 1972 kent Nederland een assurantiebelasting; een belasting die geheven wordt op verzekeringen. De assurantiebelasting is sinds de inwerkingtreding van de belasting niet geëvalueerd. Het ministerie van Financiën wenst daarom dat er een evaluatie uitgevoerd wordt, waarbij wordt ingegaan op de doeltreffendheid en doelmatigheid van twee specifieke onderdelen van de assurantiebelasting. Het eerste onderdeel zijn de tariefsverhogingen die in 2011 en 2013 zijn doorgevoerd. Het tweede onderdeel zijn de vrijstellingen voor schadeverzekeringen. In dit onderzoek zijn de vrijstellingen voor luchtvaartverzekeringen, scheepvaartverzekeringen, transportverzekeringen en exportkredietverzekeringen onderzocht. Naast deze twee onderdelen is de (internationale) beleidscontext van de assurantiebelasting in kaart gebracht en is ook gekeken naar de uitvoering van de assurantiebelasting. Voor de uitvoering is onderzocht of een drempel voor kleine belastingplichtigen de doelmatigheid ten goede komt.

Het onderzoek is uitgevoerd door Dialogic in opdracht van het ministerie van Financiën (Directie Algemene Fiscale Politiek). In het onderzoek wordt gebruik gemaakt van interviews met experts, analyse van data over verzekeringen en assurantiebelastingopbrengsten en literatuur.

Beleidscontext assurantiebelasting

Om een goed beeld te krijgen van de assurantiebelasting is eerst de beleidsgeschiedenis in kaart gebracht. De voornaamste wijzigingen die zich hebben voorgedaan sinds 1972 zijn een serie tariefsverhogingen (in 1976, 1983, 2008, 2011 en 2013), het vrijstellen van exportkredietverzekeringen (in 1975) en het belasten van met verzekeringen samenhangende diensten (in 2002). Daarnaast zijn er sinds 2014 verschillende toelichtingen verstrekt die vooral een verhelderend karakter hebben, zijn enkele forfaitaire toerekeningregels opgesteld en is een aantal goedkeuringen gedaan om praktische problemen op te lossen of aan te sluiten bij moderne handelsgebruiken.

Vanuit de economische theorie zien wij dat het belasten van verzekeringsproducten geen ander doel heeft dan het bekostigen van uitgaven van de Staat. Verzekeringen waren al langer belast middels een poliszegel. Bij de invoering van de btw in 1969, bleek het lastig om ook verzekeringen hierin op te nemen. Daarom is ervoor gekozen om met ingang van 1972 de assurantiebelasting in te stellen als opvolger van het poliszegel. Nederland volgde hierin een aantal andere Europese landen.

In vergelijking met haar twaalf voornaamste handelspartners kent Nederland een hoog basistarief op schadeverzekeringen. Veel landen die enigszins vergelijkbaar zijn met Nederland kennen een soortgelijk stelsel voor de assurantiebelasting. Uit onze analyse komt naar voren dat België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk wetgeving kennen waarin kaders worden gesteld voor de belasting van schadeverzekeringen. Rusland, Noorwegen, Polen en Zweden kennen géén specifieke wetgeving voor assurantiebelasting op schadeverzekeringen.

Het gemiddelde huishouden geeft volgens Insurance Europe in Nederland € 9.000 per jaar uit aan verzekeringen en draagt ruim € 300 per jaar af aan assurantiebelasting. Dit wordt alleen afgedragen over schadeverzekeringen.

Een accurate internationale vergelijking van de uitgaven per huishouden is complex omdat de verschillende nationale systemen voor financiering van zorg en pensioen sterk verschillen en hierdoor grote verschillen optreden in welke geldstroom als *premie* wordt aangemerkt. Het is beter om de gemiddelde opbrengsten van de assurantiebelasting per huishouden te

vergelijken. Hierin valt op dat een grote groep landen (Duitsland, Frankrijk, Nederland, Oostenrijk, Finland, België en Luxemburg) tussen de € 260 en € 330 per huishouden per jaar uitkomen.

Tariefsverhogingen

De tariefsverhogingen waren doeltreffend: in 2011 en 2013 leidden ze tot meer belastingopbrengsten. Het is zeer onwaarschijnlijk dat de substantiële stijgingen in de belastingopbrengsten in 2011 en 2013 het gevolg zijn van incidentele of structurele externe effecten op de grondslag. De stijgingen kunnen nagenoeg geheel verklaard worden door de stijgingen van het assurantiebelastingtarief.

Het effect van de tariefsverhogingen ligt voor de verhoging van 7,5% naar 9,7% op circa € 230 mln-€ 280 mln per jaar, afhankelijk van het gekozen jaar. De impact van de verhoging van 9,7% naar 21% ligt op circa € 1.200 mln tot € 1.450 mln per jaar.

De ontwikkeling van de opbrengsten vertoonde een groei van € 833 mln in 2010 naar € 2.715 mln in 2018. Eén oorzaak van de groei is het feit dat de ingelegde premies (en hiermee de grondslag) groeien. Zou het assurantiebelastingtarief niet verhoogd zijn, dan zouden de belastingopbrengsten in 2018 op circa € 970 mln liggen. De tariefsverhogingen waren echter de voornaamste oorzaak van de groei.

Er zijn verschillende type verzekeringen die bijdragen aan de opbrengsten van de assurantiebelasting. Motorrijtuigenverzekeringen zijn in 2018 met ruim 40% de grootste factor en kennen een groeiende marktomvang. Verzekeringen gerelateerd aan onroerend goed (woonhuizen, inboedel, gebouwen, inventaris) zijn met ruim 30% een tweede grote groep. Aansprakelijkheidsverzekeringen voor bedrijven, beroepen en particulieren komen met ruim 10% op de derde plek. Rechtsbijstandverzekeringen zitten op circa 7% en reisverzekeringen op circa 5%. Het restant omvat verschillende kleinere categorieën.

De tariefsverhogingen waren vanuit een maatschappelijk perspectief doelmatig:

- Er waren weinig gedragseffecten. De verzekeraars hebben de hogere kosten als gevolg van de assurantiebelasting (6) volledig aan de klanten doorberekend. Desondanks passen verzekerden (7) hun gedrag op lange termijn beperkt aan als gevolg van de hogere prijzen voor verzekeringen. Wij zien geen veranderingen in het aantal polissen, de gemiddelde premie-inleg en de soorten verzekeringen die afgesloten worden. De reden hiervoor is dat verzekerden bij veel polissen geen mogelijkheden hebben om hun premiekosten substantieel te verlagen. Op de korte termijn is wel een effect zichtbaar geweest, een daling van de grondslag van 10% bij een prijsstijging van 10%. Wellicht heeft een kleine groep verzekerden het hogere tarief in het eerste jaar kunnen ontwijken.
- De uitvoeringskosten waren vooral eenmalig. De verzekeraars kenden eenmalige administratieve lasten als gevolg van de verhogingen van het assurantiebelastingtarief. Doordat de aanpassing in 2013 een zeer korte tijd kende tussen formele aankondiging en implementatie waren de problemen hier het grootst. Additionele inspanningen van de Belastingdienst die voortkomen uit de verhoging van de assurantiebelasting zijn er niet geweest.

In 2013 werd de assurantiebelasting verhoogd zodat het voornemen om de zogenoemde forensentaks in te voeren kon vervallen. Alhoewel hieruit kan worden opgemaakt dat er minder weerstand was tegen de verhoging van de assurantiebelasting als tegen de invoering van de forensentaks kan hier niet de conclusie uit worden getrokken dat er maatschappelijk draagvlak voor de verhoging van de assurantiebelasting was.

Vrijstellingen schadeverzekeringen

De vrijstellingen voor schadeverzekeringen in artikel 24, lid 1, onderdelen e, f en h WBRV zijn vrijgesteld met de doelen die weergegeven zijn in Tabel 1. Gezien de positieve analyse van doeltreffendheid zijn deze doelen nu nog steeds beleidsmatig relevant.

Tabel 1. Overzicht van de doelen van vier van assurantiebelasting vrijgestelde verzekeringen

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

De doeltreffendheid van de vrijstellingen voor schadeverzekeringen wordt in Tabel 2 weergegeven.

Tabel 2. Doeltreffendheid van de verschillende vrijstellingen voor schadeverzekeringen.

Type verzekering	Doeltreffend	Toelichting
Luchtvaart	Redelijk doeltreffend	Er is primair sprake van een relatief klein voordeel voor één marktpartij. Zou de vrijstelling niet bestaan dan kunnen de kosten deels worden doorberekend, maar zal de internationale concurrentiepositie ook een klein negatief effect ervaren.
Scheepvaart	Zeer doeltreffend	Een flink aantal partijen zou door het niet bestaan van de vrijstelling substantiële kostenverhogingen krijgen, die ze beperkt zouden kunnen doorberekenen aan klanten. Hierdoor wordt de internationale concurrentiepositie verstoord.
Transport	Van niet of nauwelijks doeltreffend tot zeer doeltreffend	<ul style="list-style-type: none"> Als de vrijstelling niet meer zou bestaan, dan zou dat invloed hebben op het afsluiten van transportverzekeringen door importeurs en exporteurs. Partijen zullen minder snel geneigd zijn om de verzekering in Nederland af te sluiten. Dit doorbreekt bestaande handelsgebruiken. Nederlandse exporteurs/importeurs zouden daarnaast benadeeld kunnen worden ten opzichte van exporteurs/importeurs van dezelfde producten in landen met een vrijstelling. Dit verstoort de internationale concurrentieverhoudingen. Voor het binnenlandse transport is de vrijstelling minder doeltreffend. Het verstoort de internationale concurrentieverhoudingen niet of nauwelijks en doorbreekt ook niet de bestaande handelsgebruiken. Zeker gezien het feit dat meerdere andere landen geen vrijstelling voor binnenlands transport kennen. Het niet meer bestaan van de vrijstelling voor transportverzekeringen kan voor de transportbedrijven zelf leiden tot een verstoring van de internationale concurrentieverhoudingen.
Exportkrediet	Zeer doeltreffend	Een specifieke set projecten van Nederlandse exporteurs zou geen doorgang vinden als de vrijstelling niet had bestaan. Hierdoor wordt de internationale concurrentiepositie van Nederlandse exporteurs geschaad.

De doelmatigheid van de vrijstellingen kan worden bekeken vanuit een budgettair perspectief. De onderstaande tabel toont schattingen van de premie-inleg per jaar. Hierbij moet worden opgemerkt dat er onzekerheid bestaat over de schattingen. Het toont verder dat er grote verschillen zijn tussen de categorieën. De totale premie-inleg voor deze vrijstellingen zonder gedragseffecten (€ 420 mln) is een klein deel van het totale bedrag aan verzekeringspremies waar assurantiebelasting over wordt geheven (ruim € 12.000 mln). Omdat er flinke gedragseffecten kunnen optreden, zullen de werkelijke belastingopbrengsten indien de vrijstellingen zouden verdwijnen mogelijk aanzienlijk lager liggen dan is aangegeven in de tabel. Bovendien geldt voor de exportkredieten dat de belastingopbrengsten van het Rijk hieruit zullen afnemen. Doordat het gaat over sectoren met een flinke impact voor de Nederlandse economie en aanzienlijke spill-over effecten is de verwachte economische impact substantieel.

Tabel 3. De geschatte premie-inleg en budgettaire belang van assurantiebelasting voor schadeverzekeringen indien er geen gedragseffecten zouden zijn.

Type verzekering	geschatte premie-inleg (€ mln/jaar)	Budgettaire belang ASB <u>zonder gedragseffecten</u> (€ mln/jaar)
Luchtvaart	10	2
Scheepvaart	70	15
Transport	250	53
Exportkrediet	90	19
Totaal	420	89

Het aantal gebruikers van de vrijstellingen is zeer lastig te bepalen omdat er geen goede data voor beschikbaar is. Op basis van triangulaties en inschattingen komen we tot de onderstaande uitkomsten.

Tabel 4. Het aantal gebruikers van de vrijstellingen

Type verzekering	Schatting aantal gebruikers
Luchtvaart	Enkele
Scheepvaart	Circa 800
Transport	Minimaal 15.000
Exportkrediet	Circa 100

De ontwikkeling van het budgettaire belang van de vrijstellingen van schadeverzekeringen is zeer complex om separaat in te schatten. Als wij de ontwikkeling van de grondslag van de premie-inleg waarover assurantiebelasting wordt geheven als indicator zouden nemen, dan zou voor de afgelopen 10 jaar een groei van 1% per jaar gerechtvaardigd zijn. We weten echter dat de premie-inleg voor de publieke exportkredietverzekeringen (PEKV) grillig is en dat zal voor de lucht- en scheepvaart gezien het kleine aantal partijen hetzelfde zijn.

Alternatieven voor de vrijstellingen van schadeverzekeringen die doeltreffender en doelmatiger zijn dan de vrijstellingen zijn er niet. Mogelijk kan de vrijstelling voor transportverzekeringen doelmatiger worden. Voor sommige elementen (bijv. het binnenlands transport) is de vrijstelling niet of nauwelijks doeltreffend. Een beperking van de vrijstelling voor transportverzekeringen tot enkel het grensoverschrijdende transport zal voor bedrijven die zich enkel bezighouden met binnenlands transport naar verwachting

weinig impact hebben op de concurrentieverhoudingen. Bovendien worden er in dat geval ook geen handelsgebruiken doorbroken. Een beperking van de vrijstelling zou overigens kunnen leiden tot afbakeningsproblematiek bij bedrijven die zowel binnenlands als grensoverschrijdend transport verzorgen. Voor de overige vrijstellingen geldt dat zij doeltreffend zijn; voor hen zou een alternatief lonen als het nieuwe systeem doelmatiger is. Onze verwachting is dat een nieuw systeem niet doelmatiger zal zijn dan het huidige systeem.

Uitvoering

De omvang van de administratieve lasten van belastingplichtigen is beperkt tot substantieel te noemen. De grootste complexiteit zit in het bepalen van de hoogte van de assurantiebelasting voor samengestelde (complexe) verzekeringsproducten door belastingplichtigen. Daarnaast heeft de tariefsverhoging van 2013 ook voor de nodige administratieve lasten gezorgd, met name omdat deze op korte termijn moest worden ingevoerd.

De uitvoeringskosten van de Belastingdienst bedragen op dit moment voor wat betreft personeel 7,6 fte. Daarvan gaat 4 fte naar heffing, 3 fte naar controle en 0,6 fte naar administratie. De tariefsverhoging heeft destijds niet geleid tot een verandering in formatie.

De invoering van een drempel voor kleine verzekeraars voor €1.000 op jaarbasis leidt tot ruim €120.000 per jaar minder aan assurantiebelastingopbrengsten. Aan de kant van de kleine belastingplichtigen levert het naar schatting een beperkte tot substantiële besparing van de administratieve lasten op. Aan de kant van de Belastingdienst levert het invoeren van de drempel een besparing van ongeveer €10.000 per jaar op. Het is daardoor onduidelijk of de gemiste assurantiebelastingopbrengsten opwegen tegen de besparing aan uitvoeringskosten en administratieve lasten.

Voor de uitvoering zijn nog enkele aanbevelingen naar voren gekomen in het onderzoek. Er is door meerdere respondenten aangegeven om de papieren aangifte te vervangen door een digitale aangifte. Dit zou de kwaliteit van de aangifte kunnen verbeteren. Daarnaast geldt voor eventuele toekomstige tariefsveranderingen dat er meer tijd moet zitten tussen het moment van bekendmaking en moment van invoering. Hierdoor hebben verzekeraars meer tijd om hun systemen aan te passen aan de nieuwe tarieven. Een aanbeveling die hiermee samenhangt is dat een tariefsverandering per 1 januari ingaat en niet later in het jaar. Dit maakt het voor verzekeraars makkelijker om de wijzigingen te communiceren.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding evaluatie

In de Miljoenennota 2019 (bijlage IX) is in de evaluatieprogrammering opgenomen dat de fiscale regelingen binnen de assurantiebelasting in 2019 geëvalueerd worden. [1] Deze evaluatieprogrammering is in 2017 op initiatief van het ministerie Financiën en in overleg met andere departementen opgesteld. Op verzoek van het ministerie van Financiën heeft *Dialogic Innovatie & Interactie* deze evaluatie uitgevoerd in de tweede helft van 2019.

1.2 Doel van de evaluatie

De assurantiebelasting is door het ministerie van Financiën sinds inwerkingtreding van de belasting in 1972 niet geëvalueerd. Het ministerie van Financiën wenst daarom dat er een evaluatie uitgevoerd wordt, waarbij wordt ingegaan op de doeltreffendheid en doelmatigheid van enkele specifieke onderdelen van de assurantiebelasting. De evaluatieperiode betreft 2009 tot heden.¹

De volgende onderdelen van de assurantiebelasting zijn volgens het ministerie van Financiën relevant om op doeltreffendheid en/of doelmatigheid te onderzoeken:

- de tariefsverhogingen in de assurantiebelasting in de jaren 2011 en 2013;
- de vrijstellingen voor schadeverzekeringen (artikel 24, lid 1, onderdelen e, f en h Wet op belastingen van rechtsverkeer (WBRV)).²

De keuze om het onderzoek af te bakenen tot de vrijstellingen voor schadeverzekeringen is gemaakt omdat in de memorie van toelichting van de WBRV expliciet is aangegeven dat de assurantiebelasting zich alleen zal uitstrekken tot schadeverzekeringen. De vrijstelling voor herverzekeringen (artikel 24, lid 1, onderdeel g WBRV) betreft ook een vrijstelling voor schadeverzekeringen, maar wordt gezien de aard van de regeling (dubbele belastingheffing voorkomen) niet op doeltreffendheid en doelmatigheid onderzocht. De wetgever heeft derhalve beoogd om alleen schadeverzekeringen te onderwerpen aan de assurantiebelasting. Vandaar dat alleen het doen van onderzoek naar de vrijstellingen binnen de categorie schadeverzekeringen van belang is.

1.3 Onderzoeksvragen

In het onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen, uitgesplitst naar thema, centraal.

Algemeen

- Op welke economische theorie is het belasten van verzekeringsproducten gebaseerd?
- Welke wijzigingen hebben zich sinds de introductie van de assurantiebelasting in 1972 binnen de belasting voorgedaan?

¹ Voor de beleidsgeschiedenis wordt wel teruggekeken tot 1972. Ook is niet alle data beschikbaar voor 2019, in die gevallen kijken wij naar de periode 2009-2018.

² Lid e betreft de verzekeringen van zeeschepen en luchtvaartuigen, lid f betreft de transportverzekeringen en lid h betreft de exportkredietverzekeringen

- Hoeveel is een gemiddeld huishouden in Nederland en in het buitenland jaarlijks aan verzekeringen kwijt en hoeveel assurantiebelasting wordt hierover afgedragen? En kan daarnaast specifiek voor Nederland inzichtelijk worden gemaakt over welke verzekeringen een gemiddeld huishouden wel en niet belasting afdraagt?

Doeltreffendheid³ en doelmatigheid⁴ van de tariefsverhogingen:

- Hoe hebben de assurantiebelastingopbrengsten zich de afgelopen jaren ontwikkeld? En kan deze opbrengst worden uitgesplitst naar de verschillende type verzekeringen?
- In hoeverre zijn de tariefsverhogingen in het verleden doorberekend in de premies?
- In hoeverre heeft de tariefsverhoging geresulteerd in minder verzekeringsnemers, een andere omvang van het verzekerd risico en eventuele neveneffecten (en kan hier een gedragseffect uit afgeleid worden)?
- Wat is per saldo het effect van de tariefsverhoging op de assurantiebelastingopbrengsten geweest?

Doeltreffendheid en doelmatigheid van de vrijstellingen voor schadeverzekeringen:

- Met welk(e) doel(en) zijn de vrijstellingen voor schadeverzekeringen (artikel 24, lid 1, onderdelen e, f en h WBRV) vrijgesteld? Zijn deze doelen nog steeds beleidsmatig relevant?
- Wat is het aantal gebruikers en het budgettaire belang van de vrijstellingen voor schadeverzekeringen en hoe heeft dit zich over de jaren heen ontwikkeld?
- Hoe verhoudt de Nederlandse assurantiebelasting zich tot de assurantiebelasting in andere landen (qua grondslag- en tariefstructuur)?
- Zijn de vrijstellingen voor schadeverzekeringen doelmatig en doeltreffend?
- Zijn er alternatieven om de beleidsdoelen van de vrijstellingen voor schadeverzekeringen doelmatiger en doeltreffender te realiseren?

Uitvoeringsaspecten

- Wat is de omvang van de administratieve lasten voor verzekeraars en de uitvoeringskosten van de Belastingdienst?
- In hoeverre kan het introduceren van een drempel voor kleine verzekeraars bijdragen aan het vergroten van de doelmatigheid van de assurantiebelasting?

1.4 Methodologie

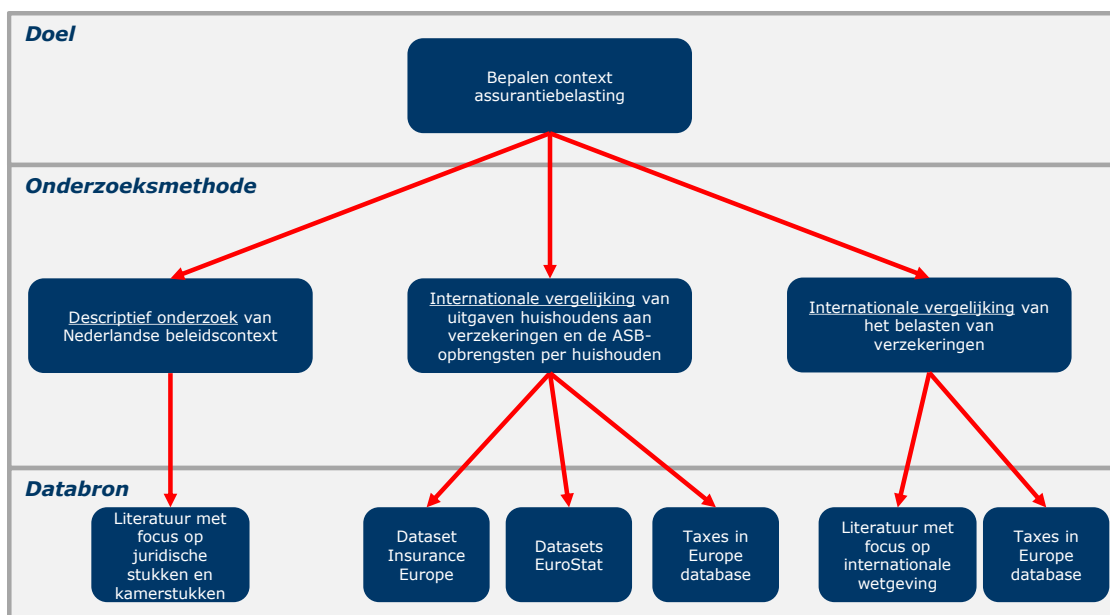
De bovenstaande onderzoeksvragen hebben een brede scope en een hoge mate van diversiteit. In ons perspectief zijn er vier clusters onderzoeksvragen die overeenkomen met de vetgedrukte tekst in de bovenstaande paragraaf: (1) algemene beleidscontext (2) de doeltreffendheid en doelmatigheid van de tariefsverhogingen, (3) de doeltreffendheid en doelmatigheid van de vrijstellingen en (4) uitvoeringsaspecten. Hieronder wordt per cluster de methodologie behandeld. Wij sluiten deze paragraaf af met een beschrijving van de databronnen die we hanteren.

³ Onder doeltreffendheid verstaan we de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van het onderzochte beleidsinstrument wordt gerealiseerd;

⁴ Onder doel van het beleid verstaan we de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd.

1.4.1 Algemene beleidscontext

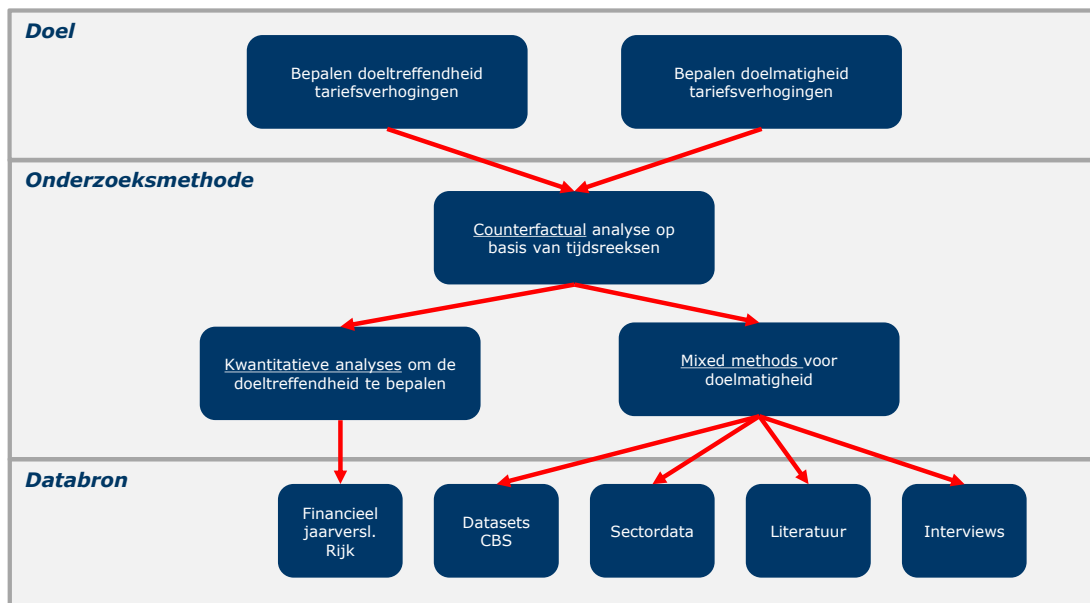
Figuur 1 toont met welke methodes en welke databronnen de algemene beleidscontext is onderzocht. Een flink deel van het onderzoek is descriptief van karakter en beschrijft hoe de assurantiebelasting in Nederland vorm krijgt en zich ontwikkeld heeft over de tijd. Door gebruik te maken van juridische stukken en kamerstukken kan een volledig beeld hiervan worden geschetst. Daarnaast wordt er een internationale vergelijking uitgevoerd van de uitgaven van huishoudens aan verzekeringen in Nederland en Europa. Hiervoor maken wij gebruik van data van Insurance Europe en Eurostat. Verder bepalen wij ook nog de gemiddelde assurantiebelastingopbrengsten per huishouden. Dit wordt gedaan aan de hand van de Taxes in Europe Database en data van Eurostat. In paragraaf 1.4.5 gaan wij dieper in op deze bronnen. Daarnaast wordt een internationale vergelijking uitgevoerd van de wijze waarop verzekeringen belast worden. De databronnen hiervoor zijn de Taxes in Europe database en literatuur die betrekking heeft op de wetgeving over dit onderwerp in de te onderzoeken landen.



Figuur 1. Overzicht van de onderzoeksmethodes en databronnen voor het onderzoeken van de beleidscontext

1.4.2 Doeltreffendheid en doelmatigheid van de tariefsverhogingen

Om de tariefverhogingen te onderzoeken hebben wij een counterfactual nodig: *Wat zou er zijn gebeurd als de tarieven niet waren verhoogd?* In dit geval ligt het voor de hand om tijdsreeksen te hanteren: We moeten de situatie voor de verhoging vergelijken met de situatie erna.



Figuur 2. Overzicht van de onderzoeksmethodes en databronnen voor het onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de tariefsverhogingen

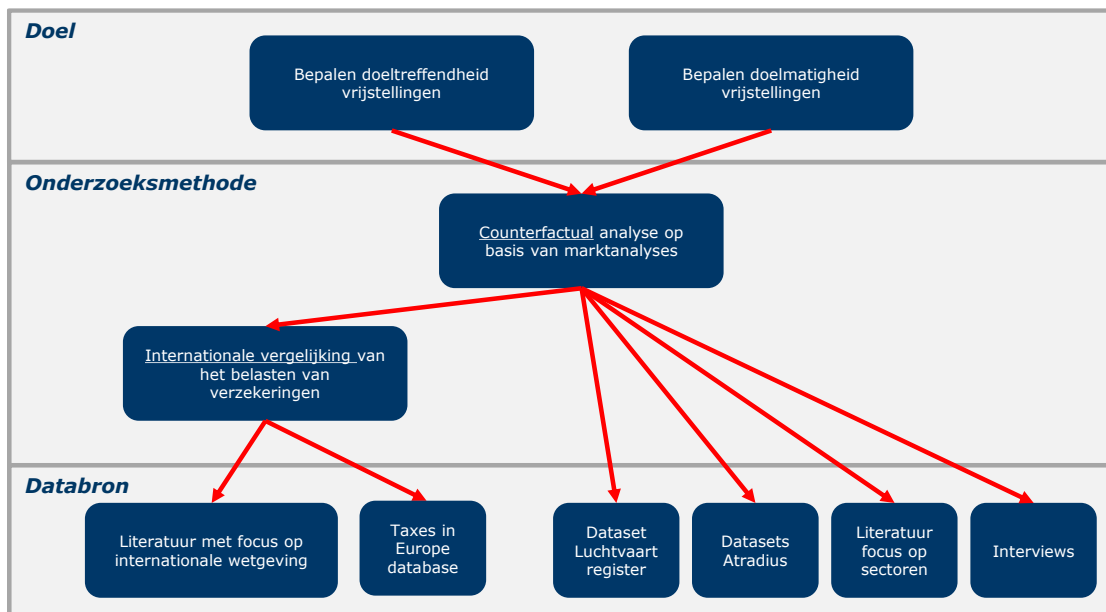
Dit cluster onderzoeksvragen vraagt echter om specifieke methodes voor specifieke soorten vragen. De vragen rondom doeltreffendheid bepalen we middels kwantitatieve analyses op data uit de financiële jaarverslagen van het Rijk. Om de doelmatigheid te bepalen maken we gebruik van mixed methods. Voor de mixed methods aanpak maken we gebruik van datasets van het CBS, data uit interviews, literatuur en de sectordata. Voor wat betreft de literatuur gaat het onder andere om mediaberichten die gepubliceerd zijn ten tijde van de verhoging van de assurantiebelasting.

1.4.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid van de vrijstellingen

Het bepalen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de vrijstellingen is complex. Om het effect van een bepaalde behandeling goed te meten willen we idealiter één willekeurig bepaalde groep actoren *wel* blootstellen aan de behandeling en de andere willekeurig bepaalde actoren groep *niet*. Nu is dat uiteraard in een beleidscontext zelden mogelijk, maar we hebben vaak wel alternatieven. Er zijn bijvoorbeeld tijdsreeksen (zoals bij de tariefverhoging) of verschillen in de behandeling van min-of-meer soortgelijke groepen actoren. Bij de vrijstellingen is daar geen sprake van: De vrijgestelde polissen hebben nooit assurantiebelasting gekend. Bovendien zijn er geen vergelijkbare groepen: het argument voor vrijstelling was juist dat deze polissen unieke, onvergelijkbare groepen zijn. We moeten dus met creatieve oplossingen komen om de doeltreffendheid en doelmatigheid toch te kunnen bepalen.

Figuur 3 toont welke methodes en databronnen wij gebruiken voor dit cluster aan onderzoeksvragen. Om een analyse te maken van de impact van de vrijstellingen voeren wij marktanalyses uit. Dit doen wij van de verschillende markten waarop marktpartijen profiteren van de vrijstellingen op bepaalde polissen. Een marktanalyse is een methode die uit de economische wetenschap komt. Wij kiezen hiervoor omdat de achterliggende doelen van de vrijstelling een duidelijk economisch karakter hebben, namelijk:

- Voorkomen van verstoring van internationale concurrentieverhoudingen;
- Vermijden doorbreken bestaande handelsgebruiken;
- Beschermen internationale concurrentiepositie van Nederlandse exporteurs.



Figuur 3. Overzicht van de onderzoeksmethodes en databronnen voor het onderzoeken van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de vrijstellingen

Ondanks dat er drie vrijstellingen zijn, kiezen wij ervoor om vier marktanalyses te maken. De marktdynamiek in de scheep- en luchtvaartsector verschilt dermate dat een andere analyse nodig is. We maken dus analyses van de volgende markten: luchtvaart, scheepvaart, transportsector en exportkredieten. De marktanalyses voeren wij op twee niveaus uit. Op microniveau analyseren we welke marktpartijen voordeel hebben van de vrijstelling en hoe groot de relatieve en absolute impact van de vrijstelling is. Op mesoniveau analyseren wij het competitieve speelveld waarin deze partijen opereren en hoe zich dit ontwikkelt over de tijd. Door inzicht te hebben in de marktdynamiek kunnen we inschatten wat de effecten zouden zijn als de vrijstelling er *niet* zou zijn (met andere woorden: als deze polissen ook belast zouden zijn met de assurantiebelasting).

Een deel van de input voor de marktanalyses komt uit de internationale vergelijking. Omdat de doelstellingen duidelijk verwijzen naar de internationale concurrentiepositie is het essentieel om te kunnen vergelijken hoe de situatie in het buitenland⁵ is. Daarbij hebben we in het bijzonder interesse in de argumenten die men in deze landen hanteerde voor de vrijstellingen. Voor deze vergelijking maken we gebruik van de eerder genoemde internationale vergelijking bij de algemene beleidscontext (zie Figuur 1). Daarnaast maken we gebruik van de Taxes in Europe database.

Naast de internationale vergelijking, maken we ook gebruik van andere databronnen voor de marktanalyses. Ten eerste maken wij gebruik van literatuuronderzoek dat gericht is op de verschillende markten. Er zijn immers allerlei (markt)analyses uitgevoerd en

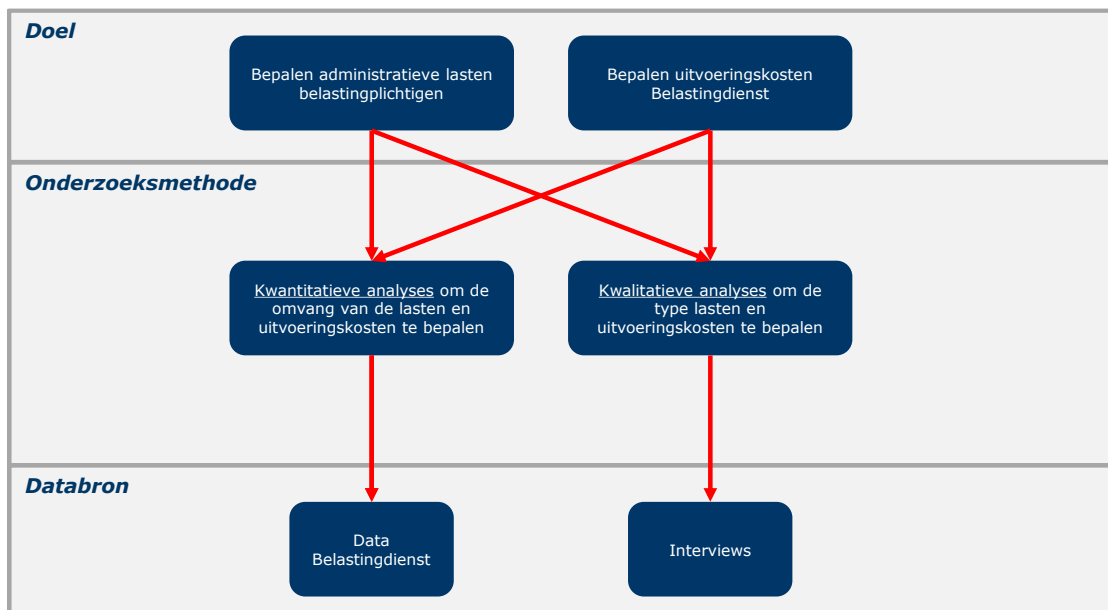
⁵ In het onderzoek wordt voor wat betreft de vrijstellingen een vergelijking gemaakt met de volgende landen: België, China, Duitsland, Frankrijk, Italië, Noorwegen, Polen, Rusland, Spanje, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Voor de analyse van de wetgeving in China geldt dat we ons baseren op de regelgeving voor de Volksrepubliek China. Voor de analyse van wetgeving in Italië geldt dat we Vaticaanstad buiten beschouwing laten. Voor de analyse van de wetgeving in de Verenigde Staten kijken we naar de vier staten waar Nederland veel handel mee drijft: Californië, Illinois, New Jersey en Texas.

jaarverslagen gepubliceerd die we kunnen inzetten. Wij maken verder gebruik van datasets van het Luchtvaartregister en Atradius. Tot slot maken we gebruik van interviews.

Deze marktanalyses bieden ons hiermee de handvatten om een hypothetische situatie waarin er geen vrijstelling is te ontwerpen: de counterfactual. Hierdoor kunnen wij een inschatting maken van de doeltreffendheid en doelmatigheid.

1.4.4 Uitvoeringsaspecten

Figuur 4 toont met welke methodes en welke databronnen de uitvoeringsaspecten van de assurantiebelasting zijn onderzocht. Het betreft een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve analyses. Voor de kwantitatieve analyses is gebruik gemaakt van data van de Belastingdienst. Om de type lasten en uitvoeringskosten te bepalen is gebruik gemaakt van interviews.



Figuur 4. Overzicht van de onderzoeksmethodes en databronnen voor het onderzoeken van de uitvoeringsaspecten van de assurantiebelasting

1.4.5 Gehanteerde databronnen

Literatuuronderzoek

Voor het literatuuronderzoek hebben wij allereerst de relevante kamerstukken en wetenschappelijke literatuur verzameld en bestudeerd. De literatuur bestond uit publicaties die zelf zijn verzameld en publicaties die zijn aangedragen door leden van de begeleidingscommissie⁶ en onze interviewpartners. Daarna zijn voor specifieke vraagstukken specifieke bronnen geraadpleegd.

Interviews

Voor het onderdeel interviews hebben wij 7 interviews en 2 groepssessies gehouden. Om kwalitatieve inzichten op te halen over de onderdelen van de assurantiebelasting, zijn wij in

⁶ In de begeleidingscommissie hadden de volgende organisaties zitting: het ministerie van Financiën, de Belastingdienst, het ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

gesprek gegaan met betrokkenen en experts. In Bijlage 1 is een lijst van gesprekspartners opgenomen.

Datasets

Er zijn in dit onderzoek verschillende datasets gehanteerd. Hieronder worden deze stuk voor stuk beschreven. Hierbij clusteren wij op basis van de leverancier van de dataset(s).

Atradius

Atradius Dutch State Business is de uitvoerder van exportkredietverzekeringen van de Staat. Wij hebben gebruik gemaakt van hun data over de totale omvang van de premies van exportkredietverzekeringen. Deze data is afkomstig uit de jaarverslagen.

Belastingdienst

De Belastingdienst is verantwoordelijk voor de administratie, controle en heffing van de assurantiebelasting. Voor dit onderzoek hebben zij informatie aangeleverd over de uitvoeringskosten van de assurantiebelasting.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

CBS is het Nederlandse statistische bureau. We hebben gebruik gemaakt van verschillende databronnen van het CBS die via Statline beschikbaar gemaakt worden. Het gaat daarbij specifiek om de hoogte van de verzekeringspremies in de tijd.

Eurostat

Eurostat is een directoraat-generaal van de EU dat verantwoordelijk is voor statistieken. Voor de assurantiebelastingopbrengsten in andere Europese landen hebben we gebruik gemaakt van de *Tax Revenue Statistics* van Eurostat. Daarnaast hebben we de data van Eurostat ook gebruikt om het aantal huishoudens in de lidstaten van de Europese Unie in kaart te brengen.

Insurance Europe

Insurance Europe is de Europese federatie van (her)verzekeraars. Voor de totale omvang van de verzekeringspremies in andere Europese landen hebben we gebruik gemaakt van de *InsuranceData* van Insurance Europe.

Sectordata

Voor het onderzoek is ook nog sectordata verzameld. Het gaat dan specifiek om de totale omvang van de premies in de periode 2009-2019. Er is een zo gedetailleerd mogelijke uitsplitsing gemaakt van de verschillende type verzekeringen.

Taxes in Europe database

De *Taxes in Europe* database is de database van de Europese Commissie die de belangrijkste belastingen die van kracht zijn in de lidstaten van de Europese Unie bevat. Deze database is gebruikt om in kaart te brengen hoe de assurantiebelasting in andere lidstaten is vormgegeven. Gecombineerd met de *Tax Revenue Statistics* van Eurostat kunnen de assurantiebelastingopbrengsten in kaart worden gebracht.

Vektis

Vektis is een organisatie die data verzamelt over de zorg in het algemeen en zorgverzekeringen in het bijzonder. Voor de totale omvang van de premies van zorgverzekeringen als bedoeld in de Zorgverzekeringswet hebben we gebruik gemaakt van de data van Vektis.

1.5 Leeswijzer

De opbouw van dit document sluit naadloos aan bij de clustering van de onderzoeksvragen en dus ook de vorige paragraaf. In hoofdstuk 2 geven wij een inleiding op de assurantiebelasting. Hierin behandelen wij de beleidsgeschiedenis en beschrijven we de huidige assurantiebelasting en de economische rationale voor de assurantiebelasting. Ook behandelen we de fiscale behandeling van verzekeringen in de internationale context. In hoofdstuk 3 analyseren wij de doeltreffendheid en doelmatigheid van de tariefsverhogingen. In hoofdstuk 4 gaan wij in op doeltreffendheid en doelmatigheid van de vrijstellingen voor schadeverzekeringen. Het vijfde hoofdstuk draait om de uitvoeringsaspecten van de assurantiebelasting.

2 Assurantiebelasting

2.1 Inleiding

De assurantiebelasting is een belasting “*ter zake van verzekeringen waarvan het risico in Nederland is gelegen en ter zake van daarmee samenhangende diensten*”⁷ De belasting is van toepassing op de meeste schadeverzekeringen en wordt geheven over de verzekeringspremies. In dit hoofdstuk wordt de belasting toegelicht, waarbij met name wordt stilgestaan bij de beleidsgeschiedenis en de verantwoording. Wat betreft de beleidsgeschiedenis komen de ontwikkelingen in de heffingsgrondslag, wijze van heffing, het tarief en de vrijstellingen van de belasting aan bod. Wat betreft de verantwoording worden de economische theorie en de rechtsgronden van de belasting besproken, waaronder de oorspronkelijke rechtvaardigingsgronden en recente kritiek. Daarna presenteren wij een analyse van de wijze waarop andere landen in een fiscale context omgaan met de assurantiebelasting. Tot slot vergelijken wij de uitgaven die huishoudens doen aan verzekeringen en de belasting die zij hierop afdragen. Het hoofdstuk wordt uiteraard afgesloten met conclusies.

2.2 Beleid en beleidsgeschiedenis

2.2.1 Heffingsgrondslag

Premie als grondslag

De assurantiebelasting verving in 1972 het zogenaamde poliszegel⁸, dat was geregeld in de Zegelwet 1917. Het poliszegel was een eenmalige belasting op de polis. In 1970 bedroeg deze, afhankelijk van het type verzekering, een vast bedrag (*vast recht*) van één of twee gulden, of een *evenredig recht* van tussen de 0,01 en 0,18‰ van het verzekerde bedrag.⁹ De assurantiebelasting werkt anders, namelijk als een (periodieke) belasting op de premies. In plaats van een paar promille over het verzekerde bedrag was vanaf 1972 4%¹⁰ over de premie verschuldigd. De wetgever vond de premie een betere grondslag voor de assurantiebelasting dan het verzekerde bedrag. In de memorie van toelichting [2] werden hier de onderstaande redenen voor aangedragen.

- Ten eerste komt het risico van de verzekering beter terug in de premie dan in het verzekerde bedrag. Voor de verzekering van een zaak tegen diefstal en een verzekering van dezelfde zaak tegen alle mogelijke verlies of beschadiging, is het verzekerde bedrag namelijk hetzelfde. Het grotere risico van de tweede verzekering komt echter wel terug in de premies. Uit het gebruik van dit argument blijkt dat de wetgever een link wilde tussen (de omvang van) het risico van de verzekering en de te betalen belasting.
- Ten tweede is er, door de premie als grondslag te gebruiken, een beter verband met de looptijd van de verzekering. Als de verzekerde som als grondslag wordt gebruikt is de belasting op een verzekering even hoog bij een duur van drie maanden als bij

⁷ Art. 20 Wet op Belastingen van het rechtsverkeer (WBR).

⁸ Het zegelrecht van polissen van verzekering en van bewijzen van verwaarborging.

⁹ De hoogte van het evenredig recht was afhankelijk van het type verzekering en soms ook van de tijdsduur van de verzekering. Voor transportverzekering gold bijvoorbeeld een recht van 0,06‰.

¹⁰ Oorspronkelijk bedroeg het tarief 2%, maar dit is gewijzigd naar 4% voor de wet in werking trad. (Stb. 1970, 611 en Stb. 1971, 730.)

een duur van een jaar. Wat betreft de relatie tussen risico en belasting ligt dit argument op één lijn met het vorige: hoe langer de looptijd van de verzekering, hoe groter het risico. Daarnaast benadrukt de wetgever met dit argument dat niet het *afsluiten* van de verzekering een belastbaar feit is, maar het *bestaan* van de verzekering. Dit is een duidelijke wijziging ten opzichte van het polisregel, dat een eenmalige belasting op de polis was.

- De derde reden voor het gebruik van de premie als grondslag is dat de betaling van de belasting daardoor beter wordt gespreid. Hierdoor zou men minder snel een drempel op het afsluiten van verzekeringen ervaren. Hieruit blijkt dat het in ieder geval niet de bedoeling van de wetgever was om verzekeren te ontmoedigen.
- Als aanvulling op bovenstaande redenen werd nog aangevoerd dat heffen over de premies beter was omwille van enkele praktische redenen met betrekking tot automatische bijverzekeringen en verwerkingsmethoden van destijds. Ook werd meegenomen dat in andere lidstaten van de Europese Gemeenschap ook over de premies werd geheven in plaats van over het verzekerde bedrag.

Risico in Nederland

Assurantiebelasting wordt alleen geheven indien het risico van de verzekering in Nederland is gelegen. De huidige wet stelt dat dit zo is als aan één van de volgende criteria voldaan is:¹¹

1. De verzekeringnemer woont in Nederland of de rechtspersoon waarop de verzekering betrekking heeft bevindt zich in Nederland, of
2. De verzekering heeft betrekking op:
 - a. in Nederland gelegen onroerende zaken;¹²
 - b. motorrijtuigen die zijn ingeschreven in het register van opgegeven kentekens;
 - c. schepen of luchtvaartuigen die te boek staan in de (Nederlandse) openbare registers; of
 - d. tijdens een reis of vakantie gelopen risico's, indien de verzekering in Nederland is gesloten en een looptijd heeft van vier maanden of minder.

Op criterium (1) zijn enkele uitzonderingen. Een belangrijke is de uitzondering voor verzekeringen van onroerende zaken, schepen of luchtvaartuigen die in een andere EU-lidstaat zijn geregistreerd. Stel bijvoorbeeld dat iemand die in Nederland woont een schip wil verzekeren dat in Duitsland is geregistreerd, dan zou het risico in Nederland liggen op grond van criterium (1). Omdat het schip echter in een andere EU-lidstaat is geregistreerd wordt het risico toch geacht niet in Nederland te liggen; er wordt dan dus geen Nederlandse assurantiebelasting geheven.¹³

Het wetsartikel is door de jaren heen geactualiseerd en uitgebreid, maar de kern was in 1972 hetzelfde als nu: de verzekeringnemer moet in Nederland wonen of het voorwerp van de verzekering moet zich in Nederland bevinden. Uit de memorie van toelichting van destijds volgt dat voor deze criteria is gekozen om verstoring van de internationale concurrentieverhoudingen te vermijden. Voor in Nederland wonende of gevestigde verzekeringnemers maakt het voor de heffing van assurantiebelasting niet uit of ze die verzekering bij een

¹¹ Art. 21 WBR.

¹² Alsmede de zich daarin bevindende roerende zaken, met uitzondering van voor doorvoer bestemde handelsgoederen.

¹³ Art. 21(3) WBR. Ook van reisverzekeringen die in een andere EU-lidstaat afgesloten zijn wordt het risico geacht niet in Nederland te liggen, zelfs als de verzekeringnemer in Nederland woont.

Nederlandse of bij een buitenlandse verzekeraar afsluiten. In beide gevallen moet Nederlandse assurantiebelasting afgedragen worden. Als het voorwerp van de verzekering, zoals genoemd onder 2, in Nederland ligt, maakt het voor in het buitenland wonende of gevestigde verzekeringnemers evenmin uit of ze de verzekering daarvan bij een Nederlandse of bij een buitenlandse verzekeraar afsluiten. Ook dan moet in beide gevallen Nederlandse assurantiebelasting afgedragen worden. Deze regels zorgen ervoor dat verzekeren bij Nederlandse verzekeraars door de belasting niet duurder wordt dan verzekeren bij buitenlandse verzekeraars. Hierdoor wordt de internationale concurrentieverhouding tussen verzekeraars niet verstoord.

Samengestelde verzekeringen

Over veel verzekeringen wordt assurantiebelasting geheven, maar er zijn ook vrijstellingen (zie paragraaf 2.2.2). Een verzekeringspolis kan een samenstelling zijn van zowel belaste als vrijgestelde verzekeringen. Er zijn ook polissen waar slechts voor een deel assurantiebelasting in Nederland verschuldigd is. In die gevallen moet bepaald worden welk deel van de premie moet worden toegeschreven aan in Nederland belaste verzekeringen. Over het algemeen bepaalt de verzekeraar dit zelf. Via steekproeven controleert de Belastingdienst dan of de naar rato gemaakte toerekening op de juiste wijze is toegepast. Daarnaast worden soms ook vooraf afspraken door verzekeraars met de Belastingdienst gemaakt, of ratio's ter goedkeuring aan de Belastingdienst voorgelegd.

Samenhangende diensten

Sinds 2002 wordt de belasting ook geheven ter zake van met verzekeringen samenhangende diensten. Dit zijn kosten die voor het afsluiten van verzekeringen betaald worden maar die geen premie zijn.¹⁴ Vaak gaat het om vergoedingen aan tussenpersonen.

Forfaitaire toerekeningregels

Sinds 2013 geldt een provisieverbod bij de verkoop van complexe financiële producten, zoals hypotheek. Dit verbod droeg bij aan het ontstaan van situaties waarin samenhangende kosten voor verschillende producten en/of verzekeringen niet eenvoudig aan de afzonderlijke producten/verzekeringen toegerekend konden worden. [3] Deze toerekening is echter wel belangrijk; over sommige verzekeringen is immers wel assurantiebelasting verschuldigd en over andere niet. Om hiermee om te gaan heeft de Belastingdienst in 2014 in overleg met brancheorganisaties forfaitaire toerekeningregels opgesteld. Met die regels kunnen *fees* en servicekosten aan verschillende verzekeringen en producten worden toegerekend, zodat de assurantiebelasting berekend kan worden. [4]

2.2.2 Wijze van heffing

De belasting wordt verschuldigd op het tijdstip waarop de premie vervalt, vaak is dit maandelijks.¹⁵ De in een tijdvak verschuldigde belasting moet door aangifte worden voldaan.¹⁶ De wet geeft een rangorde voor wie belastingplichtig is.¹⁷ Wij behandelen hier niet alle details maar enkel de grote lijnen. Het is over het algemeen de verzekeringsbemiddelaar die de assurantiebelasting moet betalen. Als er geen bemiddelaar in het spel is, is (de vertegenwoordiger van) de verzekeraar belastingplichtig. In de wet is opgenomen hoe dit werkt voor

¹⁴ Art. 20 en 22 WBR.

¹⁵ Art. 26 WBR.

¹⁶ Art. 27 WBR. Een tijdvak is in principe een kwartaal, maar kan ook een maand of jaar zijn. Vooral bij kleine belastingplichtigen is het tijdvak vaak een jaar.

¹⁷ Art. 25 WBR.

verzekeraars gevestigd in Nederland, in andere EU-lidstaten of buiten de EU, al dan niet met bemiddelaars of vertegenwoordigers in Nederland. Voor situaties waar alle andere bepalingen niet opgaan, is als vangnet de verzekeringnemer belastingplichtig.

De rangorde van belastingplichtigen is door de jaren heen uitgebreid om oplossingen te bieden voor nieuwe situaties. Tot 1995 was het artikel relatief beknopt. Sindsdien is de mogelijkheid van een belastingplichtige fiscaal vertegenwoordiger geïntroduceerd en zijn andere leden toegevoegd om te zorgen dat ook met moderne handels- en verzekeringsgebruiken altijd één partij als belastingplichtige wordt aangemerkt. Daarnaast is ook door middel van goedkeuringen in het beleidsbesluit assurantiebelasting voor enkele specifieke situaties gezorgd dat de regels met betrekking tot de belastingplicht aansluiten op de praktijk.¹⁸

2.2.3 Tarief

Bij inwerkingtreding van de WBR was het assurantiebelastingtarief 4%, tegenwoordig is het 21%. Het verloop van het tarief is weergegeven in de volgende tabel.

Tabel 5. Historische tarieven assurantiebelasting.

Inwerkingtreding	Tarief
1 januari 1972	4%
1 januari 1976	6%
1 maart 1983	7%
1 maart 2008	7,5%
1 maart 2011	9,7%
1 januari 2013	21%

De twee meest recente verhogingen zouden respectievelijk € 250 miljoen en € 1,4 miljard per jaar aan extra assurantiebelastingen op moeten brengen. [5]¹⁹ De destijds verwachte budgettaire gevolgen van de verhoging naar 21% zijn weergegeven in de volgende tabel. Deze verhoging was onderdeel van een aantal maatregelen om additionele middelen voor de Rijksbegroting van 2013 op te halen, aangezien er een tekort was ontstaan door het schrappen van het plan om reiskostenvergoedingen te belasten (de forensentaks²⁰). [6]

Tabel 6. Raming budgettaire effect tariefsverhoging op het EMU-saldo (€ mln.) [7]

Maatregel	2013	2014	2015	2016	2017
Verhoging assurantiebelasting tot 21%	1.222	1.379	1.403	1.403	1.403

¹⁸ Op grond van art. 63 AWR kan in bepaalde gevallen tegemoet gekomen worden aan "onbillijkheden van overwegende aard, welke zich bij de toepassing van de belastingwet mochten voordoen", dit worden goedkeuringen genoemd. In 2017 is bijvoorbeeld een afwijking van de wettelijke rangorde opgenomen zodat Nederlandse verkopers van telefoons niet belastingplichtig zijn over de verzekeringen die zij voor buitenlandse verzekeraars afsluiten. Ook is een goedkeuring opgenomen waardoor bij co-assurantie de belasting volledig voldaan kan worden door de verzekeraar die de volledige premie van de verzekeringnemer int.

¹⁹ In de ramingen is geen rekening gehouden met gedragseffecten (zoals tegenwoordig wel standaard gedaan wordt).

²⁰ Het teruggetrokken wetsvoorstel: Wet herziening fiscale behandeling woon-werkverkeer.

Om de administratieve lasten voor verzekeraars te beperken ging de staatssecretaris akkoord met een overgangsregeling ten aanzien van het moment waarop de tariefsverhoging zou ingaan. Deze overgangsregeling liet echter (onwenselijke) ruimte om te anticiperen op de verhoging van het tarief, door vlak voor de verhoging een nieuwe verzekering af te sluiten en de premie voor een heel jaar te betalen. Indien er dermate veel geanticipeerd zou worden dat de beoogde extra opbrengst voor 2013 niet behaald werd, zou het kabinet de mogelijkheid hebben om via een klein koninklijk besluit met terugwerkende kracht alsnog een meer nauwkeurige tijdvakbenadering te gebruiken. [8] Van deze mogelijkheid is geen gebruik gemaakt omdat de hoeveelheid anticipatie meeviel.

2.2.4 Vrijstellingen

Veel typen verzekeringen zijn vrijgesteld van assurantiebelasting. Bij indeling van de verzekeringsbranche in de segmenten Leven (L), Schade (S) en Zorg (Z) zijn de segmenten Leven en Zorg volledig vrijgesteld van assurantiebelasting. De belasting is dus alleen van toepassing op schadeverzekeringen, maar ook binnen dit segment zijn een aantal verzekeringen vrijgesteld. De volledige lijst met vrijstellingen is tot en met 2019 als volgt en vrijwel onveranderd sinds 1972:²¹

- a. levensverzekeringen (L);
- b. ongevallen-, invaliditeits- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Z);
- c. ziekte- en ziektekostenverzekeringen, waaronder zorgverzekeringen als bedoeld in de Zorgverzekeringswet (Z);
- d. werkloosheidsverzekeringen (Z);
- e. verzekeringen van zeeschepen, met uitzondering van pleziervaartuigen, alsmede verzekeringen van luchtvaartuigen welke hoofdzakelijk als openbaar vervoermiddel in het internationale verkeer zullen worden gebezigd (S);
- f. transportverzekeringen (S);
- g. herverzekeringen (S);
- h. exportkredietverzekeringen (S);

Naast de bovenstaande lijst zijn sinds 1 januari 2020 ook brede weersverzekeringen voor boeren en verzuimverzekeringen²² voor werkgevers vrijgesteld. Deze vrijstellingen vallen buiten de scope van dit onderzoek.

Verzekeringen in de segmenten Leven en Zorg

De segmenten Leven en Zorg zijn al sinds de inwerkingtreding van de wet volledig vrijgesteld van assurantiebelasting. In 2006 is aan de vrijstelling voor ziekte- en ziektekostenverzekeringen het volgende zinsdeel toegevoegd: "*waaronder zorgverzekeringen als bedoeld in de Zorgverzekeringswet*".²³ Uit de memorie van toelichting blijkt echter dat dit meer een verduidelijking van het geldende beleid is dan een wijziging. [9]

Levensverzekeringen zijn verzekeringen waarbij wordt uitgekeerd op grond van het al dan niet in leven zijn van de verzekeringnemer. Dit zijn bijvoorbeeld pensioenverzekeringen (waarbij wordt uitgekeerd op basis van het in leven zijn) en overlijdensverzekeringen (waarbij wordt uitgekeerd bij overlijden). Zij worden meestal gebruikt in het kader van een oudedagsvoorziening of voor de verzorging van nabestaanden. Vanwege dit sociale karakter

²¹ Art. 24(1) WBR.

²² Waaronder verzekeringen die ZW- en WGA-eigenrisicodragers afsluiten om dit eigen risico particulier te verzekeren.

²³ Art. 24(1)(c) WBR.

wilde de wetgever deze verzekeringen niet belasten. [10] Andere redenen die de wetgever voor deze vrijstelling aanvoerde waren dat pensioenvoorzieningen voor ambtenaren niet op overeenkomsten gebaseerd zijn, waardoor die moeilijk in de assurantiebelasting betrokken zouden kunnen worden, en dat de premies een groot spaarelement bevatten, terwijl men sparen eerder zou willen stimuleren dan op deze manier te belasten.

Zorgverzekeringen zijn de zogenaamde medische varia, (b) en (c) in bovenstaande lijst, en werkloosheidsverzekeringen (d). Deze verzekeringen zijn om vrijwel dezelfde redenen vrijgesteld als levensverzekeringen: zij hebben een sterk sociaal karakter en er komen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke regelingen naast elkaar voor.

Verzekeringen van zeeschepen en luchtvaartuigen

Verzekeringen van zeeschepen en luchtvaartuigen zijn ook reeds sinds de invoering van de assurantiebelasting vrijgesteld. De exacte vrijstelling heeft betrekking op:

*"verzekeringen van zeeschepen, met uitzondering van pleziervaartuigen, alsmede verzekeringen van luchtvaartuigen welke hoofdzakelijk als openbaar vervoermiddel in het internationale verkeer zullen worden gebezigt"*²⁴

Met het opnemen van deze vrijstelling werd beoogd "een verstoring van de internationale concurrentieverhoudingen te voorkomen." [10] Met betrekking tot verzekeringen van zeeschepen is in het beleidsbesluit assurantiebelasting, dat om de zoveel jaar geüpdatet wordt, nadere toelichting gegeven. Voor luchtvaartuigen is dit niet het geval.

Voor zowel zeeschepen als luchtvaartuigen gaat het hier in principe om cascoverzekeringen. Het betreft dus verzekeringen van het (lucht)vaartuig, niet van de inhoud daarvan. De vrijstelling voor zeeschepen geldt op grond van het beleidsbesluit assurantiebelasting ook voor verzekeringen tegen schade die de reder lijdt als gevolg van het varen van het zeeschip.²⁵ Een voorbeeld hiervan is een verzekering tegen aansprakelijkheid voor aanvaringsschade.

Zeeschip

Volgens het beleidsbesluit assurantiebelasting van 2017 zijn zeeschepen "alle schepen die worden gebruikt of bestemd zijn voor de zeevaart, zoals mosselvaartuigen en viskotters." [11] Omdat er in de praktijk gevallen zijn waarbij niet duidelijk is of een schip als zeeschip voor de assurantiebelasting kwalificeert, zijn in het beleidsbesluit ter verduidelijking categorieën vaartuigen opgenomen die wel of niet als zeeschip kwalificeren. Coasters en vissersschepen die tijdelijk in gebruik zijn op de binnenwateren, kwalificeren bijvoorbeeld als zeeschip mits zij geschikt en bestemd blijven voor de zeevaart. Wanneer zij uitsluitend gebruikt worden op de binnenwateren kwalificeren zij niet als zeeschip. De volledige lijst is opgenomen in Bijlage 2.

Pleziervaartuig

Eveneens is in het besluit opgenomen wanneer een vaartuig als pleziervaartuig wordt aangemerkt, aangezien de vrijstelling daar niet op van toepassing is. Dat zijn "vaartuigen in gebruik bij watersportbeoefenaars en andere recreanten bij of in het water, zoals sportvissers." Een vaartuig wordt niet als pleziervaartuig aangemerkt "als deze wordt gebruikt voor

²⁴ Art. 24(1)(e) WBR.

²⁵ Deze laatste categorie betreft verzekeringen zoals *disbursementverzekeringen*, verzekeringen van *premiums*, *protection* en *indemnity*, verzekeringen van aanvaringsschade aan derden en verzekeringen voor *loss of hire*. Verzekeringen van *shipbroker's interest* zijn niet vrijgesteld. (Zie p. 2. van [11])

vervoer met een geheel of nagenoeg geheel openbaar karakter en het vervoer aldus geen gebruik in besloten kring meebrengt." Ook hiervan zijn de details opgenomen in Bijlage 2.

Hypothecaire belangenverzekering

In het beleidsbesluit van 2017 heeft de staatssecretaris van Financiën een goedkeuring verleend met gebruik van de hardheidsclausule van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR).²⁶ Het betreft hypothecaire belangenverzekeringen; aanvullende verzekeringen die zien op uitsluitingsclausules in cascoverzekeringen van zeeschepen. Een scheepseigenaar kan een dergelijke aanvullende verzekering afsluiten en de uitkering aan de geldgever cederen, zodat de hypotheekverstrekker zijn geld terugkrijgt zelfs bij schade aan het schip die binnen de uitsluitingsclausules van de cascoverzekering valt (en de cascoverzekering dus niet uitbetaalt). Wanneer dit gedaan wordt valt de aanvullende verzekering ook onder de vrijstelling voor verzekeringen van zeeschepen. De verzekering kan echter ook door de hypotheekverstrekker zelf worden afgesloten. Ook dan valt de verzekering sinds 2017 als gevolg van de goedkeuring onder de vrijstelling voor verzekeringen van zeeschepen, onder drie voorwaarden.²⁷

Transportverzekeringen

Ook transportverzekeringen, kort gezegd verzekeringen tegen schade als gevolg van vervoer van goederen, zijn al sinds de inwerkingtreding van de assurantiebelasting vrijgesteld. De rationale achter deze vrijstelling is deels hetzelfde als voor de vrijstelling voor verzekeringen van zeeschepen en luchtvaartuigen: het voorkomen van een verstoring van de internationale concurrentieverhoudingen. Daarnaast geldt voor deze vrijstelling nog dat de wetgever wilde vermijden dat bestaande handelsgebruiken werden doorbroken als gevolg van de heffing van assurantiebelasting. Transportverzekeringen worden soms namelijk door de leverancier en soms door de afnemer gesloten. Assurantiebelasting zou hier invloed op kunnen hebben, wat volgens de wetgever niet de bedoeling is.

Bovenstaande rationale is alleen van toepassing op grensoverschrijdend transport. In het oorspronkelijke wetsvoorstel waren daarom ook enkel verzekeringen voor grensoverschrijdend transport vrijgesteld, maar voor de inwerkingtreding van de wet is dit gewijzigd in simpelweg "transportverzekeringen". [12] De reden hiervoor was van praktische aard; omdat transportverzekeringen vaak afgesloten werden met één premie voor grensoverschrijdend en binnenlands transport samen, zou het splitsingsmoeilijkheden opleveren om grensoverschrijdend transport vrij te stellen en binnenlands transport niet. Na discussie in de Kamer is ervoor gekozen om transportverzekeringen in hun geheel vrij te stellen.²⁸ Naar schatting zou dit destijds drie à vier ton aan belastingopbrengsten schelen vergeleken met het enkel vrijstellen van verzekeringen van grensoverschrijdend transport.

²⁶ Op grond van art. 63 AWR kan in bepaalde gevallen tegemoet gekomen worden aan "onbillijkheden van overwegende aard, welke zich bij de toepassing van de belastingwet mochten voordoen". Deze bevoegdheid is m.b.t. de assurantiebelasting meermaals gebruikt om discussies in de praktijk of onwenselijke gevolgen van de tekst van de wet te voorkomen.

²⁷ 1. De financiële instelling of andere geldgever sluit de aanvullende verzekering af in het kader van afspraken in de hypotheekovereenkomst met de eigenaar/reder.

2. De aanvullende verzekering ziet op de uitsluitingsclausules in de door de eigenaar/reder afgesloten primaire cascoverzekering van het zeeschip.

3. De financiële instelling of andere geldgever berekent de door haar voor de aanvullende verzekering verschuldigde premie geheel door aan de eigenaar/reder van het zeeschip.

²⁸ Voor de discussie, zie [13][14][15].

In de wet is niet bepaald hoe ruim het begrip transportverzekering moet worden uitgelegd, maar in het eerdergenoemde beleidsbesluit assurantiebelasting wordt dit wel toegelicht. Een transportverzekering is een verzekering *"tegen risico's van schade als gevolg van vervoer van goederen over zee, te land, op binnenwateren en door de lucht."* [16] Hier zijn enkele extra opmerkingen bij geplaatst.

Aansprakelijkheid

De vrijstelling is ook van toepassing op verzekeringen van aansprakelijkheid van vervoerders, stuwadoors en expediteurs bij vervoer van goederen. Deze aansprakelijkheid kan voortvloeien uit een vervoersovereenkomst of ergens anders op gebaseerd zijn.

Eigendom van de bemanning

De vrijstelling is ook van toepassing op verzekeringen "van eigendommen van bemanningen van schepen voor het verblijf aan boord."

Opslag

De vrijstelling geldt alleen als er daadwerkelijk sprake is van transport. Dat wil zeggen dat deze niet van toepassing is op verzekeringen van opgeslagen goederen in een schip dat stil ligt of als bergplaats van de vervoerder kan worden aangemerkt. Het feit dat een dergelijk schip soms naar een andere plaats wordt gebracht doet hier niets aan af. Omdat opslag voor of na het transport echter noodzakelijk kan samenhangen met het transport, kan een verzekering die zowel het transport als de noodzakelijke opslag dekt worden gezien als één (transport)verzekering. Voorwaarden hierbij zijn dat de opslag volstrekt noodzakelijk met het transport samenhangt en dat voor de opslag geen extra premie is verschuldigd. Bij opslag van korter dan een maand is volgens het besluit in ieder geval sprake van volstrekt noodzakelijke samenhang.

Geldtransport

De vrijstelling geldt voor geldtransportverzekeringen, inclusief nachtriscodkking, zonder bijkomende dekking voor verblijfsrisico's. Als de verzekering een clause bevat waardoor het verzekerde risico maximaal drie dagen doorloopt, wordt ook dit beschouwd als één verzekering.²⁹ Dit valt dan binnen de vrijstelling. Voor geldtransportverzekeringen gecombineerd met verzekering tegen verblijfsrisico's op kantoor, of gecombineerd met fraude- en berovingsverzekeringen, zijn forfaitaire toerekenregels opgenomen in het beleidsbesluit assurantiebelasting. [17]

Accijnsverzekering

Bij transport van accijnsgoederen kan vermogensverlies ontstaan doordat hierover accijns verschuldigd kan zijn. Hier kan men zich tegen verzekeren met een accijnsverzekering. In het besluit is bepaald dat ook hier sprake is van een transportverzekering en de vrijstelling dus van toepassing is.

Herverzekeringen

Herverzekeringen zijn sinds 1972 al vrijgesteld van assurantiebelasting om dubbele belastingheffing te voorkomen. Uit het contract moet wel duidelijk blijken dat het om een herverzekering gaat. Een verzekeraar die een verzekering heeft afgesloten en daarmee een bepaald risico op zich heeft genomen, moet dit risico dus weer bij een andere verzekeraar

²⁹ Dit is voor situaties waarin de vervoerder door bijzondere omstandigheden niet in staat is om tot uitbetaling over te gaan op de dag waarop hij de gelden heeft ontvangen.

in (her)verzekering hebben gegeven. Het herverzekeringscontract moet verwijzen naar het oorspronkelijke risico.

Exportkredietverzekeringen

De vrijstelling voor exportkredietverzekeringen is de enige vrijstelling die pas na inwerking-treding van de wet is toegevoegd, namelijk in 1975. Kort gezegd gaat het om verzekeringen die exporteurs van goederen of diensten afsluiten om het risico af te dekken dat de buitenlandse afnemer niet betaalt.

Van deze vrijstelling is de achterliggende rationale het beschermen van de internationale concurrentiepositie van Nederlandse exporteurs. In 1971 werd al in de Tweede Kamer besproken dat het tarief van 4% toch wel een stuk hoger was dan in andere landen voor exportkredietverzekeringen gold. Hoewel andere landen vaak assurantiebelastingtarieven van rond de 5% aanhielden, hadden zij namelijk vrijwel allemaal vrijstellingen of zeer lage tarieven voor exportkredietverzekeringen. De reden dat destijds geen voorstel is gedaan om exportkredietverzekeringen ook in Nederland vrij te stellen was dat dit verschil met andere landen simpelweg te laat goed in beeld kwam. [18] Bij (de behandeling van) de verhoging van 4% naar 6% in 1975, waarmee het verschil ten opzichte van andere landen nog groter werd, is de vrijstelling alsnog ingevoerd.

Vervolgens is ook op dit punt lange tijd niets gebeurd. In 2017 is in het beleidsbesluit assurantiebelasting wel een toelichting op de vrijstelling voor exportkredietverzekeringen gegeven. [11] De toelichting bestaat onder andere uit een uiteenzetting op hoofdlijnen welke verzekeringen en garanties in aanmerking komen voor de vrijstelling. Er moet sprake zijn van een Nederlands belang bestaande uit de export van goederen of diensten. Hiervan is sprake wanneer "vaststaat dat als gevolg van de geldlening – al dan niet in de vorm van een (leveranciers)krediet of rekening courant – of van de verstrekking van eigen vermogen, goederen of diensten hier te lande worden geëxporteerd." [19] Het enkel verstrekken van een geldlening of eigenvermogen naar het buitenland is in het kader van de vrijstelling niet aan te merken als een Nederlands belang.

In het besluit is ook bepaald dat de Kennisgroep Verzekeringsproducten en Assurantiebelasting meer in detail zal aangeven op welke te verzekeren elementen van exportkrediet de vrijstelling van toepassing is. Dit lijkt echter nog niet te zijn gebeurd.

Brede weersverzekeringen en Verzuimverzekeringen

Voor de volledigheid vermelden wij dat sinds 1 januari 2020 ook brede weersverzekeringen voor boeren zijn vrijgesteld van assurantiebelasting, evenals verzuimverzekeringen³⁰ voor werkgevers. Deze vrijstellingen vallen buiten de scope van deze evaluatie.

2.3 Economische theorie en rechtsgronden

Het heffen van belasting door de overheid heeft primair als doel om uitgaven van de Staat te bekostigen. Naast deze budgettaire functie kunnen belastingen nog een instrumentele functie hebben. Zij kunnen bijvoorbeeld als tweede doel hebben om inkomen te herverdelen of om gedrag te sturen. Zo kunnen hogere belastingen worden gebruikt om het afnemen van bepaalde producten te ontmoedigen. Wanneer bepaald gedrag schadelijk is voor andere mensen of voor de maatschappij, kan belasting worden gebruikt om dit gedrag te

³⁰ Waaronder verzekeringen die ZW- en WGA-eigenrisicodragers afsluiten om dit risico particulier te verzekeren.

ontmoedigen en tegelijkertijd geld op te halen om de schade te vergoeden (het de-vervuiler-betaalt-principe).

Een dergelijke instrumentele functie of materiële rechtvaardigingsgrond heeft de assurantiebelasting niet. In de literatuur is de belasting daarom ook af en toe bekritiseerd. Zo stelt Cnossen:

"Voor de assurantiebelasting noch voor de toepassing van het btw-tarief op de bruto verzekeringspremie is een aanvaardbare rechtvaardigingsgrond voorhanden. Tenzij verzekeringen negatieve externe effecten veroorzaken (bijvoorbeeld omdat verzekeringnemers anderen schade zouden berokkenen!), is de assurantiebelasting niet te rijmen met elementaire beginselen van belastingheffing, zoals gelijke behandeling en economische neutraliteit." [20]

Zoals eerder besproken blijkt uit de memorie van toelichting van 1970 dat de wetgever niet als doel had om het afsluiten van verzekeringen te ontmoedigen. De hypothetische rechtvaardiging op basis van negatieve externe effecten van verzekeringen die Cnossen aanhaalt werd door de wetgever dan ook niet gebruikt. Volgens Cnossen zullen ondernemers zich echter wel degelijk minder verzekeren dan zij zonder de belasting zouden doen. De assurantiebelasting verstoort volgens hem dan ook het economisch handelen. [20] Een deel van de interviewrespondenten geeft echter aan dat het maar de vraag is in hoeverre de assurantiebelasting, of een verhoging daarvan, leidt tot minder verzekeringsnemers of kleinere verzekerde sommen. Voor veel verzekeringen, zoals een inboedelverzekering, is de verwachting namelijk dat de elasticiteit aan de kant van de verzekeringnemer zeer laag is. Sommige verzekeringen zijn vaak zelfs verplicht, zoals een WA-verzekering. In paragraaf 3.3 analyseer ik op basis van de opgevraagde data in hoeverre er daadwerkelijk gedragseffecten zijn.

Los van de vraag of door de belasting minder verzekeringen worden afgesloten of niet, stellen ook deze andere gesprekspartners echter dat de assurantiebelasting geen instrumentele doelstelling of materiële rechtvaardiging heeft en enkel een budgettair belang dient. Dat dit zo is blijkt ook uit de punten die bij het invoeren van de belasting als rechtvaardiging werden aangevoerd.

Belangrijke context bij de aangevoerde argumenten is dat verzekeringen al langer werden belast in de vorm van het poliszegel, dat aan vervanging toe was. Bij invoering van de btw in de jaren '60 wilde men hier dan ook verzekeringsproducten in meenemen. Er was echter geen goede manier om de toegevoegde waarde van een verzekeringstransactie te bepalen, waardoor men niet wist hoe btw in de verzekeringssector op een juiste manier kon worden geheven. [21] Verzekeringen werden daarom, bij gebrek aan beter, vrijgesteld van btw. In deze context werd de assurantiebelasting voorgesteld met de volgende argumenten: [22]

Ten eerste vond de wetgever het "passend dat belangrijke vormen van het maatschappelijk verkeer, i.c. die welke zich afspelen in de sfeer van financiële operaties, aan een belasting zijn onderworpen." [23] Daarbij werd opgemerkt dat de verzekeringssector buiten de omzetbelasting (btw) was gebleven (zoals momenteel nog steeds het geval is).

Daarnaast voerde de wetgever aan dat de belasting op verzekeringen door jarenlange traditie (in de vorm van het poliszegel) verweven was in het economisch leven en dat deze ook budgettair een niet onbelangrijke rol speelde. Naar mening van de indieners van het wetsvoorstel was dit op zichzelf al voldoende grond om de heffing voorlopig in het Nederlandse belastingbestel te handhaven. Benadrukt werd dat het afschaffen van de belastingen³¹ noodzakelijkerwijs zou leiden tot compensatiemaatregelen elders, om het budgettaire gat van de

³¹ De assurantiebelasting werd samen met de overdrachtsbelasting, kapitaalbelasting en beursbelasting behandeld.

afschaffing van het poliszegel op te vullen.[24] De invoering van de assurantiebelasting via de WBR werd dan ook gezien, of in ieder geval gepresenteerd, als een technisch-juridische wijziging van een bestaande heffing (het poliszegel) en niet als de invoering van een nieuwe belasting. Om deze reden werd volstaan met een beperkte argumentatie voor de invoering van de assurantiebelasting. [24] Evenals bij de keuze voor premies als heffingsgrondslag speelde overigens ook bij de keuze voor assurantiebelasting een rol dat men in andere landen ook assurantiebelasting kende.

2.4 Fiscale behandeling verzekeringen in internationaal perspectief

In deze paragraaf bespreken we de fiscale behandeling van verzekeringen in het buitenland. Het is niet eenvoudig om een vergelijking te maken met andere landen omdat ieder land de assurantiebelasting, als die al aanwezig is, anders heeft vormgegeven. Niet alleen het basistarief is van belang, ook afwijkende tarieven voor specifieke verzekeringen en met verzekeringen samenhangende specifieke diensten spelen een rol. Daarnaast zijn de vrijstellingen van belang; deze bepalen in belangrijke mate de heffingsgrondslag van de assurantiebelasting.

Deze paragraaf is als volgt gestructureerd. Als eerste gaan we in paragraaf 2.4.1 in op de belastingtarieven van handelspartners van Nederland. Hierbij focussen we op **schadeverzekeringen** en kijken we naar **handelspartners**³² binnen en buiten de Europese Unie. We hebben op verzoek van de begeleidingscommissie gekozen voor de grootste handelspartners van Nederland.

Voor de handelspartners binnen de Europese Unie is de Btw-richtlijn van belang. Deze stelt dat verzekeringstransacties³³ zijn vrijgesteld van belasting op de toegevoegde waarde. Ook een deel van de niet-EU-lidstaten in de bestudeerde set aan landen (Noorwegen en Rusland) kiezen voor een vrijstelling van verzekeringstransacties in de btw.

Een deel van de handelspartners kent – net als Nederland – wel een vorm van assurantiebelastingwetgeving gericht op schadeverzekeringen. Dit betreft België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk. Uit deze analyse blijkt dat een aantal landen helemaal geen assurantiebelasting kent (onder andere Noorwegen), of geen assurantiebelasting voor schadeverzekeringen (Zweden).

In paragraaf 2.4.2 verschuift onze focus van de fiscale behandeling (tarieven) naar de **opbrengsten** van de assurantiebelasting. Hierbij kiezen we op twee manieren voor een andere afbakening:

- We bekijken een andere set landen. Waar het in paragraaf 2.4.1 om handelspartners van Nederland ging, gaat het in deze paragraaf louter om **Europese landen** (zowel EU als niet-EU). We kiezen daarbij voor een zo breed mogelijke set aan landen waar gegevens over beschikbaar zijn op de website van Insurance Europe.

³² De landen zijn: België, China, Duitsland, Frankrijk, Italië, Noorwegen, Polen, Rusland, Spanje, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Voor de analyse van de wetgeving in China geldt dat we ons baseren op de regelgeving voor de Volksrepubliek China. Voor de analyse van de wetgeving in de Verenigde Staten kijken we naar de vier staten waar Nederland veel handel mee drijft: Californië, Illinois, New Jersey en Texas.

³³ Specifiek stelt deze richtlijn dat de volgende handelingen zijn vrijgesteld van belasting: handelingen ter zake van verzekering en herverzekering met inbegrip van daarmee samenhangende diensten, verricht door assurantiemakelaars en verzekeringstussenpersonen. Art. 135(1)(a) Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde.

- We kijken niet alleen naar **schadeverzekeringen**, maar ook naar **niet-schadeverzekeringen**.

2.4.1 Belastingtarieven schadeverzekeringen voor twaalf voornaamste handelspartners

We vergelijken het belastingtarief voor schadeverzekeringen in Nederland met de belastingtarieven voor schadeverzekeringen in een selectie van landen zoals aangedragen door de begeleidingscommissie. Deze selectie is gebaseerd op de hoeveelheid handel (waarde van import en export van goederen) die Nederland met het buitenland drijft. De landen zijn: België, China³⁴, Duitsland, Frankrijk, Italië, Noorwegen, Polen, Rusland, Spanje, de Verenigde Staten³⁵, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Voor meer informatie hierover verwijzen wij naar Bijlage 3.

In de volgende tabel geven we een overzicht van het tarief dat wordt gehanteerd om schadeverzekeringen te belasten. Hierin valt het volgende op:

- Nederland, Duitsland, Italië en het Verenigd Koninkrijk kennen relatief hoge basistarieven voor het belasten van schadeverzekeringen (resp. 21%, 19%, 21,25% en 12%). In Italië bestaan eveneens parafiscale heffingen over belastingpremies vanuit bepaalde typen belasting.³⁶
- België, China en Frankrijk vormen de middenmoot als het gaat om basistarieven voor het belasten van schadeverzekeringen (resp. 9,25%, 6% en 9%). Overigens geldt voor China dat het gaat om een tarief in de btw en niet om een specifieke assurantebelasting.
- Spanje en de VS hanteren relatief lage basistarieven voor het belasten van schadeverzekeringen.
- In Noorwegen, Polen, Rusland en Zweden zijn schadeverzekeringen vrijgesteld van (assurantie)belasting.

Tabel 7. Internationale vergelijking basistarief schadeverzekeringen

Land	basistarief schadeverzekeringen
Nederland	21%
België	9,25%
China	6%
Duitsland	19%
Frankrijk	9%
Italië	21,25%
Noorwegen	vrijgesteld
Polen	vrijgesteld
Rusland	vrijgesteld
Spanje	4%
VS: Californië	2,35%

³⁴ Voor de analyse van de wetgeving in China geldt dat we ons baseren op de regelgeving voor de Volksrepubliek China uit 2016.

³⁵ Voor de analyse van de wetgeving in de Verenigde Staten kijken we naar de vier staten waar Nederland veel handel mee drijft: Californië, Illinois, New Jersey en Texas.

³⁶ Deze heffingen zijn ter financiering van bijvoorbeeld fondsen voor slachtoffers van afpersing en woekerrente (bijdrage 1% vanuit bepaalde premies) en voor verkeersslachtoffers (bijdrage 2,39975% vanuit de WA-premie). [25]

Land	basistarief schadeverzekeringen
VS: Illinois	0,5%
VS: New Jersey	2,1%
VS: Texas	1,6%
VK	12%
Zweden	vrijgesteld

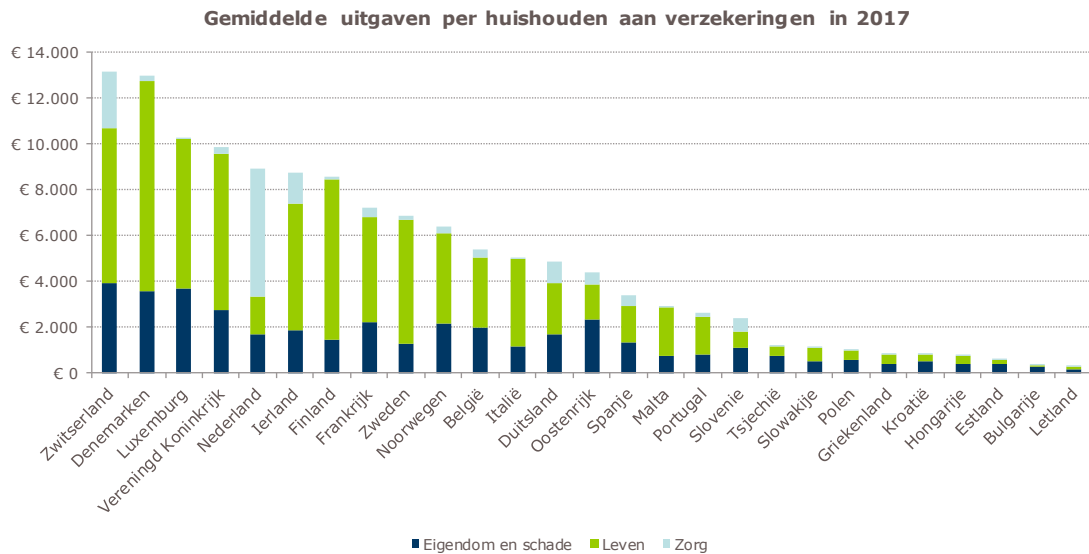
De Verenigde Staten hebben assurantiebelaastingwetgeving per staat en ook nog een zogenoemde vergeldende belasting waarmee tariefverschillen tussen staten worden belast. Zweden kent wel een assurantiebelaasting, maar deze is niet gericht op schadeverzekeringen. Bijlage 3 geeft voor deze uitzonderingsgevallen een beknopte analyse van het verzekeringsstelsel. In dezelfde bijlage is ook een overzicht van de geraadpleegde bronnen/wetteksten opgenomen.

De genoemde tarieven zijn basistarieven voor de belasting van schadeverzekeringen. In de wetgeving worden uitzonderingen gespecificeerd op deze tarieven. Zo worden exportkredietverzekeringen in veel landen vrijgesteld van belasting. In hoofdstuk 4 gaan we daar nader op in bij het behandelen van de vrijstellingen voor schadeverzekeringen.

2.4.2 Financiële analyse van verzekeringen in Europa per huishouden

In deze paragraaf wordt een financiële analyse gegeven van de uitgaven per huishouden in Europa aan verzekeringen. De informatie over de betaalde verzekeringspremies (inclusief assurantiebelaasting) is gebaseerd op data van Insurance Europe. We kijken hierbij naar de landen in Europa waarover informatie beschikbaar is op de website van Insurance Europe. Op de website van Insurance Europe staan de betaalde verzekeringspremies per land (dus voor alle huishoudens en bedrijven samen). Om een vertaling te maken naar de gemiddelde uitgave aan verzekeringen per huishouden hebben we cijfers van Eurostat gebruikt over het aantal huishoudens per land.

In onderstaande figuur zijn de uitkomsten van de analyse weergegeven. We hebben daarbij een uitsplitsing gemaakt naar drie type verzekeringen (conform de uitsplitsing op de website van Insurance Europe): (1) eigendom en schade, (2) leven en (3) zorg. In onderstaande figuur zijn daarvan de uitkomsten te zien.



Figuur 5 Gemiddelde uitgaven per huishouden³⁷ aan verzekeringen in 2017 (Bron: Insurance Europe en Eurostat)³⁸

Nederland staat voor wat betreft de gemiddelde uitgaven per huishouden op een vijfde plek. Als er wordt gekeken naar de uitgaven per categorie dan vallen een aantal zaken op. Zo betaalt Nederland relatief veel per huishouden aan zorgverzekeringen. Een van de redenen hiervoor is dat Nederlanders (of buitenlandse werknemers) een zorgverzekering moeten afsluiten bij een private zorgverzekeraar, terwijl dat in andere landen vaak (grotendeels) via de overheid of werkgever is geregeld. [26] Een andere verklaring is de manier waarop de cijfers worden samengesteld. Bij bovenstaande cijfers wordt namelijk de bijdrage vanuit het Zorgverzekeringsfonds ook meegeteld in de betaalde premies voor zorgverzekering. Echter, het zorgverzekeringsfonds wordt gefinancierd vanuit de overheid en via een inkomensafhankelijke bijdrage vanuit werkgevers, zzp'ers en gepensioneerden. [27] Onzes inziens zijn dit geen bijdragen waarover assurantiebelasting kan worden geheven; het is tenslotte geen verzekeringsproduct. Indien de bijdrage aan het zorgverzekeringsfonds niet wordt meegeteld, zouden de gemiddelde uitgaven van Nederlandse huishoudens aan zorgverzekeringen ruim 50% lager liggen. Het probleem is echter dat wij voor de overige huishoudens in Europa niet duidelijk weten hoe de cijfers zijn samengesteld. Daarom houden we in deze paragraaf de cijfers van Insurance Europe aan. Bij het bepalen van het budgettaire belang van de zorgverzekeringen (zie Bijlage 4) houden we er wel rekening mee.

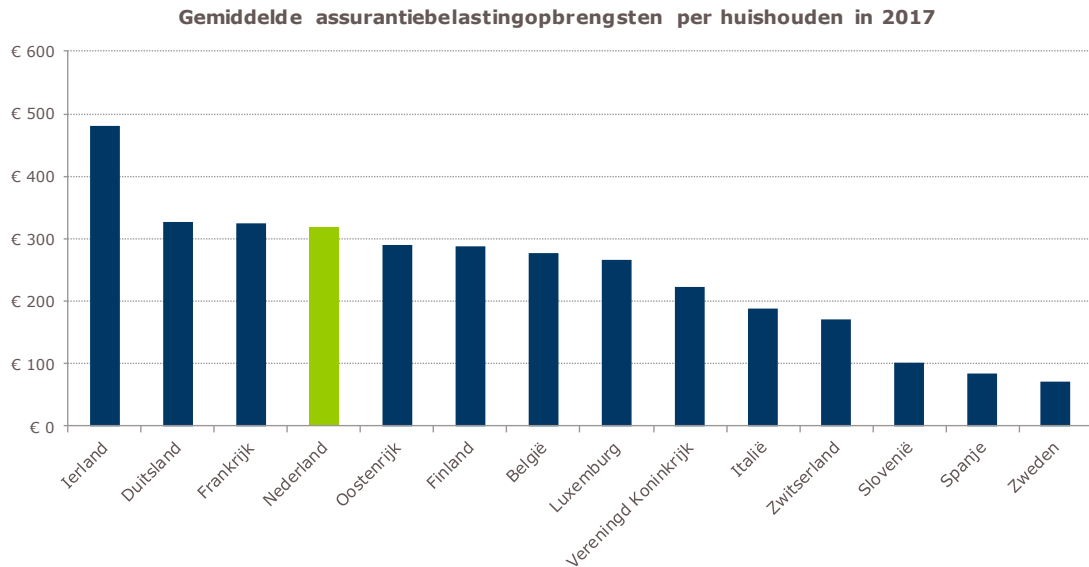
Een andere opvallende constatering is dat een Nederlands huishouden minder betaalt aan levensverzekeringen dan huishoudens in omliggende landen. Dat komt doordat in Nederland de levensverzekeringen voor een groot deel zijn geregeld via collectieve voorzieningen zoals pensioenfondsen. Voor de levensverzekeringen geldt dat het premievolume de afgelopen tien jaar sterk is afgenomen. Waar in Nederland in 2008 de premies voor levensverzekeringen 26,4 [28] miljard euro bedroegen, was dat in 2017 nog maar 12,9 miljard euro.

³⁷ In dit figuur wordt er niet gecorrigeerd voor het gemiddelde inkomen in een land. Mogelijk kan dat nog wel tot andere uitkomsten leiden. Deze analyse is louter bedoeld om inzicht te bieden in de absolute uitgaven aan verzekeringen.

³⁸ De cijfers voor Ierland zijn gebaseerd op het jaar 2016; er was geen informatie beschikbaar over het jaar 2017. Voor het bepalen van het aantal huishoudens van landen die niet tot de Europese Unie behoren (Noorwegen en Zwitserland) is gebruik gemaakt van cijfers van de nationale statistiekenbureaus.

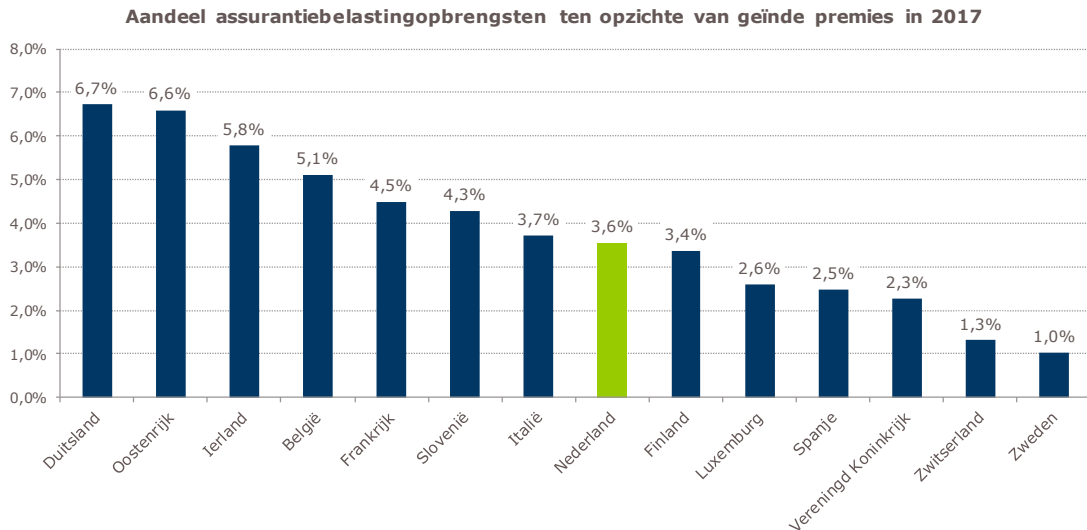
Oorzaken die in 2010 werden genoemd voor de daling waren de concurrentie van banken, de kredietcrisis en de discussie over beleggingsverzekeringen.

Als aanvulling op de voorgaande analyse hebben wij ook nog in kaart gebracht wat de gemiddelde assurantiebelastingopbrengsten per huishouden zijn in 2017. Hiervoor is gebruik gemaakt van de *Taxes in Europe Database* [29] van de Europese Commissie, aangevuld met statistieken over de belastingopbrengsten vanuit Eurostat. [30] Het gaat daarbij om een kleinere subset van landen dan in de vorige paragraaf omdat (1) niet alle landen assurantiebelasting kennen en (2) van niet alle landen (goede) informatie beschikbaar is over de assurantiebelastingopbrengsten. In onderstaande figuur zijn de uitkomsten van de analyse weergegeven.



Figuur 6. Gemiddelde assurantiebelastingopbrengsten per huishouden in 2017 (Bron: Eurostat)

Waar bij de vorige figuur de top drie werd gevormd door Zwitserland, Denemarken en Luxemburg wordt die nu gevormd door Ierland, Duitsland en Frankrijk. De gemiddelde uitgaven aan verzekeringen hangen dus niet direct samen met de gemiddelde assurantiebelastingopbrengsten. Nederland scoort een vierde plek voor wat betreft de assurantiebelastingopbrengsten per huishouden. Het bedrag is vergelijkbaar met dat van landen om ons heen zoals Duitsland, Frankrijk en België. Aanvullend op bovenstaande analyse is nog in kaart gebracht wat het aandeel is van de assurantiebelastingopbrengsten ten opzichte van de betaalde premies. In onderstaand figuur zijn daarvan de uitkomsten te zien.



Figuur 7. Aandeel assurantielastingopbrengsten ten opzichte van geïnde premies in 2017 (Bron: Insurance Europe en Eurostat)

Voor wat betreft het aandeel assurantielastingopbrengsten ten opzichte van het totaal aan geïnde premies scoort Nederland met 3,6% gemiddeld. Dit scheelt bijna een factor zes ten opzichte van het reguliere assurantielastingtarief van 21%. Dit komt omdat in Nederland een groot deel van de verzekeringspremies vrijgesteld is van de assurantielasting. Op basis van de data van Insurance Europe is vast te stellen dat het gaat om ca. 80% van de geïnde premies; dit zijn namelijk de verzekeringen die vallen onder de categorie Leven en Zorg. Daarbij geldt dat het daadwerkelijke percentage premies dat is vrijgesteld van de assurantielasting nog iets hoger ligt, omdat er binnen de categorie eigendom en schade ook nog een aantal vrijstellingen zijn.

Ter illustratie, Duitsland kent het hoogste aandeel assurantielastingopbrengsten ten opzichte van de geïnde premies, maar kent met een basistarief van 19% een iets lager assurantielastingtarief dan Nederland.³⁹ En in Duitsland zijn net als in Nederland de levens- en zorgverzekeringen vrijgesteld van de assurantielasting. Duitsland kent een hoger percentage omdat de assurantielastingopbrengsten worden afgezet tegen de totaal geïnde premies. Deze liggen in Duitsland (€4.863 per huishouden) bijna een factor twee lager dan in Nederland (€8.947 per huishouden). In Duitsland worden vooral minder premies aan zorgverzekeringen betaald (€959 per huishouden) in vergelijking met Nederland (€5.611 per huishouden).

Echter, de landen betalen met respectievelijk €1.678 per huishouden (Duitsland) en €1.683 (Nederland) bijna net zoveel aan premies voor schadeverzekeringen. En net als in Nederland wordt in Duitsland over deze premies assurantielasting geheven. Doordat de tarieven voor de schadeverzekeringen niet zoveel van elkaar verschillen zijn de assurantielastingopbrengsten per huishouden voor beide landen vergelijkbaar. Duitsland ontvangt €327 assurantielasting per huishouden, tegenover €318 per huishouden voor Nederland.

³⁹ In Duitsland is het tarief en de grondslag afhankelijk van het type verzekering. Zo geldt voor een brandverzekering en een verzekering tegen bedrijfsonderbrekingen een assurantielastingtarief van 22% over 60% van de premie. Voor huishoudens die zich willen verzekeren tegen brandschade geldt een tarief van 19% over 86% van de premie. En daarbij kent Duitsland weer geen vrijstelling voor zeeschepen, voor deze groep geldt een tarief van 3%.

De opbrengsten zijn weliswaar gelijkwaardig, maar de geïnde premies niet. Voor Duitsland betekent het dat de €327 aan assurantiebelastingopbrengsten worden gedeeld door de €4.863 aan verzekeringspremies. Voor Nederland geldt dat de €318 aan assurantiebelastingopbrengsten wordt gedeeld door €8.947 aan verzekeringspremies. De teller is in beide gevallen gelijk, maar de noemer is dat niet. Hierdoor kent Duitsland een beduidend hoger aandeel van assurantiebelastingopbrengsten ten opzichte van de geïnde premies dan Nederland.

Een voor de hand liggende oplossing zou dan zijn om de assurantiebelastingopbrengsten alleen af te zetten tegen de geïnde premies in de categorie eigendom en schade, maar dat levert weer een vertekening op ten opzichte van de andere landen. Zo kent Ierland weliswaar een relatief laag assurantiebelastingtarief op levens- en niet-levensverzekeringen (1% en 3% van de premie), maar kent het juist weer een relatief hoge premie op de private zorgverzekeringen. Het gaat daarbij om een vast bedrag per verzekering (variërend van €59 tot €444). Als de assurantiebelastingopbrengsten alleen tegen de geïnde premies voor eigendom en schade worden afgezet, dan vertekent dat de situatie voor Ierland.

2.5 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de volgende onderzoeksvragen behandeld:

1. Welke wijzigingen hebben zich sinds de introductie van de assurantiebelasting in 1972 binnen de belasting voorgedaan?
2. Op welke economische theorie is het belasten van verzekeringsproducten gebaseerd?
3. Hoe verhoudt de Nederlandse assurantiebelasting zich tot de assurantiebelasting in andere landen (qua grondslag- en tariefstructuur)?
4. Hoeveel is een gemiddeld huishouden in Nederland en in het buitenland jaarlijks aan verzekeringen kwijt en hoeveel assurantiebelasting wordt hierover afgedragen?
5. En kan daarnaast specifiek voor Nederland inzichtelijk worden gemaakt over welke verzekeringen een gemiddeld huishouden wel en niet belasting afdraagt?

1. De voornaamste wijzigingen die zich hebben voorgedaan sinds 1972 zijn een serie tariefsverhogingen (in 1976, 1983, 2008, 2011 en 2013), het vrijstellen van exportkredietverzekeringen (in 1975) en het belasten van met verzekeringen samenhangende diensten (in 2002). Daarnaast zijn er sinds 2014 verschillende toelichtingen verstrekt die vooral een verhelderend karakter hebben, zijn enkele forfaitaire toerekeningregels opgesteld en is een aantal goedkeuringen gedaan om praktische problemen op te lossen of aan te sluiten bij moderne handelsgebruiken.

2. Vanuit de economische theorie zien wij dat het belasten van verzekeringsproducten geen ander doel heeft dan het bekostigen van uitgaven van de Staat. Verzekeringen waren al langer belast middels een poliszegel. Bij de invoering van de btw in 1969, bleek het lastig om ook verzekeringen hierin op te nemen. Daarom is ervoor gekozen om met ingang van 1972 de assurantiebelasting in te stellen als opvolger van het poliszegel. Nederland volgde hierin een aantal andere Europese landen.

3. In vergelijking met haar twaalf voornaamste handelspartners kent Nederland een hoog basistarief op schadeverzekeringen. Veel landen die enigszins vergelijkbaar zijn met Nederland kennen een soortgelijk stelsel voor de assurantiebelasting. Uit onze analyse komt naar voren dat België, Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje, de Verenigde Staten en het

Verenigd Koninkrijk wetgeving kennen waarin kaders worden gesteld voor de belasting van schadeverzekeringen. Rusland, Noorwegen, Polen en Zweden kennen géén specifieke wetgeving voor assurantiebelasting op schadeverzekeringen.

4. Het gemiddelde huishouden geeft volgens Insurance Europe in Nederland € 9.000 per jaar uit aan verzekeringen en draagt ruim € 300 per jaar af aan assurantiebelasting. Dit wordt alleen afgedragen over schadeverzekeringen.

5. Een accurate internationale vergelijking van de uitgaven per huishouden is complex omdat de verschillende nationale systemen voor financiering van zorg en pensioen sterk verschillen en hierdoor grote verschillen optreden in welke geldstroom als *premie* wordt aangemerkt. Het is beter om de gemiddelde opbrengsten van de assurantiebelasting per huishouden te vergelijken. Hierin valt op dat een grote groep landen (Duitsland, Frankrijk, Nederland, Oostenrijk, Finland, België en Luxemburg) tussen de € 260 en € 330 per huishouden per jaar uitkomen.

3 Doeltreffendheid en doelmatigheid van de tariefsverhogingen

3.1 Inleiding

In 2011 en 2013 is het tarief van de assurantiebelasting voor het laatst verhoogd. Het doel van deze verhogingen was het genereren van belastingopbrengsten. In dit hoofdstuk analyseren wij of deze verhogingen doeltreffend en doelmatig waren. Dit doen wij door de belastingopbrengsten van verschillende jaren met elkaar te vergelijken. Door de verschillen te onderzoeken tussen jaren met een relatief laag en een relatief hoog assurantiebelastingtarief kunnen wij de doeltreffendheid en doelmatigheid bepalen.

Dit hoofdstuk start met een analyse van de doeltreffendheid van de tariefsverhogingen. Daarna wordt ingegaan op de doelmatigheid (paragraaf 3.3); wij sluiten het hoofdstuk af met conclusies.

3.2 Doeltreffendheid

De tariefsverhogingen in 2011 en 2013 leidden tot meer belastingopbrengsten en waren hiermee doeltreffend. De stijgingen in de belastingopbrengsten zijn nagevoeg geheel het gevolg van de stijgingen van het assurantiebelastingtarief. Het is namelijk zeer onwaarschijnlijk dat de substantiële stijgingen in de belastingopbrengsten in 2011 en 2013 het gevolg zijn van andere factoren. (1) De structurele groei in de grondslag is te beperkt om de groei te verklaren. (2) De grondslag is zeer stabiel over de tijd. (3) (Gedrags)effecten van de hogere tarieven op de grondslag zijn te beperkt om de stijgingen in de belastingopbrengsten als gevolg van de hogere tarieven teniet te doen.

3.2.1 De tariefsverhogingen in 2011 en 2013 leidden tot meer belastingopbrengsten

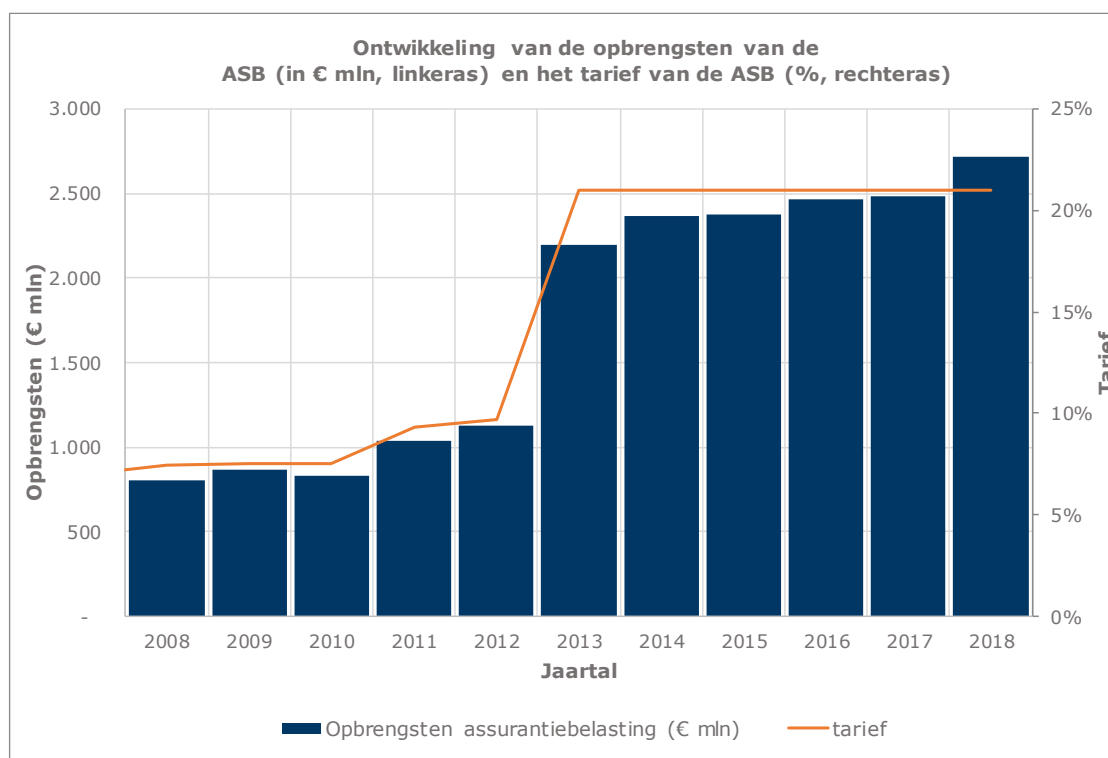
Een eerste blik op de assurantiebelastingopbrengsten en het assurantiebelastingtarief, zie de onderstaande afbeelding, geeft een eerste bewijs voor de doeltreffendheid. Uit de figuur wordt direct duidelijk dat in 2013, toen het tarief van 9,7% naar 21% ging, er substantieel hogere assurantiebelastingopbrengsten waren dan in 2012. Het gaat om een toename van bijna 1,1 miljard euro (zie ook onderstaande tabel). De tariefswijziging in 2011 ligt iets genuanceerder aangezien deze pas per 1 maart van 7,5% naar 9,7% ging. Over het gehele jaar 2011 komt het gemiddelde tarief daarom op 9,3%.⁴⁰ Ten opzichte van 2010 lagen de opbrengsten in 2011 ruim €200 miljoen hoger. In 2012, toen het tarief wel het hele jaar op 9,7% lag, lagen de belastingopbrengsten nog eens ruim €90 miljoen hoger dan in 2011.

In Tabel 8 is ook de procentuele stijging in zowel het tarief als de opbrengsten te zien. Als de grondslag gelijk was gebleven zou de tariefsverhoging van 24,4%⁴¹ in 2011 hebben geleid tot een toename van de opbrengsten van 24,4%. De opbrengsten zijn echter met 24,6% toegenomen, wat inhoudt dat de grondslag in 2011 iets groter was dan in 2010. Voor de

⁴⁰ Dit is ook de reden dat wij voor 2008 rekenen met een tarief van 7,4%. Ook toen ging het tarief pas per 1 maart omhoog.

⁴¹ In 2010 en de eerste twee maanden van 2011 was het tarief 7,5%. Vanaf maart 2011 was het tarief 9,7%. Voor 2011 is het gemiddelde tarief daarmee 9,3%, een toename van 24% t.o.v. 2010.

verhoging in 2013 is daarentegen duidelijk dat de grondslag is afgenomen; de opbrengsten namen toe met 94,9%, terwijl het tarief steeg met 116,5%.



Figuur 8. Ontwikkeling assurantiebelastingopbrengsten van 2008 tot en met 2018 [31]

Tabel 8. Ontwikkeling assurantiebelastingopbrengsten over de tijd⁴²

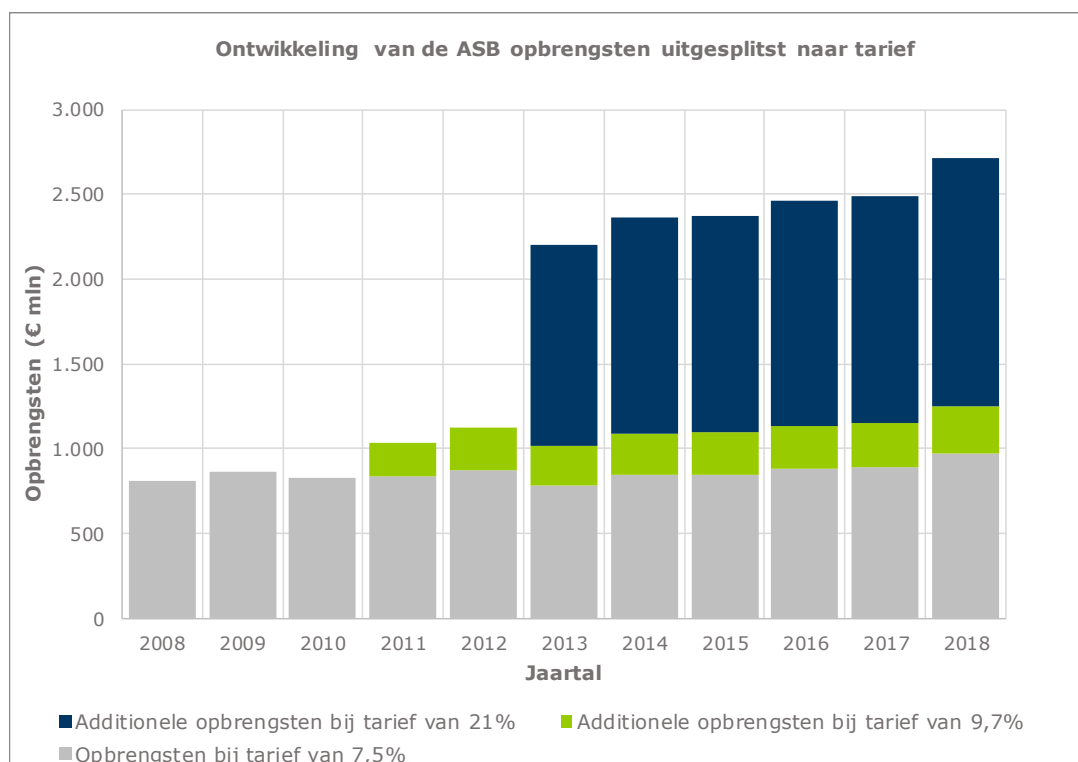
Jaar	opbrengsten (€ mln)	Tarief ASB	Toename opbrengsten (€ mln)	Toename opbrengsten (%)	Toename tarief (%)
2008	804	7,4%			
2009	866	7,5%	62	7,7%	1,4%
2010	833	7,5%	-33	-3,8%	0,0%
2011	1.038	9,3%	205	24,6%	24,0%
2012	1.129	9,7%	91	8,8%	4,3%
2013	2.200	21,0%	1.071	94,9%	116,5%
2014	2.366	21,0%	166	7,5%	0,0%
2015	2.375	21,0%	9	0,4%	0,0%
2016	2.464	21,0%	89	3,7%	0,0%
2017	2.486	21,0%	22	0,9%	0,0%
2018	2.715	21,0%	229	9,2%	0,0%

In 2011 heeft de eerste verhoging van de assurantiebelasting geleid tot 205 miljoen euro aan extra opbrengsten. In de ramingen ging men uit van een stijging van 225 miljoen euro voor 2011 en 250 miljoen euro in de jaren erna. [5] In 2012 bedroegen de extra opbrengsten

⁴² De tabel kent een aantal afwijkende tarieven. Het tarief van 2008 bedraagt 7,4% omdat de verhoging van de assurantiebelasting pas per 1 maart 2008 inging. Voor 1 maart was het tarief 7%. Wij tonen hierbij in de tabel een gemiddeld tarief. Hetzelfde geldt voor het tarief van 9,3% voor 2011. Het hogere tarief van 9,7% ging pas per 1 maart 2011 in, daarvoor bedroeg het 7,5%.

(ten opzichte van 2010) bijna 300 miljoen euro. Voor de tweede verhoging van de assurantiebelasting in 2013 ging men uit van 1.222 miljoen euro aan extra opbrengsten, dat was uiteindelijk 1.071 miljoen euro. In 2015 zouden de extra opbrengsten 1.403 miljoen euro moeten bedragen en dat bleek uiteindelijk 1.246 miljoen euro te zijn.

Een derde manier om het voorgaande te visualiseren is door specifieke aandacht te geven aan de opbrengsten per tariefklasse. Hierdoor wordt het ook mogelijk om eenvoudig te zien wat een lager tarief zou hebben betekend, gegeven dat het tarief geen impact zou hebben op de grondslag.



Figuur 9. Assurantiebelastingopbrengsten uitgesplitst naar assurantiebelastingtarief

De bovenstaande figuur leidt tot de onderstaande cijfers. In Tabel 10 staan de assurantiebelastingopbrengsten uitgesplitst naar type verzekering.

Tabel 9. Assurantiebelastingopbrengsten uitgesplitst naar de verschillende tarieven

Jaar	Tarief	Opbrengsten ASB (€ mln)	Tariefinterval 0% t/m 7,5% (€ mln)	Tariefinterval 7,5% t/m 9,7% (€ mln)	Tariefinterval 9,7% t/m 21% (€ mln)
2011	9,3%	1.038	834	204	
2012	9,7%	1.129	873	256	
2013	21%	2.200	786	230	1.184
2014	21%	2.366	845	248	1.273
2015	21%	2.375	848	249	1.278
2016	21%	2.464	880	258	1.326
2017	21%	2.486	888	260	1.338
2018	21%	2.715	970	284	1.461

Box 1. Assurantiebelastingopbrengsten uitgesplitst naar type verzekering.

De opbrengsten van assurantiebelasting kunnen ook worden uitgesplitst naar type verzekering. Tabel 10 toont de verdeling van verschillende soorten verzekeringen en hun bijdrage aan de assurantiebelastingopbrengsten voor het jaar 2018. Het toont dat motorrijtuigen veruit de grootste categorie zijn. Er is wat voor te zeggen om de drie type verzekeringen die daarna komen (gebouwen, woonhuis, inboedel) samen te voegen. In alle gevallen gaat het om een verzekering van onroerend goed of hier direct aan verbonden goederen tegen brand of andere calamiteiten. Gezien de beperkte beschikbaarheid van data moet bij de onderstaande cijfers enige onzekerheid⁴³ worden meegenomen.

Tabel 10. Inschatting van het aandeel van verschillende soorten verzekeringen in assurantiebelastingopbrengsten (2018)⁴⁴

#	Type verzekering	Aandeel	Type
1	Motorrijtuigen	41%	Motor
2	Gebouwen, inventaris, overig	13%	Brand
3	Woonhuis	9,3%	Brand
4	Inboedel	8,4%	Brand
5	Aansprakelijkheid bedrijven	7,3%	Aansprakelijkheid
6	Rechtsbijstand	7,3%	Rechtsbijstand
7	Reis en/of annulering	5,2%	Reis
8	Aansprakelijkheid particulieren	2,6%	Aansprakelijkheid
9	CAR	1,5%	Brand
10	Werkmaterieel	1,3%	Brand
11	Aansprakelijkheid beroepen	1,1%	Aansprakelijkheid
12	Pleziervaartuigen	0,6%	Anders
13	Binnenvaartschepen	0,6%	Anders
14	Caravan	0,6%	Anders
15	Kostbaarheden	0,5%	Aansprakelijkheid

Er is ook gekeken naar de trends in de data.⁴⁵ Daaruit komt naar voren dat rechtsbijstandsverzekeringen de afgelopen periode sterk in impact zijn toegenomen. De totale premie-inleg is met bijna 40% gestegen in de periode 2009-2018. De grootste impact op de assurantiebelasting heeft echter de motorrijtuigenverzekering. De premie-inleg hiervan groeide met ruim 20% (ruim € 850 mln) in de periode 2009-2018. Overigens zijn de opbrengsten in 2018 sterk gestegen ten opzichte van 2017. Er is geen duidelijke verklaring aan te wijzen voor deze stijging. Het geeft onzes inziens aan dat de grondslag onderhevig is aan veranderingen buiten de assurantiebelasting om.

⁴³ Op basis van de data van de Nederlandse verzekeraars kunnen wij circa 90% van de grondslag verklaren. De resterende 10% komt voor de rekening van buitenlandse verzekeraars, adviseurs, partijen die zich niet als verzekeraar beschouwen maar conform de wet wel belastingplichtig zijn voor de assurantiebelasting en andere kleinere belastingplichtigen. Deze 10% ontbreekt dus in onze data.

⁴⁴ Analyse Dialogic op basis van [32] en overige sectordata.

⁴⁵ Op basis van sectordata.

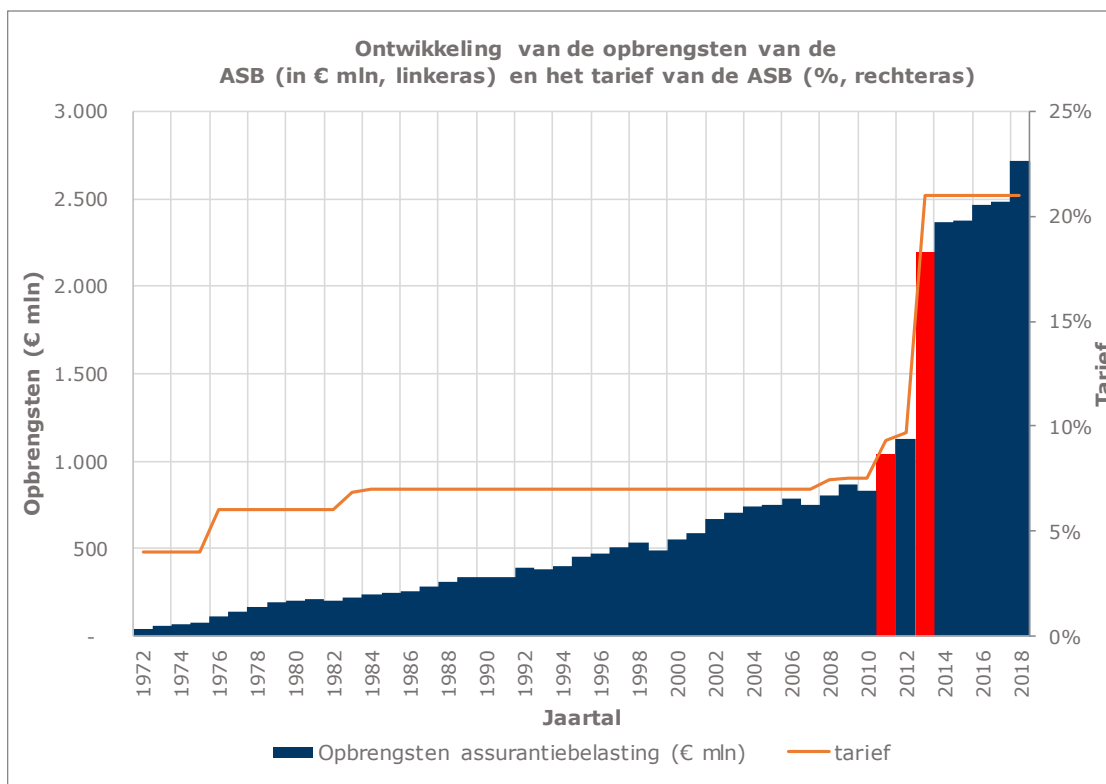
3.2.2 Een analyse van de ontwikkeling van de grondslag van de assurantiebelasting

De bovenstaande analyse laat vrij overtuigend zien dat de tariefsverhoging in 2013 heeft geleid tot meer belastingopbrengsten. Wel is te zien dat de grondslag in dat jaar is afgenomen. Voor de verhoging van 2011 is het, met het oog op de stijging in belastingopbrengsten van 24,6%, ook aannemelijk dat de tariefsverhoging tot meer belastingopbrengsten heeft geleid. Voor de verhoging in 2011 is het echter lastiger om direct op basis van bovenstaande analyse al te concluderen dat de tariefsverhoging de (voornaamste) oorzaak is van de hogere opbrengsten, die afhangen van het assurantiebelastingtarief en de assurantiebelastinggrondslag. Het is namelijk mogelijk dat de tariefsverhoging een negatief effect op de grondslag had, doordat men vanwege de hogere prijzen minder verzekeringsproducten af zou willen nemen, terwijl andere effecten tegelijkertijd een positief effect op de grondslag hadden. Wellicht is de verzekeringsmarkt in dat jaar zo sterk gegroeid dat dit de verklaring is voor de groei in belastingopbrengsten. De toename in opbrengsten zou dan (deels) komen doordat deze exogene effecten de grondslag vergrootten, in plaats van door de verhoging van het tarief.

Dat dergelijke effecten op de grondslag in zekere mate aanwezig zijn, is aannemelijk. In 2018 zien we bijvoorbeeld een toename van de belastingopbrengsten van 9%, zonder dat in dat jaar een tariefsverhoging is doorgevoerd. Dit komt doordat de grondslag dat jaar flink toenam. De enige verklaring die wij hiervoor kunnen vinden is dat in dit jaar de markt voor schadeverzekeringen waarover assurantiebelasting wordt geheven flink groeide. Met het oog op bovenstaande figuren zou er sprake kunnen zijn van zowel structurele als incidentele effecten op de grondslag. Om een beter beeld van deze effecten te krijgen maken we gebruik van langere tijdsreeksen.

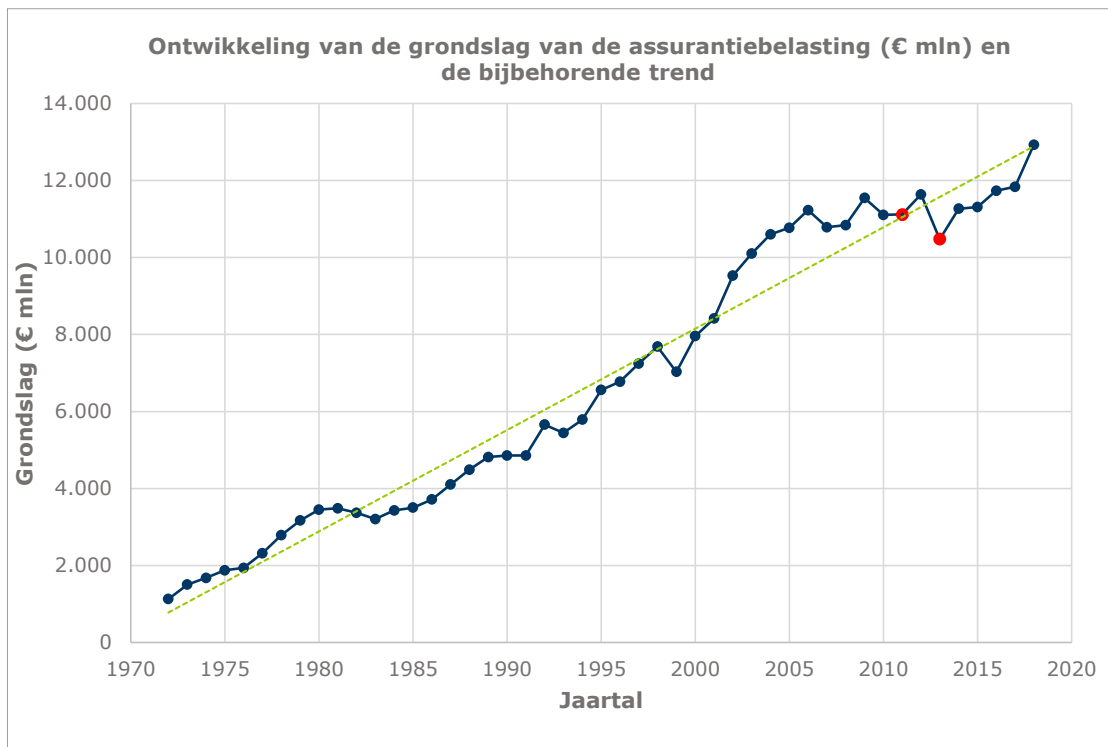
De onderstaande afbeelding toont de ontwikkeling van de opbrengsten uit de assurantiebelasting en het assurantiebelastingtarief van de periode 1972 tot en met 2018. De impact van de tariefsverhoging in 2013 is zeer overtuigend. Ook de verhoging in 2011 is goed te zien. We zien dat de jaarlijkse belastingopbrengsten van jaar op jaar meestal groeien, maar dat de schommelingen beperkt zijn vergeleken met de groei in 2011.⁴⁶ In 2011 namen de belastingopbrengsten toe met 24,4%. De gemiddelde jaarlijkse toename in de periode 1977 t/m 2010 was 6% per jaar, met de grootste toename in 1992 (16%). Het is onwaarschijnlijk dat de stijgingen in de belastingopbrengsten in 2011 en 2013 het gevolg zijn van de structurele groei van, of incidentele effecten op, de grondslag.

⁴⁶ Dit is misschien het beste zichtbaar in de periode van 1984 tot en met 2007. Het tarief blijft constant op 7%, de belastingopbrengsten nemen toe van circa €200 miljoen naar circa €750 miljoen.



Figuur 10. Ontwikkeling assurantiebelastingopbrengsten van 1972 tot en met 2018. De jaren met de te onderzoeken tariefsverhogingen (2011 en 2013) zijn rood gemaakt.[31] [33]

Om de structurele en incidentele veranderingen in de grondslag verder te analyseren is een overzicht van de ontwikkeling van de grondslag van de assurantiebelasting over de tijd gemaakt. Dit wordt in Figuur 11 weergegeven. Deze afbeelding laat duidelijk zien dat de grondslag over de tijd structureel toeneemt. Er is sprake van een gemiddelde toename van circa € 256 mln per jaar, dit is dan ook de richtingscoëfficiënt van de trendlijn. Opvallend is dat van 1999 tot en met 2006 de grondslag sneller dan gemiddeld groeit en vanaf 2006 tot en met 2017 meer pieken en dalen kent in de omvang van de grondslag.



Figuur 11. Ontwikkeling van de grondslag van de assurantiebelasting over de tijd. De rode bolletjes zijn de twee jaren (2011 en 2013) waarin de onderzochte tariefswijzigingen zich voordeden.⁴⁷

Het doel van deze analysestap was om een beter beeld te krijgen van de structurele en incidentele effecten op de grondslag. Als deze effecten groot waren, was het namelijk aannemelijker geweest dat niet de tariefsverhogingen achter de opbrengstenstijgingen lagen, maar deze andere effecten, zoals de groei van de markt van schadeverzekeringen of schommelingen in de grondslag. De figuur laat echter zien dat er sprake is van een redelijk stabiele structurele groei, zonder grote schommelingen van jaar op jaar. Het is dus onwaarschijnlijk dat exogene effecten een dusdanig grote impact op de grondslag hebben gehad dat zij, en niet de tariefsverhogingen, de oorzaak van de extra assurantiebelastingopbrengsten zijn. Wel zien wij dat de daling van de grondslag in 2013, een daling van 10%, de grootste is sinds de inwerkingtreding van de wet. Er lijken op korte termijn dus gedragseffecten te hebben plaatsgevonden.

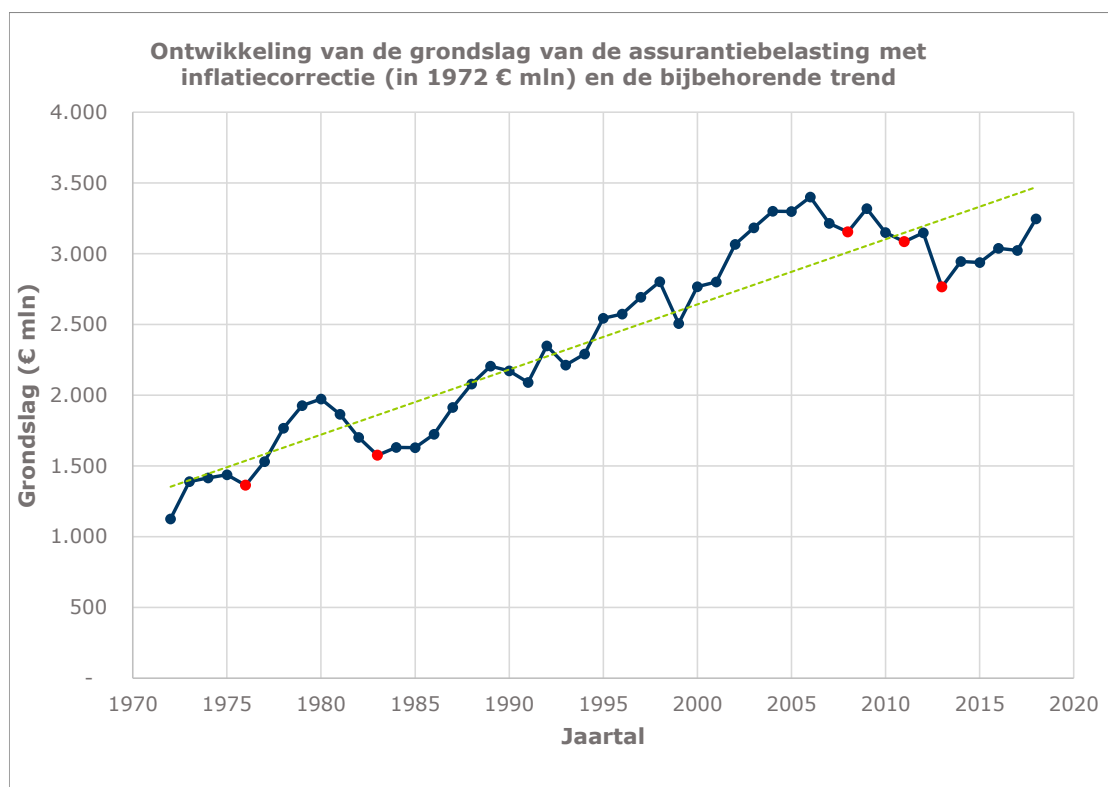
Opvallend is dat de prijselasticiteit in 2011 positief lijkt te zijn geweest: ondanks dat Nederlandse burgers en bedrijven 1,7% hogere prijzen dan het voorgaande jaar moesten betalen voor polissen,⁴⁸ nam de vraag (de grondslag) toe met 0,1%. Echter is hier uiteraard niet aan de *ceteris paribus* voorwaarde voldaan; de situatie in 2011 was anders dan in 2010. Het is aannemelijk dat de grondslag harder was gegroeid als er geen tariefsverhoging was geweest, zeker met het oog op de structurele groei. De veel grotere verhoging in 2013 liet zien dat de Nederlandse huishoudens en bedrijven wel degelijk zo reageren als reguliere economische theorie voorschrijft: hogere prijzen leiden tot een lagere vraag. Een toename in prijs voor polissen van 10,3% ging gepaard met een daling van de vraag van 10,0%. Als alle andere omstandigheden in 2013 hetzelfde waren als in 2012 zou dit betekenen dat de prijselasticiteit

⁴⁷ Analyse Dialogic op basis van [31] en [33]

⁴⁸ Merk op dat het assurantiebelastingtarief toenam van 7,5% naar 9,3% (wat een verhoging van 25% is), maar de prijzen voor verzekeringsnemers van 107,5% naar 109,3% (wat een verhoging is van 1,7%).

-0,97 was en dat er dus sprake was van een iso-elastische vraag.⁴⁹ Het feit dat er van jaar tot jaar schommelingen in de grondslag zijn maakt dat de elasticiteit niet zo nauwkeurig bepaald kan worden. Hier speelt ook nog het effect van anticipatie: ontwijking van het hogere tarief in 2013 door in december 2012 een polis af te sluiten (en voor een jaar te betalen), uit zich in een grotere grondslag in 2012 en een lagere grondslag in 2013, gevolgd door een herstel naar de normale niveaus. Door dit effect lijkt de vraag elastischer dan hij is, al is de omvang van dit effect moeilijk te duiden vanwege de jaarlijkse schommelingen in de grondslag.

In Figuur 12 is wederom de ontwikkeling van de grondslag weergegeven, maar nu gecorrigeerd voor inflatie sinds 1972. De schommelingen van jaar tot jaar zijn nog steeds relatief klein. Wel zien wij nu dat de grondslag in 2011 iets afnam in plaats van licht toenam en dat de daling in 2013 (nu -12%) slechts in mindere mate is gecompenseerd door de groei in de jaren daarna.



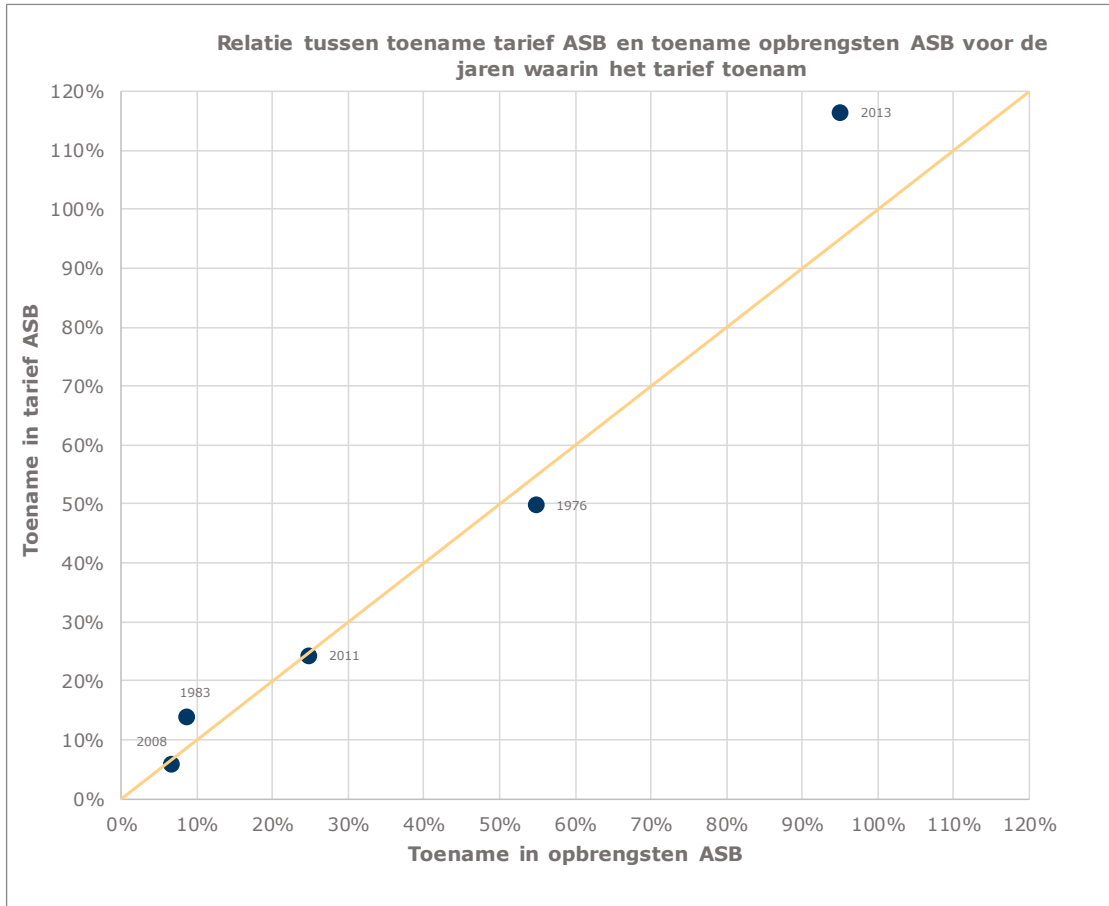
Figuur 12. Ontwikkeling van de grondslag van de assurantiebelasting over de tijd, met inflatiecorrectie (basisjaar = 1972). De rode bolletjes zijn de jaren waarin tariefswijzigingen zijn doorgevoerd.⁵⁰

Tot slot presenteren wij een analyse van de relatie tussen de toename van het assurantiebelastingtarief en de toename van de opbrengsten uit de assurantiebelasting voor alle jaren dat er een verhoging was. Figuur 13 laat zien dat de toename in het assurantiebelastingtarief zeer sterk correleert met de toename in de opbrengsten van de assurantiebelasting. De

⁴⁹ Nota bene: Dit betekent nadrukkelijk *niet* dat de verhoging van het tarief geen effect heeft omdat de prijsstijging volledig gecompenseerd wordt door een vraagdaling. Immers de stijging van de prijs van verzekeringsdiensten was 10,3% (121/109,7), de stijging van het tarief was 216% (21/9,7). In het eerste geval zijn de revenuen 9,7 (=9,7% van 100), in het tweede geval zijn de revenuen 18,8 (=21% van 89,7).

⁵⁰ Analyse Dialogic op basis van [31] en [33]

oranje lijnt toont een perfect verband. Uit de berekeningen op deze datapunten zien wij een correlatie van 0,98. Een aantal punten ligt rechts van de lijn; in deze jaren was de toename van de belastingopbrengsten *groter* dan de toename van het tarief. Zoals wij eerder in dit hoofdstuk al zagen geldt dit ook voor 2011. Het tarief nam toen toe met 24,4%⁵¹ en de belastingopbrengsten met 24,6%⁵². In 2013 nam het tarief toe met 116,5% en namen de belastingopbrengsten toe met 94,9%.



Figuur 13. Relatie tussen toename tarief assurantiebelasting en toename opbrengsten assurantiebelasting voor de jaren waarin het tarief toenam. De oranje lijnt toont een perfecte correlatie.

Concluderend kunnen wij stellen dat de structurele groei van de grondslag, en de incidentele effecten op de grondslag, door de jaren heen beperkt zijn. Op basis van deze observaties kunnen wij stellen dat het niet alleen voor 2013, maar ook voor 2011, zeer onwaarschijnlijk is dat de extra assurantiebelastingopbrengsten in noemenswaardige mate toe te wijzen zijn aan iets anders dan de tariefsverhoging. De verhogingen zijn dus doeltreffend geweest. Ook zagen wij dat het effect dat de tariefsverhoging in 2013 had op de grondslag (-10,0%) klein was vergeleken met de tariefsverhoging zelf (116,5%), maar vrijwel één-op-één overeenkwam met de totale prijsstijging van polissen (10,3%). De daling in de grondslag is in de jaren na de verhoging echter in sterke mate gecompenseerd.

⁵¹ In 2010 en de eerste twee maanden van 2011 was het tarief 7,5%. Vanaf maart 2011 was het tarief 9,7%. Voor 2011 is het gemiddelde tarief daarmee 9,3%. Dit is een toename van 24%.

⁵² De belastingopbrengsten gingen van € 833 mln in 2010 naar € 1.038 mln in 2011.

3.3 Doelmatigheid van de tariefsverhoging

Onder doelmatigheid van het beleid wordt verstaan de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd. In dit geval betekent dit de mate waarin de verhoging van het assurantiebelastingtarief heeft gezorgd voor de gewenste toename van belastingopbrengsten tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten. In deze paragraaf gaan wij daarom in op drie aspecten: Gedragseffecten (bij verzekeraars en verzekerden), uitvoeringskosten (bij verzekeraars en de belastingdienst) en de bredere maatschappelijke context.

3.3.1 Gedragseffecten

In deze paragraaf stellen wij ons de vraag in welke mate de verhogingen van het assurantiebelastingtarief hebben geleid tot ander gedrag van verzekeraars en verzekerden.

Verzekeraars

De verzekeraars hebben de hogere kosten als gevolg van de assurantiebelasting volledig aan de klanten doorberekend. Om een analyse te maken van de prijsverhogingen vergelijken wij de prijzen vóór de tariefsverhoging met de prijzen hierna.⁵³ Tabel 11 toont de prijsverhogingen die zich in de twee perioden voorgedaan hebben. In 2011 zorgde de verhoging van de assurantiebelasting voor een stijging van de kosten van verzekeraars van 2,0%.⁵⁴ Daarnaast zorgde de inflatie over deze acht maanden voor circa 1,5% extra prijsverhogingen.⁵⁵ Volledige doorberekening van de kosten zou dus betekenen dat de verzekeringen na de tariefsverhoging ongeveer 3,5% duurder waren dan daarvoor. Voor de grootste verzekeringen (motorrijtuigen en woning) gaat dit inderdaad op. Voor 2013 gold dat de assurantiebelasting zorgde voor een stijging van de kosten van polissen van 10,3%⁵⁶ en de inflatie over deze acht maanden circa 1,7% was. Volledige doorberekening zou een prijsstijging van 12% betekenen. Ook hier zien wij prijsverhogingen in deze lijn. Het is uiteraard geen perfecte match en uit onderstaande tabel blijkt dat de verhogingen ook verschillen per type verzekeringen. We moeten echter niet vergeten dat de onderliggende verzekeringsdiensten zich ook ontwikkelen over de tijd. Dit verklaart een deel van de variantie.

Tabel 11. Overzicht van de prijsverhogingen van verzekeringen in 2011 en 2013⁵⁷

Type verzekering	Prijsverhogingen 2011	Prijsverhogingen 2013
Motorrijtuigverzekeringen	3,8%	11,5%
Verzekeringen i.v.m. de woning	3,0%	13,7%
Verzekeringen i.v.m. vervoer	3,4%	11,1%
Reisverzekeringen	0,7%	8,6%

⁵³ Wij bepalen het verschil tussen de prijzen vier maanden voor de verhoging en de prijzen vier maanden erna. Wij gebruiken een breder interval omdat het doorvoeren van de verhogingen niet altijd gelijkmatig is gebeurd, er effecten waar te nemen zijn rond de jaarwisselingen en sommige aanbieders wellicht de verhoging willen aangrijpen met aanbiedingen om klanten te werven. Voor 2011 vergelijken wij dus de prijzen van november 2010 met juli 2011. Voor 2013 kijken we naar september 2012 en mei 2013.

⁵⁴ Van 107,5% naar 109,7%.

⁵⁵ Voor geheel 2011 was 2,3%

⁵⁶ Van 109,7% naar 121%.

⁵⁷ Analyse Dialogic van [35]

Type verzekering	Prijsverhogingen 2011	Prijsverhogingen 2013
Overige verzekeringen	5,0%	12,8%
Verwachte prijsstijging⁵⁸	3,5%	12%

Verzekerden

De verzekerden passen hun gedrag beperkt aan als gevolg van de hogere prijzen voor verzekeringen. De reden hiervoor is dat zij bij veel polissen geen mogelijkheden hebben om hun premiekosten substantieel te verlagen. Verder valt op dat de gedragseffecten op de langere termijn kleiner zijn dan op korte termijn.

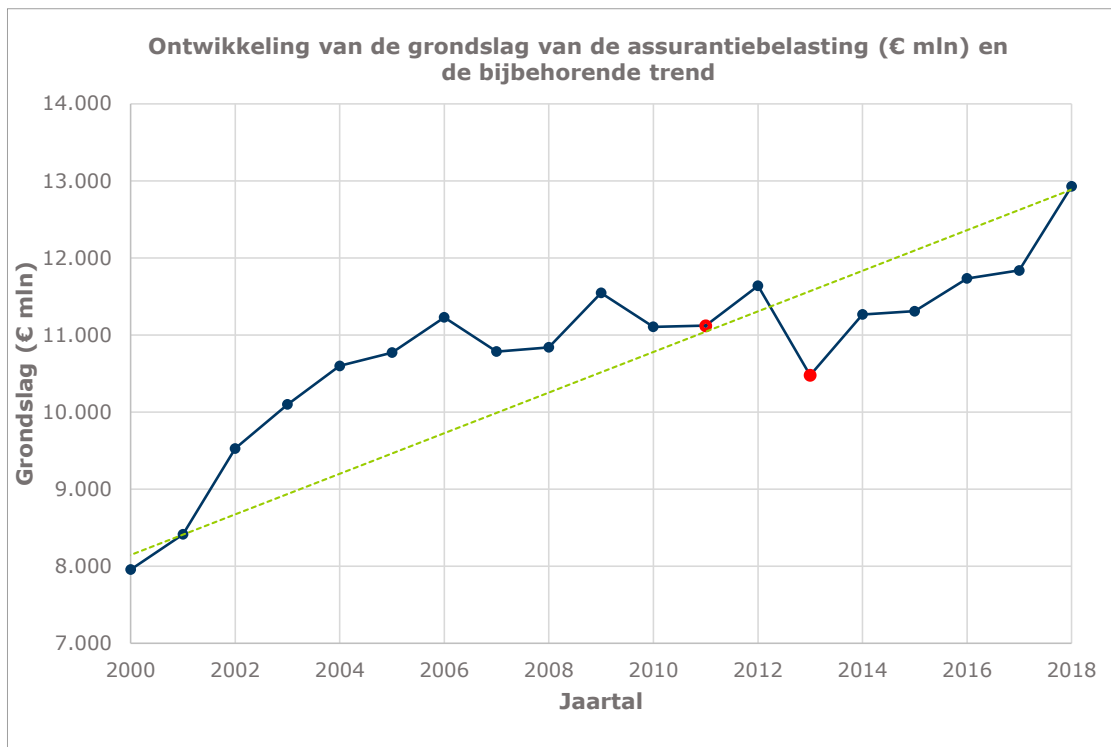
In Figuur 11 zagen wij al dat de grondslag van de assurantiebelasting relatief weinig reageert op de premieverhogingen. In Figuur 14 zoomen wij dieper in op de ontwikkelingen deze eeuw. In 2011 neemt de grondslag toe ten opzichte van 2010 met €14 mln naar €11.211 mln, ondanks de hogere prijzen voor eindgebruikers. In 2013 neemt de grondslag af met circa 10% (€1.163 mln) en daalt hij naar €10.476 mln. Maar het jaar erna groeit de grondslag alweer met 7,5%.

We zouden de bovenstaande analyse kunnen uitbreiden door te kijken naar de trends van de grondslag. Deze groeit, zoals eerder is aangegeven, met circa €250 mln per jaar. Dit komt deels door inflatie, deels doordat de Nederlandse economie in zijn geheel groeit. Wij zouden dus ook kunnen redeneren dat de groei van €14 mln in 2011 eigenlijk een daling is van €236 mln. Als wij echter naar de onderstaande afbeelding kijken, dan zien wij vooral ook een snelle toename van de grondslag in het jaar na de verhoging. Opmerkelijk is dat de grondslag voor 2018 zelfs licht boven de trendlijn ligt. Blijkbaar zorgen de verhogingen voor een daling op de kortere termijn, maar wordt de verloren grond snel teruggewonnen. Dit is ook in de interviews naar voren gekomen. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat dit slechts in mindere mate geldt wanneer wordt gecorrigeerd voor inflatie, zoals te zien was in Figuur 12. Ook daar wordt de daling gevolgd door een stijging, maar deze is niet zo groot dat de grondslag in 2018 weer op het niveau van de trendlijn ligt.

Een verklaring voor de stijgingen in 2012 en 2014 kan liggen in het feit dat sommige verzekerden het hogere assurantiebelastingtarief hebben ontweken door in 2012 nog een verzekering voor 2013 af te sluiten en deze voorafgaand aan 2013 reeds voor het gehele jaar te voldoen. Immers, de premievaliddatum (de uiterlijke datum waarop de premie voldaan moest zijn) was het criterium waarmee werd bepaald welk assurantiebelastingtarief van toepassing was. Verschillende media hebben verzekerden geadviseerd dit te doen.⁵⁹ De mogelijkheid tot ontwijking is beperkt door de verhoging per 1 januari in te laten gaan, maar bestond nog steeds.

⁵⁸ Bij volledige doorberekening van de kostenstijging.

⁵⁹ Zie bijvoorbeeld [36], [37] of [38].



Figuur 14. Ontwikkeling van de grondslag van de assurantiebelasting (€ mln) en de bijbehorende trend voor de periode 2000-2018

Het feit dat aanbieders de hogere kosten volledig doorbelasten in de kosten voor eindgebruikers duidt op een sterk inelastische vraagzijde.⁶⁰ In markten waar klanten wel sterk reageren op hogere prijzen, moeten de aanbieders ook een deel van de pijn nemen. We zouden ons daarom kunnen afvragen welke *mogelijkheden* verzekerden hebben om gedragseffecten te vertonen. Wellicht *willen* zij hun verzekeringsgedrag wel aanpassen aan de hogere premies, maar *kunnen* zij dit niet. Om deze analyse uit te voeren, is het noodzakelijk om onderscheid te maken tussen verschillende soorten verzekeringen. Hieronder (Box 2) gaan wij hier nader op in, waarbij wij beginnen met de verzekering met grootste premie-inleg en afsluiten met de kleinste.

Box 2. Analyse van gedragseffecten van afnemers van verschillende soorten verzekeringen indien de prijzen stijgen.

Motorrijtuigenverzekeringen zorgen voor circa 41% van de premie-inleg. In 2013 waren er 10,5 miljoen wegvoertuigen [39] die samen zorgen voor circa € 3.900 mln premie exclusief assurantiebelasting.⁶¹ Een motorrijtuig kostte in 2013 gemiddeld dus €30 per maand aan verkeringspremie en €6 aan assurantiebelasting. De verhoging in 2013 zorgde dus voor een prijstoenname van circa €3 per maand.

Zodra een motorvoertuig op naam staat is een WA-verzekering verplicht.⁶² Het is uiteraard mogelijk dat er minder mensen een auto op hun naam gaan zetten als gevolg van de

⁶⁰ Dit komt niet overeen met het effect op korte termijn (-10%), maar wel met het beperkte effect op lange termijn.

⁶¹ Op basis van sectordata i.c.m. een doorberekening naar rato op basis van [32]

⁶² Er is uiteraard een kleine groep gemoedsbezwaarden die bezwaar hebben tegen elke vorm van verzekeren en zich niet hoeven te verzekeren, zie [40]

tariefsverhoging van de assurantiebelasting, maar dit effect zal zeer klein zijn. Het gaat immers om een relatief klein bedrag ten opzichte van de totale kosten die een autorijder maakt: Een tankbeurt is in veel gevallen duurder dan de jaarlijkse kosten van de tariefsverhoging. Een autorijder zou ook nog een andere auto kunnen kopen die een lagere premie-inleg voor de WA kent. Ook dit effect zal klein zijn: de overstapkosten zullen veel hoger zijn dan de winst.

Als het gaat om cascoverzekeringen dan verwachten wij iets meer gedragseffecten. Deze verzekeringen zijn niet verplicht. Daarnaast bieden zij verzekerden veel meer mogelijkheden om te differentiëren in voorwaarden doordat er sprake kan zijn van een eigen risico en er verschillende dekkingen mogelijk zijn. Aan de andere kant vragen wij ons af in welke mate de enkele euro's per maand meerkosten die door verhoging van de assurantiebelasting veroorzaakt worden ervoor zorgen dat de autobestuurder daadwerkelijk minder dekking of een hoger eigen risico accepteert.

Brandverzekeringen en gerelateerde schadeverzekeringen aan woonhuizen, inboedel en gebouwen vormen met 32% van de ingelegde premies ook een groot onderdeel van het verzekeringslandschap.⁶³ Voor huishoudens schatten wij de premiekosten voor de verzekeringen voor het huis en de inboedel in 2013 op circa €22,75 per maand. Dit leidt dus tot een assurantiebelastingopbrengst van €4,80 per maand en de meest recente verhoging (in 2013) leidde tot een verhoging van ruim €2 per maand.

Hoewel dit soort verzekeringen in de meeste gevallen niet wettelijk verplicht zijn, hebben nagenoeg alle verstrekkers van hypotheek als eis gesteld dat een opstalverzekering wordt afgesloten. Huishoudens met een hypotheek hebben dus feitelijk geen mogelijkheid om zich hier niet meer voor te verzekeren. Maar ook voor de huishoudens en bedrijven die geen hypotheek hebben, verwachten wij weinig gedragseffecten. Het is de vraag hoe vaak het voor zal komen dat iemand voor een paar euro extra per maand zijn huis, bedrijf of inventaris niet meer (of minder goed) tegen het volledige verlies willen verzekeren?

Aansprakelijkheidsverzekeringen beslaan circa 11% van de markt. Ze vallen uiteen in aansprakelijkheid voor particulieren, bedrijven en beroepen. Ook hier is sprake van een verzekering voor een gebeurtenis met een mogelijk zeer grote impact en een kleine kans. Voor particulieren is een dergelijke verzekering niet verplicht. Maar gezien de zeer lage kosten voor huishoudens (gemiddelde premie van circa €1,50 per persoon per maand) verwachten wij weinig effecten. Bedrijfs- en beroepsaansprakelijkheid zijn een meer complex geheel, maar ook hier verwachten wij weinig gedragseffecten. Voor sommige beroepen, zoals advocaten, notarissen, architecten, is beroepsaansprakelijkheid wettelijk verplicht.[41] Voor veel andere beroepen waar grote risico's gelopen worden, zoals in de medische sector, is het ongebruikelijk om dit niet te hebben. Net als bij bedrijfsaansprakelijkheidsverzekeringen is er veelal geen sprake van een wettelijke verplichting, maar zorgen afspraken met klanten, brancheorganisaties, collega's en andere stakeholders ervoor dat er nauwelijks mogelijkheden zijn om af te zien van dergelijke verzekeringen.

Het restant van de markt die onder de assurantiebelasting valt bestaat vooral uit transport-, rechtsbijstand- en reisverzekeringen. Gezien de relatief kleine impact van deze markten voeren wij hier een minder diepgaande analyse voor uit. Op basis van de interviews komt naar voren dat vooral de reisverzekeringen een markt zijn waar de vraag

⁶³ Op basis van sectordata.

enigszins elastisch is en klanten reageren op een hogere prijs. Bij de andere twee verzekeringen zullen deze effecten wederom beperkt zijn.

De bovenstaande analyse laat vooral zien waarom er *geen* structurele gedragseffecten zullen zijn. Toch zien wij in de markt enig effect, vooral bij de verhoging in 2013. In de interviews hebben wij gevraagd aan de stakeholders of zij dit konden duiden. Hieruit is het volgende anekdotische bewijs naar voren gekomen.

- Een opmerkelijk groot deel van de aangedragen anekdotes had betrekking op (groot)zakelijke partijen die in absolute en relatieve zin hoge uitgaven hadden aan verzekeringspremies. De aanpassingen in gedrag vallen in drie delen uiteen maar zijn allemaal vormen van een zeer rationele insteek die deze partijen hanteren.
 - Ten eerste zijn sommige partijen meer gaan inzetten op preventie. Door het risico te verlagen kunnen zij hun premie-inleg verlagen. Een bedrijf dat leaseauto's aanbiedt, kan er bijvoorbeeld voor kiezen om minder jonge bestuurders te accepteren.
 - Ten tweede heeft een aantal partijen ervoor gekozen om zich minder te verzekeren. Hierbij gaat het om nuances: Een bedrijf dat leaseauto's aanbiedt zal niet opeens zijn cascoverzekering opzeggen, ze gaan eerder het eigen risico iets verhogen.
 - Ten derde zijn sommige partijen zelf meer geld opzij gaan zetten, in plaats van het risico extern te beleggen bij een verzekeraar. Mocht er zich dan een schade voordoen, dan kan deze partij dit zelf betalen met opzij gezet geld.
- Voor bijna alle verzekeringen geldt dat een prijsverhoging verzekerden doet overwegen om over te stappen van verzekeraar. Zij heroriënteren zich op de markt en stappen over naar een goedkopere verzekeraar. De ingelegde premie gaat hierdoor omlaag.
- Advies rondom het sluiten van verzekeringen is ook belast met de assurantiebelasting, advies dat gerelateerd is aan risicobeheersing valt onder de btw. Bij integrale dienstverlening over risico's is niet altijd evident welk deel van het advies nu exact betrekking heeft op het "sluiten van verzekeringen". Tot op zekere hoogte blijft deze beslissing arbitrair. In het regime met een assurantiebelasting die veel lager is dan de btw zullen adviseurs een prikkel gehad hebben om een relatief groot deel van hun dienstverlening onder de assurantiebelasting te scharen. Nu de belastingdruk van de assurantiebelasting veel hoger is dan de btw, is dit exact tegenovergesteld.⁶⁴ Dit effect zal een klein deel van de daling van de grondslag kunnen verklaren, maar zorgt tevens voor een kleine stijging van de btw-opbrengsten.

Er is aan de hand van sectordata een analyse gemaakt van de impact van de verhogingen van het assurantiebelastingtarief op het aantal polissen en de gemiddelde premie per polis. Hetzelfde geldt voor de impact op verschillende soorten (brand, motor, et cetera) schadeverzekeringen. Wij hebben geen patronen hierin kunnen ontdekken. Hoewel de data die wij tot onze beschikking hadden niet perfect is, kunnen we concluderen dat er in ieder geval

⁶⁴ Wellicht ten overvloede, maar hoewel de tarieven de assurantiebelasting en btw allebei op 21% staan, verschilt de impact. Neem als voorbeeld een dienstenaanbieder die voor €75 diensten en goederen inkoopt die btw-belast zijn (en hiervoor €90,75 incl. btw betaalt), zelf €25 waarde toevoegt en zijn dienst verkoopt voor €100 exclusief btw. Onder het btw-regime verkoopt hij zijn dienst voor €121, draagt hij €21 af aan btw en ontvangt hij €15,75 btw terug voor de €75 met btw-belaste inkoop. In dit geval houdt de dienstenaanbieder €25 over. Stel: Onder het assurantiebelastingregime verkoopt hij zijn dienst ook voor €121. Echter, in dit geval kan hij de €21 assurantiebelasting niet terugvragen, waardoor hij maar €9,25 overhoudt (namelijk €25 - €10,75).

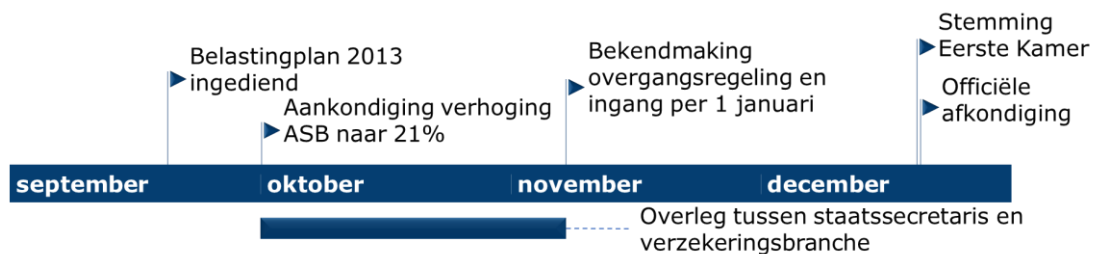
geen grote impact is geweest op (1) het aantal polissen, (2) de gemiddelde premie per polis (excl. assurantiebelasting) en (3) verschillende soorten verzekeringen. Dit ligt uiteraard ook deels voor de hand. We weten voor de eerste verhoging dat de ontwikkeling van de totale grondslag relatief weinig lijdt onder de verhogingen van het tarief. De totale grondslag bestaat uit de gemiddelde premie per polis vermenigvuldigd met het aantal polissen ($P \times Q$). Alles wat bij prijs zou toenemen, zou bij aantal polissen moeten afnemen en vice versa. Voor de soorten schadeverzekeringen geldt hetzelfde: de groei van één soort verzekering zal altijd ten koste moeten gaan van een andere soort. Een andere verklaring, die vooral betrekking zal hebben op de verhoging naar 21%, kan zijn dat een deel van de verzekerden een andere vervaldatum heeft gekozen om de hogere assurantiebelasting voor één jaar te ontwijken. Dit leidt wel tot een eenmalig lagere grondslag, maar niet tot structurele effecten op het aantal polissen, de premie, et cetera. Het zou tegelijkertijd een verklaring zijn voor de hogere grondslag van 2012.

3.3.2 Uitvoeringskosten

Verzekeraars

De verzekeraars kenden eenmalige administratieve lasten als gevolg van de verhogingen van het assurantiebelastingtarief. Dit speelde vooral bij de aanpassing in 2013 omdat deze een zeer korte tijd kende tussen de tussen formele aankondiging en implementatie, en minder bij de verhoging in 2011.

Een van de punten die vooral vanuit de hoek van verzekeraars is aangedragen, gaat over de problemen die werden ervaren bij de invoering van de verhogingen van het assurantiebelastingtarief. Vooral de verhoging in 2013 wordt als problematisch gezien. Het gaat daarbij in beperkte mate over de mate waarin de belasting werd verhoogd, maar vooral over de korte periode die verzekeraars hadden om de tariefswijziging door te voeren. Figuur 15 geeft de tijdlijn weer van de invoering van de tariefsverhoging.



Figuur 15. Tijdlijn (2012) van de invoering van de tariefsverhoging naar 21% per 1 januari 2013.

- 18 september 2012 werd het Belastingplan 2013 ingediend, hierin stond nog niets over de assurantiebelasting.
- 1 oktober 2012 werd het Deelakkoord gepresenteerd waarin de verhoging van de assurantiebelasting werd aangekondigd.
- 7 november 2012 werd de overgangsregeling bekendgemaakt. Vorige verhogingen vonden plaats met ingang van 1 maart van het betreffende jaar in plaats van met ingang van 1 januari, om verzekeraars genoeg tijd te geven om de tariefsverhoging in hun administratieve systemen te verwerken. Dit creëert echter anticipatiemogelijkheden. De oplossing daarvoor zou de tijdvakbenadering kunnen zijn, waarbij wordt gekeken op welke periode een verzekering betrekking heeft in plaats van naar de premievalidatum. Verzekeraars gaven echter aan dat dit lastig uit te voeren zou zijn. Vanwege de nadelen heeft het Verbond van Verzekeraars de

staatssecretaris verzocht om hetzelfde overgangsrecht te hanteren als in vorige verhogingen, namelijk op basis van de premievervaldatum.

- 18 december 2012 is de tariefsverhoging tot slot geaccepteerd in de Eerste Kamer.

Voor een buitenstaander lijkt het wellicht eenvoudig om de tariefswijzigingen door te voeren. In alle ICT-systemen hoeft alleen de waarde van de parameter "tarief assurantiebelasting" worden aangepast van 9,7% naar 21%. In de praktijk bleek het echter complex te zijn om dit op korte termijn door te voeren. Er zijn verschillende soorten argumenten naar voren gekomen in de interviews:

- De aanpassing van ICT-systemen is complex. Bij veel verzekeraars is er sprake van verschillende ICT-systemen die met elkaar interacteren. Daardoor is het niet direct evident op welke plekken de tariefswijziging moet worden doorgevoerd en welke interactie-effecten er zullen zijn. Een ander probleem is dat er -in deze sowieso al drukke periode aan het einde van het jaar- te weinig tijd is om alle aanpassingen goed te testen.
- De impact van de verhoging is niet voor elke polis eenvoudig te bepalen. De verhoging van het assurantiebelastingtarief heeft betrekking op de premievervaldatum, de datum waarop de premie uiterlijk betaald moet worden. Lag de datum voor 1 januari 2013, dan is het oude tarief van toepassing, anders het nieuwe, hogere, tarief. Verzekeraars geven echter aan dat zij veel verschillende soorten polissen hebben en niet voor alle polissen deze vervaldatum (eenduidig) vastgelegd hebben.
- Het gaat om een zeer groot aantal polissen. Verschillende verzekeringen verzonden aan al hun verzekerden aan het einde van het jaar de nieuwe polis met het betaalverzoek. Bij deze organisaties gaat er veel tijd zitten in de voorbereiding van deze mailing. Het is voor hen zeer complex gebleken om op het laatste moment deze hele procedure te wijzigen.
- Communicatie met verzekerden. Verschillende verzekeraars hebben veel tijd en moeite moeten steken in de communicatie met verzekerden die zich ineens geconfronteerd zagen met hogere kosten. Doordat er weinig tijd was voor deze aankondiging heeft dit geleid tot ontevreden klanten.

Belastingdienst

In hoofdstuk 5 gaan wij in op de uitvoeringskosten van de assurantiebelasting. Additionele inspanningen van de Belastingdienst die voortkomen uit de verhoging van de assurantiebelasting zijn er niet geweest.

3.3.3 Maatschappelijke context

Doordat er zeer veel weerstand was tegen de voorgenomen afschaffing van de onbelaste reiskostenvergoeding woon-werk, is deze maatregel niet ingevoerd. Door een verhoging van het assurantiebelastingtarief was het toch mogelijk om grofweg dezelfde benodigde extra belastingopbrengsten te genereren.

In de meeste beleidsevaluaties wordt het onderwerp "maatschappelijke context" niet meegenomen. Echter, gezien de context van deze evaluatie hebben we ervoor gekozen om dit hier wel mee te nemen.

Het Nederlandse begrotingsakkoord van 26 april 2012, oftewel het Kunduz-akkoord, bevatte verschillende maatregelen om de begroting in evenwicht te krijgen. Een van de elementen was het afschaffen van de onbelaste reiskostenvergoeding woon-werk. Immers, werkgevers mogen hun werknemers een fiscaal onbelaste vergoeding geven voor het reizen tussen de woon- en werkplek. Door dit af te schaffen zou er circa €1.300 mln aan extra belastingopbrengsten worden gegenereerd. [42] Al snel bleek echter dat er zeer veel weerstand was

tegen deze maatregel. De maatregel werd al snel “forensentaks” genoemd. Verschillende partijen leken hun handen snel af te trekken van deze maatregel. Er ontstond een beeld dat alleen werkende Nederlanders extra belast zouden gaan worden. Een ongekend brede coalitie van werkgevers, werknemers, reizigers en mobiliteit⁶⁵ verzette zich tegen de maatregel. [43] Ook verschillende fiscaal experts spraken zich uit tegen de maatregel. [44]

Als alternatief voor de forensentaks werd ervoor gekozen om de assurantiebelasting te verhogen. Hiermee werd naar verwachting grofweg hetzelfde bedrag opgehaald. Naast de reguliere feitelijke berichtgeving in de media, zijn er enkele columns in de kranten verschenen [45] maar de meeste artikelen hierover verschijnen in een specifieke fiscale context. In tegenstelling tot de forensentaks was er veel minder maatschappelijke ophef over de verhoging van de assurantiebelasting.

In verschillende interviews is besproken wat de redenen kunnen zijn van het grote verschil in maatschappelijke impact. Beide maatregelen zorgen grofweg voor dezelfde totale belastingverhoging voor de maatschappij, maar hoe de maatschappij hierop reageert verschilt zeer sterk. Eén hypothese is dat verzekeringen voor veel burgers een vrij abstract concept zijn. Men weet niet goed hoeveel men hieraan uitgeeft en welke dekking men krijgt. Veel mensen waren zich er wellicht niet van bewust dat er assurantiebelasting geheven wordt op schadeverzekeringspremies. Voor de reiskostenvergoeding is dat anders. Dit zien werknemers elke maand op hun loonstrookje en het belasten hiervan zou betekenen dat het nettoinkomen direct zou dalen. Een andere hypothese, zoals verwoord door de SP-fractie [46], is dat de assurantiebelasting meer evenwichtig uitpakt. *“Het belasten van het woon-werkverkeer zou zeer nadelig uitpakken voor personen met veel woon-werkkilometers, terwijl personen zonder woon-werkverkeer geen gevolgen van de maatregel ondervonden zouden hebben.”* Een derde hypothese is dat de assurantiebelasting een veel minder gepolitiseerd onderwerp is dan belasting op mobiliteit. Welke verklaring er ook voor is, het blijft – ook voor ons als onderzoekers – opmerkelijk dat er zo een groot verschil is in het maatschappelijk debat tussen twee maatregelen die voor grofweg dezelfde additionele belastingopbrengsten leiden.

3.4 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de volgende onderzoeksvragen behandeld:

1. Zijn de tariefsverhogingen in de assurantiebelasting in de jaren 2011 en 2013 doeltreffend?
2. Wat is per saldo het effect van de tariefsverhoging op de assurantiebelastingopbrengsten geweest?
3. Hoe hebben de assurantiebelastingopbrengsten zich de afgelopen jaren ontwikkeld?
4. Kan deze opbrengst worden uitgesplitst naar de verschillende type verzekeringen?
5. Zijn de tariefsverhogingen in de assurantiebelasting in de jaren 2011 en 2013 doelmatig?
6. In hoeverre zijn de tariefsverhogingen in het verleden doorberekend in de premies?
7. In hoeverre heeft de tariefsverhoging geresulteerd in minder verzekeringsnemers, een andere omvang van het verzekerd risico en eventuele neveneffecten (en kan hier een gedragseffect uit afgeleid worden)?

⁶⁵ ANWB, Bovag, de vakbonden CNV, FNV, MHP, MKB Nederland, Nederlandse Spoorwegen, Rai, Rover, VNA (autoleasebedrijven) en VNO-NCW.

1. De tariefsverhogingen waren doeltreffend: in 2011 en 2013 leidden ze tot meer belastingopbrengsten. Het is zeer onwaarschijnlijk dat de substantiële stijgingen in de belastingopbrengsten in 2011 en 2013 het gevolg zijn van incidentele of structurele externe effecten op de grondslag. De stijgingen kunnen nagenoeg geheel verklaard worden door de stijgingen van het assurantiebelastingtarief.

2. Het effect van de tariefsverhogingen ligt voor de verhoging van 7,5% naar 9,7% op circa € 230 mln-€ 280 mln per jaar, afhankelijk van het gekozen jaar. De impact van de verhoging van 9,7% naar 21% ligt op circa € 1.200 mln tot € 1.450 mln per jaar.

3. De ontwikkeling van de opbrengsten vertoonde een groei van € 833 mln in 2010 naar € 2.715 mln in 2018. Eén oorzaak van de groei is het feit dat de ingelegde premies (en hiermee de grondslag) groeien. Zou het assurantiebelastingtarief niet verhoogd zijn, dan zouden de belastingopbrengsten in 2018 op circa € 970 mln liggen. De tariefsverhogingen waren echter de voornaamste oorzaak van de groei.

4. Er zijn verschillende type verzekeringen die bijdragen aan de opbrengsten van de assurantiebelasting. Motorrijtuigenverzekeringen zijn in 2018 met ruim 40% de grootste factor en kennen een groeiende marktomvang. Verzekeringen gerelateerd aan onroerend goed (woonhuizen, inboedel, gebouwen, inventaris) zijn met ruim 30% een tweede grote groep. Aansprakelijkheidsverzekeringen voor bedrijven, beroepen en particulieren komen met ruim 10% op de derde plek. Rechtsbijstandverzekeringen zitten op circa 7% en reisverzekeringen op circa 5%. Het restant omvat verschillende kleinere categorieën.

5. De tariefsverhogingen waren vanuit een maatschappelijk perspectief doelmatig:

- Er waren **weinig gedragseffecten**. De verzekeraars hebben de hogere kosten als gevolg van de assurantiebelasting **(6) volledig aan de klanten doorberekend**. Desondanks passen verzekerden **(7) hun gedrag op lange termijn beperkt aan** als gevolg van de hogere prijzen voor verzekeringen. Wij zien geen veranderingen in het aantal polissen, de gemiddelde premie-inleg en de soorten verzekeringen die afgesloten worden. De reden hiervoor is dat verzekerden bij veel polissen geen mogelijkheden hebben om hun premiekosten substantieel te verlagen. Op de korte termijn is wel een effect zichtbaar geweest, een daling van de grondslag van 10% bij een prijsstijging van 10%. Wellicht heeft een kleine groep verzekerden het hogere tarief in het eerste jaar kunnen ontwijken.
- De **uitvoeringskosten** waren vooral eenmalig. De verzekeraars kenden eenmalige administratieve lasten als gevolg van de verhogingen van het assurantiebelastingtarief. Doordat de aanpassing in 2013 een zeer korte tijd kende tussen formele aankondiging en implementatie waren de problemen hier het grootst. Additionele inspanningen van de Belastingdienst die voortkomen uit de verhoging van de assurantiebelasting zijn er niet geweest.

In 2013 werd de assurantiebelasting verhoogd zodat het voornemen om de zogenoemde forensentaks in te voeren kon vervallen. Alhoewel hieruit kan worden opgemaakt dat er minder weerstand was tegen de verhoging van de assurantiebelasting als tegen de invoering van de forensentaks kan hier niet de conclusie uit worden getrokken dat er maatschappelijk draagvlak voor de verhoging van de assurantiebelasting was.

4 Doeltreffendheid en doelmatigheid van de vrijstellingen

4.1 Inleiding

Uit paragraaf 2.2.4 kwam naar voren dat een aantal verzekeringen is vrijgesteld van de assurantiebelasting. Voor de verzekeringen die vallen onder de categorie leven en zorg en inkomen is dat niet direct opvallend. In de memorie van toelichting van de WBRV is namelijk expliciet aangegeven dat de assurantiebelasting zich alleen zal uitstrekken tot schadeverzekeringen. Echter, een aantal schadeverzekeringen is ook vrijgesteld van de assurantiebelasting. In deze paragraaf analyseren we de vrijstellingen voor schadeverzekeringen. Het gaat daarbij om de volgende drie vrijstellingen:

1. verzekeringen van zeeschepen, met uitzondering van pleziervaartuigen, alsmede verzekeringen van luchtvaartuigen welke hoofdzakelijk als openbaar vervoermiddel in het internationale verkeer zullen worden gebezigd;
2. transportverzekeringen;
3. exportkredietverzekeringen.

De vrijstelling voor herverzekeringen (artikel 24, lid 1, onderdeel g WBRV) betreft ook een vrijstelling voor schadeverzekeringen, maar wordt gezien de aard van de regeling (dubbele belastingheffing voorkomen) niet op doeltreffendheid en doelmatigheid onderzocht.

Voor alle duidelijkheid: Onder doeltreffendheid verstaan wij de mate waarin de beleidsdoelstelling dankzij de inzet van de onderzochte beleidsinstrumenten wordt gerealiseerd. Concreet betekent dit bijvoorbeeld voor de vrijstelling van luchtvaartuigen in welke mate de vrijstelling ervoor zorgt dat de internationale concurrentieverhoudingen niet verstoord worden. Onder doelmatigheid verstaan wij de mate waarin het optimale effect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bewerkstelligd. Voor de luchtvaart gaat het dan concreet om de misgelopen belastingopbrengsten voor de overheid door de vrijstellingen en andere mogelijke neveneffecten van de vrijstelling.

4.2 Vrijstelling luchtvaartuigen

4.2.1 Vormgeving vrijstelling

Luchtvaartuigen die in Nederland te boek staan in de openbare registers vallen onder de assurantiebelasting. Echter, er is een vrijstelling voor verzekeringen van luchtvaartuigen. Hierbij gaat het om cascoverzekeringen: de verzekering van het luchtvaartuig, niet van de inhoud daarvan. Het doel van deze vrijstelling is het voorkomen van verstoring van internationale concurrentieverhoudingen.

4.2.2 Analyse op microniveau

De vrijstelling geldt voor luchtvaartuigen die in het Nederlandse Luchtvaartregister staan en die hoofdzakelijk als openbaar vervoermiddel in het internationale verkeer worden ingezet. Een analyse van dit register [47] laat zien dat er één zeer dominante partij is: KLM. Van de 274 grote luchtvaartuigen zijn er bijna 250 van KLM of haar dochterbedrijven Transavia, KLM Cityhopper en MartinAir. Het restant zijn veelal privévliegtuigen die vanwege het niet-openbare karakter niet onder de vrijstelling vallen en enkele kleine operators.

De omvang van de premies van de verzekeringen die onder deze vrijstelling vallen schatten wij op grofweg € 10 mln per jaar.⁶⁶ Dit is een relatief klein onderdeel van de totale kosten die KLM jaarlijks maakt: € 6.000 mln. [48]

4.2.3 Analyse op mesoniveau

De luchtvaart betreft een zeer concurrerende, internationale markt. De luchtvaartindustrie kent een hoge mate van dynamiek en relatief lage winstmarges. De markt voor luchtvaartindustrie kent een sterke en relatief robuuste groei, die grotendeels bepaald wordt door de 15-jaarlijkse verdubbeling van het wereldwijde volume aan vliegverkeer (personen en cargo). [49] De Europese markt kenmerkt zich door een grote 'installed base'.

Fiscaliteit

Doordat er sprake is van een internationaal speelveld kan belasting in één land de concurrentiepositie van hun luchtvaartmaatschappijen schaden. Zo is kerosine uitgezonderd van accijnzen. [51] Doordat er zo een sterke internationale focus is, zijn er ook mogelijkheden om hier de fiscale voordelen van uit te nutten. De vliegtaks zorgde er in 2008 bijvoorbeeld voor dat partijen als Ryanair [52] en Corendon [53] veel minder vanuit Nederland gingen vliegen.

De luchtvaartindustrie in het algemeen, en luchtvaartmaatschappijen in het bijzonder, kennen veelal specifieke fiscale kaders. Het is een sector die relatief weinig belast is. In de Chicago-conventie zijn internationale afspraken gemaakt over belastingheffing voor deze sector. [54]

In veel andere landen is de luchtvaart vrijgesteld van assurantiebelasting of is er sprake van een verlaagd tarief. De vrijstelling geldt voor België, Frankrijk, Spanje; Italië hanteert een verlaagd tarief. Enkel Duitsland heft voor de verzekering van luchtvaart een basistarief assurantiebelasting. Tabel 12 toont het overzicht van het belastingtarief van de verzekering van luchtvaartuigen in Nederland en bij handelspartners van Nederland.

Tabel 12. Belastingtarief verzekering luchtvaartuigen⁶⁷

Land	Tarief	Toelichting
Nederland	Vrijgesteld	Verzekeringen van luchtvaartuigen welke hoofdzakelijk als openbaar vervoermiddel in het internationale verkeer zullen worden gebezigd.
België	Vrijgesteld	De verzekeringen van vliegtuigen die hoofdzakelijk in het internationaal verkeer gebruikt worden voor openbaar vervoer.
China	6%	Dit land kent geen specifieke vrijstelling voor luchtvaartuigen
Duitsland	19% (basistarief)	Verzekering van luchtvaartuigen is niet uitgezonderd van assurantiebelasting, hier wordt het basistarief gehanteerd voor vliegtuigen met een Duitse registratie.
Frankrijk	Vrijgesteld	Verzekeringscontracten met betrekking tot vervoerde goederen en wettelijke aansprakelijkheid van de luchtvaartmaatschappij, gekochte vliegtuigen tegen risico's van welke aard dan ook.

⁶⁶ In 2018 jaarverslag geeft KLM aan dat hun uitgaven in 2018 aan verzekeringen € 20 mln waren. [48] Het is niet duidelijk welke verzekeringen onder deze post vallen. Maar in eerdere jaarverslagen werd aangegeven dat zij ook de inhoud van de vliegtuigen (*cargo and passengers*) verzekeren. De exacte verhouding is lastig te bepalen, maar op basis van [49] lijkt een 50-50 verdeling redelijk.

⁶⁷ Bijlage 3 geeft per land een bronvermelding van de wetteksten waarop de toelichting in deze tabel is gebaseerd.

Land	Tarief	Toelichting
Italië	7,5% (verlaagd tarief)	<ul style="list-style-type: none"> • Belastingen zijn niet van toepassing op de verzekering van vliegtuigen met een buitenlandse nationaliteit. De belasting is verschuldigd wanneer de verzekering wordt gebruikt in de staat. • Gespecificeerd is de "verzekering tegen risico's, van welke aard dan ook, voortvloeiend uit de luchtvaart". Het lage tarief van 7,5% geldt eveneens wanneer de verzekering naast luchtvaart reizen over land omvat, op voorwaarde dat op de afgedekte route "risico's heersen van luchtvaart". Indien in het verlengde van de verzekering een garantie wordt afgegeven voor voorraden op het land dan mag deze maximaal een duur van 60 dagen betreffen. • Het verlaagde tarief geldt eveneens voor de verzekering van vliegtuigen tijdens de constructie, reparatie of sloop. • Nota bene: binnenlandse bedrijven die op regelmatig basis luchtvervoer van personen en goederen uitvoeren zijn vrijgesteld van belasting. Deze vrijstelling geldt tot een periode van tien jaar na datum van de oprichting van het bedrijf.
Noorwegen	<i>N.v.t.</i>	<i>Dit land kent geen assurantiebelastingwetgeving.</i>
Polen	<i>N.v.t.</i>	<i>Dit land kent geen assurantiebelastingwetgeving.</i>
Rusland	<i>N.v.t.</i>	<i>Dit land kent geen assurantiebelastingwetgeving.</i>
Spanje	Vrijgesteld	Verzekeringsactiviteiten met betrekking tot vliegtuigen die zijn bestemd voor internationaal vervoer, met uitzondering van recreatieve luchtvaart.
VS: Californië	<i>Onbekend</i>	<i>De belasting van verzekering van luchtvaartuigen wordt niet gespecificeerd in de Retaliation Guide.</i>
VS: Illinois	<i>Onbekend</i>	<i>De belasting van verzekering van luchtvaartuigen wordt niet gespecificeerd in de Retaliation Guide.</i>
VS: New Jersey	<i>Onbekend</i>	<i>De belasting van verzekering van luchtvaartuigen wordt niet gespecificeerd in de Retaliation Guide.</i>
VS: Texas	<i>Onbekend</i>	<i>De belasting van verzekering van luchtvaartuigen wordt niet gespecificeerd in de Retaliation Guide.</i>
Verenigd Koninkrijk	Vrijgesteld	De verzekeringscontracten van commerciële luchtvaart en een aantal daarmee gemoeide aansprakelijkheden zijn vrijgesteld van belasting.
Zweden	<i>N.v.t.</i>	<i>Dit land kent geen assurantiebelastingwetgeving voor schadeverzekeringen.</i>

Aan de kant van consumenten zien wij dat zij zeer prijsgevoelig zijn [55], de opkomst van de low-cost carriers illustreert dit goed. Maar aan de andere kant zien wij ook dat Nederlanders zowel de mogelijkheid als de prikkel hebben om gebruik te maken van buitenlandse luchthavens. De invoering van de vliegtaks in 2008 leidde ertoe dat Nederlanders veel meer gebruik gingen maken van vliegvelden als Düsseldorf (+62%), Weeze (+300%) en Brussel (+74%). [56] Toch blijft de markt ook een sterke heterogeniteit van het aanbod kennen. Vergelijk een eerste klas vlucht van Schiphol naar London City met een low-cost carrier vlucht van Eindhoven naar London Stansted. Ondanks dat beide vluchten van een redelijk centrale plek in Nederland naar Londen gaan, zijn deze proposities bijna onvergelijkbaar. Deze heterogeniteit betekent dat aanbieders ook enige pricing power hebben.

4.2.4 Impact van het niet bestaan van de vrijstelling

Indien de vrijstelling in Nederland niet zou bestaan, dan zou de luchtvaartsector geconfronteerd worden met circa € 2 mln hogere kosten. Tot op zeker hoogte kan men dit aan klanten doorberekenen. Gezien het feit dat het gaat om een relatief kleine stijging van de kosten (0,3%) verwachten wij dat dit nauwelijks zal leiden tot gedragseffecten. Om een gevoel te geven: KLM geeft per jaar ruim honderd keer zo veel uit aan brandstof (€ 2.096 mln) dan verzekeringen (€ 20 mln).

Aan de andere kant bestaat er een zeer kleine kans dat dit zeer kleine effect een business case voor fiscale optimalisering net over het randje duwt. In dit geval kunnen de gedragseffecten ineens zeer groot zijn, omdat slechts één partij het overgrote merendeel van de vrijstelling verkrijgt.

4.2.5 Conclusies

De vrijstelling voor de verzekering voor luchtvaartuigen voorkomt een zeer kleine verstoring van internationale concurrentieverhoudingen en is hiermee beperkt doeltreffend. Het ontbreken van een vrijstelling zou de internationale concurrentiepositie van de luchtvaartsector licht negatief beïnvloeden.

De vrijstelling is waarschijnlijk doelmatig. Wij verwachten weinig gedragseffecten en daarom zal het budgettaire belang van deze vrijstelling op circa € 2 mln per jaar liggen. De kosten van de vrijstelling zijn hiermee relatief laag, maar het effect is ook relatief beperkt. Mochten zich echter toch gedragseffecten voordoen, dan zijn deze meteen zeer groot en hebben deze grote nadelen. Tot slot is het de vraag of de belastingopbrengsten opwegen tegen de additionele administratieve lasten.

4.3 Vrijstelling scheepvaart

4.3.1 Vormgeving vrijstelling

Scheepvaartuigen die in Nederland te boek staan in de openbare registers vallen onder de assurantiebelasting. Echter, er is een vrijstelling voor verzekeringen van zeeschepen. Hierbij gaat het om cascoverzekeringen (de verzekering van het zeeschip, niet van de inhoud daarvan) en de risico's die de reder heeft door het varen van een zeeschip.⁶⁸ De vrijstelling geldt niet voor pleziervaartuigen. Het doel van deze vrijstelling is het voorkomen van verstoring van internationale concurrentieverhoudingen.

4.3.2 Analyse op microniveau

De vrijstelling geldt voor verzekeringspolissen van zeeschepen. Dit zijn onder andere schepen die zijn ingeschreven in het Scheepsregister en een aanvraag voor een zeebrief gehonoreerd hebben gezien. Er zijn ruim 1.000 zeeschepen die dit hebben en die dus onder Nederlandse vlag varen. [57] Omdat de definitie van zeeschip voor de assurantiebelasting ruimer is dan de definitie in de Zeebrievenwet (zie Bijlage 2), zijn deze 1.000 een subset van de schepen waarvan de verzekeringen onder de vrijstelling vallen. Wij hebben echter geen data over de totale set schepen waarvoor de vrijstelling relevant is. Gelet op het doel van de vrijstelling, namelijk het voorkomen van verstoring van internationale concurrentieverhoudingen, en gelet op de belastingontwijkingmogelijkheid die men zou hebben als de

⁶⁸ Deze verzekeringen worden in deze context respectievelijk *Hull & Machinery (H&M)* en *Protection & indemnity (P&I)* genoemd.

vrijstelling afgeschaft zou worden, namelijk onder een andere vlag gaan varen, zijn deze 1.000 schepen waarschijnlijk wel de meest relevante.

In scherp contrast met de luchtvaartsector kent de zeevaartsector een hoge mate van versnippering. Er zijn circa 800 ondernemingen die deze 1.000 schepen in eigendom hebben. [57] Nu zullen er ongetwijfeld verschillende ondernemingen onder één holding vallen, toch is dit een geheel ander beeld. De omvang van de verzekeringen die onder de vrijstelling vallen is zeer lastig te schatten. Door verschillende perspectieven te hanteren⁶⁹, komen we uit op een grof bedrag van € 70 mln premie per jaar.

4.3.3 Analyse op mesoniveau

De zeevaart is een zeer concurrerende, internationale markt. Er is sprake van een kleine, dalende groei en de verwachtingen voor de toekomst zijn niet bijzonder rooskleurig. [62] Er is een overschot in het aanbod van transportcapaciteit. [62] Doordat er sprake is van een internationaal speelveld kan belasting in één land de concurrentiepositie van rederijen schaden. Verder zien wij dat rederijen een lange traditie hebben van optimalisatie door landen tegen elkaar uit te spelen: De top-3 van landen met de grootste vloot zijn Panama, Liberia en de Marshall Eilanden. [59] Luxemburg, een land dat niet eens een kust heeft, zet actief in op een fiscaal klimaat voor het stimuleren van het varen onder hun vlag [63] en kent inmiddels een aardig omvangrijke vloot. [64]

Fiscaliteit

De OECD geeft aan dat er € 3.000 mln per jaar wordt uitgegeven aan allerlei subsidies en fiscale arrangementen voor zeevaart. [65] Zij presenteren meer dan 30 vormen hiervan, maar noemen de vrijstellingen van de assurantiebelasting niet. Hieruit zouden we kunnen afleiden dat dit een relatief klein aspect is. Ook in andere rapporten [66][67] over fiscale optimalisatie wordt de assurantiebelasting niet genoemd.

Veel andere landen en staten kennen ook vrijstellingen van de assurantiebelasting voor verzekeringen van zeeschepen (België, Spanje, Verenigd Koninkrijk) of een lager tarief (Duitsland en Italië). In Nederland zijn pleziervaartuigen uitgezonderd van de vrijstelling. In Spanje is de verzekering van schepen die worden ingezet voor particuliere scheepvaart eveneens uitgezonderd van de vrijstelling. In Italië wordt verzekering van pleziervaartuigen met een hoger tarief belast dan verzekering van commerciële scheepvaart, maar geldt t.a.v. belasting van reguliere schadeverzekeringen een verlaagd tarief. De volgende tabel geeft een toelichting op de wetteksten die betrekking hebben op zeeschepen (Tabel 13).

Tabel 13. Belastingtarief verzekering zeeschepen.⁷⁰

Land	Tarief	Toelichting
Nederland	Vrijgesteld	Verzekeringen van zeeschepen, met uitzondering van pleziervaartuigen.

⁶⁹ Methode 1: We weten dat de totale mondiale omzet van relevante zeevaartverzekeringen € 6.900 mln per jaar is. [58] Het aandeel van Nederland in de markt (in bruto ton) is 0,6%. [59] Hiermee komen we op ruim € 41 mln per jaar, maar dit moet naar boven worden bijgesteld omdat Nederland een hoogwaardige vloot heeft. [57] Methode 2: De toegevoegde waarde van de Nederlandse scheepvaart is € 1.500 mln per jaar. [60] De kosten voor H&M en P&I zijn 10% van de opex. [61] Als wij de verhouding capex:opex op 1:1 zetten, dan komen wij op € 75 mln per jaar uit.

⁷⁰ Bijlage 3 geeft per land een bronvermelding van de wetteksten waarop de toelichting in deze tabel is gebaseerd.

Land	Tarief	Toelichting
België	Vrijgesteld	De cascoverzekeringen van zeeschepen en van vaartuigen, de cascoverzekeringen van binnenschepen en van met binnenschepen.
China	6%	Dit land kent geen specifieke vrijstelling voor zeeschepen.
Duitsland	3% (verlaagd tarief)	Scheepsrompverzekeringen van zeeschepen ⁷¹ op voorwaarde dat het schip is ingeschreven in het Duits scheepsregister en verzekerd is tegen de gevaren van de zee.
Frankrijk	Vrijgesteld	Verzekeringscontracten met betrekking tot vervoerde goederen en wettelijke aansprakelijkheid van de vervoerder, koopvaardij-schepen en vissersvaartuigen die betrekking hebben op risico's van welke vorm van maritieme of riviervaart dan ook.
Italië	0,05% (verlaagd tarief)	Scheepsrompverzekeringen en commerciële aansprakelijkheid van zeevaart met betrekking tot in Italië geregistreerde schepen.
	7,5% (verlaagd tarief)	<ul style="list-style-type: none"> - Schepen op meren en rivieren. - De romp en daarmee samenhangende risico's van schepen in aanbouw. - De romp en daarmee samenhangende risico's van pleziervaartuigen in aanbouw. - Rompen en aansprakelijkheid van pleziervaartuigen zonder motor.
	12,5% (verlaagd tarief)	<ul style="list-style-type: none"> - Rompen en aansprakelijkheid van pleziervaartuigen (ongeacht lengte en gewicht).
Noorwegen	<i>N.v.t.</i>	<i>Dit land kent geen assurantiebelastingwetgeving.</i>
Polen	<i>N.v.t.</i>	<i>Dit land kent geen assurantiebelastingwetgeving.</i>
Rusland	<i>N.v.t.</i>	<i>Dit land kent geen assurantiebelastingwetgeving.</i>
Spanje	Vrijgesteld	Verzekeringsactiviteiten met betrekking tot schepen die zijn bestemd voor internationaal vervoer, met uitzondering van particuliere scheepvaart.
VS: Californië	Vrijgesteld	De ontvangen premies vanuit de verzekering van zeevaart ⁷² zijn geen onderdeel van de belastbare bruto premie.
VS: Illinois	<i>Onbekend</i>	<i>De belasting van verzekering van zeeschepen wordt niet gespecificeerd in de Retaliation Guide.</i>
VS: New Jersey	5,25% van de winst	Zeevaartverzekeraars ⁷³ worden belast op de gemiddelde verzekeringstechnische winst van de afgelopen drie jaar. Het belastingtarief betreft 5,25% van deze winst.
VS: Texas	<i>Onbekend</i>	<i>De belasting van verzekering van zeeschepen wordt niet gespecificeerd in de Retaliation Guide.</i>
VK	Vrijgesteld	De verzekeringscontracten van commerciële schepen en een aantal daarmee gemoeide aansprakelijkheden zijn vrijgesteld van belasting.
Zweden	<i>N.v.t.</i>	<i>Dit land kent geen assurantiebelastingwetgeving voor schadeverzekeringen.</i>

⁷¹ Marine hull insurance

⁷² Ocean marine

⁷³ Ocean marine.

4.3.4 Impact van het niet bestaan van de vrijstelling

Indien de vrijstelling in Nederland niet zou bestaan, dan zou de Nederlandse zeevaart geconfronteerd worden met circa € 15 mln hogere kosten. Gezien de concurrentieverhoudingen schatten wij in dat zij dit niet tot nauwelijks aan klanten kunnen doorberekenen. Op een totale toegevoegde waarde van de zeevaart van € 1.500 mln [60] en het feit dat de marges laag zijn, is dit een relatief zware additionele belasting.

Doordat er een groot aantal verschillende partijen zijn die onder Nederlandse vlag varen, is het aannemelijk dat voor een aantal partijen – of een aantal zeeschepen – het verdwijnen van de vrijstelling op de assurantiebelasting de business case voor het varen onder de Nederlandse vlag in plaats van onder een andere vlag negatief beïnvloedt. Dit kan er dus toe leiden dat het aantal schepen dat onder Nederlandse vlag vaart afneemt.

In de maritieme strategie geeft het Rijk aan dat een gunstig vestigingsklimaat en een Europees en mondiaal gelijk speelveld bevorderd moeten worden. [68] Aangezien veruit de meeste landen de vrijstelling van de assurantiebelasting voor de zeevaart kennen, past deze vrijstelling hier goed in. Internationaal probeert Nederland buitenlandse partijen in de zeevaart te overtuigen om onder Nederlandse vlag te varen (*"Come fly the Dutch flag with us!"*) en hier is ook het goede fiscale klimaat in Nederland een argument. [69]

4.3.5 Conclusies

De vrijstelling voor de verzekering voor zeeschepen voorkomt een substantiële verstoring van internationale concurrentieverhoudingen en is hiermee doeltreffend. Het ontbreken van een vrijstelling zou de internationale concurrentiepositie van de Nederlandse zeevaart ondermijnen en zou waarschijnlijk leiden tot gedragseffecten en tot het minder aantrekkelijk worden van het varen onder Nederlandse vlag. Dit kan ook negatieve spillover-effecten hebben op de Nederlandse economie.

De vrijstelling is zeer waarschijnlijk doelmatig. Het budgettaire belang voor de assurantiebelasting ligt op grofweg € 15 mln per jaar. De kosten zijn relatief laag om het doel te realiseren (het voorkomen van een verstoring van de internationale concurrentiepositie) Bovendien zouden er bij afschaffing gedragseffecten optreden waardoor de werkelijke opbrengsten uit de assurantiebelasting lager zouden worden dan € 15 mln.

4.4 Vrijstelling transportverzekering

4.4.1 Vormgeving vrijstelling

Transportverzekeringen zijn vrijgesteld van assurantiebelasting. Zoals eerder in dit stuk aangegeven zijn transportverzekeringen verzekeringen *"tegen risico's van schade als gevolg van vervoer van goederen over zee, te land, op binnenwateren en door de lucht"*. [16] Hierbij gaat het ook om aansprakelijkheidsverzekeringen van vervoerders, verzekeringen van de eigendommen van de scheepsbemanning en verzekeringen van geldtransport.

Het doel van deze vrijstelling is tweeledig:

- het voorkomen van een verstoring van internationale concurrentieverhoudingen;
- het vermijden van een doorbreking van bestaande handelsgebruiken.

4.4.2 Analyse op microniveau

Het internationale handelssysteem is een goed ontwikkeld systeem met een hoge mate van standaardisatie en een historie die ver teruggaat.

De Europese ontdekkingsreizen die grofweg begonnen in de 15^e eeuw zorgden voor een nieuwe economische dynamiek. Een reis kende hoge initiële kosten, grote risico's maar ook grote potentiële winsten. Dit zorgde voor een vraag naar Middeleeuwse FinTech. De eerste goed ontwikkelde verzekeringen waren transportverzekeringen [70] en de VOC gebruikte als eerste vrij verhandelbare aandelen. [71] Door de dominantie van het Britse Rijk in de internationale zeehandel ontwikkelde Londen zich tot het centrum van transportverzekeringen. [72] Het in 1686 opgerichte Lloyd's is op dit moment nog steeds de grootste aanbieder van verzekeringen voor de zeevaart met een marktaandeel van bijna 20%. [73]

Aan het begin van de 20^e eeuw werd de internationale Kamer van Koophandel (ICC) opgericht. [74] Een van haar voornaamste taken was het vastleggen van de Incoterms regels die handelsafspraken standaardiseren. Initieel had dit vooral betrekking op vervoer via schepen, later werd het uitgebreid met spoor-, weg- en luchtvaart. De kern hiervan is het vastleggen van standaarden met betrekking tot welke partij (koper of verkoper) verantwoordelijk is voor welke verplichtingen, kosten en risico's van het vervoer. De onderstaande afbeelding toont de beschikbare modellen en laat zien dat er een groot aantal modellen mogelijk is. Onder CIF en CIP is de verkoper verplicht een transportverzekering af te sluiten; in de andere varianten is wel bepaald bij wie het risico ligt, maar is een transportverzekering niet verplicht, het is echter gebruikelijk dat deze wordt afgesloten. [75]



Figuur 16. Overzicht van de verantwoordelijkheden bij internationaal transport [76]

Op basis van de interviews en de literatuur komen wij tot drie elementen van transport waar de vrijstelling voor transportverzekeringen op van toepassing is.

Het eerste element is de grensoverschrijdende import en export. Partijen die zich hiermee bezighouden zijn bijvoorbeeld grote importeurs van kleding uit China, exporteurs van bloemen, et cetera. Het tweede element is het binnenlandse transport. Daarbinnen kan nog

onderscheid worden gemaakt naar twee groepen. Ten eerste zijn er bedrijven waarvoor transport een onderdeel is van hun bedrijf, bijvoorbeeld elektronicawinkels die zelf witgoed leveren aan particulieren en bedrijven. Daarnaast is er ook nog een groep bedrijven die primair een andere activiteit hebben dan transport, maar wel bepaalde goederen moeten transporteren om deze activiteit te ontplooiën. Het voorbeeld dat meerdere keren genoemd werd in gesprekken zijn timmerlieden. Om een klus te kunnen doen zullen zij hout moeten meenemen naar de werkplaats. De verzekering van het transport van het hout kan onder de vrijstelling vallen. Het verzekeren van hamers, zagen en ander gereedschap valt er niet onder. Wij hebben het bewust over verschillende elementen van transport omdat bedrijven zowel binnenlands als grensoverschrijdend transport kunnen uitvoeren. Het laatste element is het vervoer door de daadwerkelijke transportbedrijven (die geen koper of verkoper van de goederen zijn, zoals de bedrijven van de vorige twee elementen, maar deze slechts vervoeren). Het gaat hier in principe om aansprakelijkheidsverzekeringen van vervoerders. De vrijstelling voor transportverzekeringen is namelijk ook van toepassing op verzekeringen van de uit de vervoerovereenkomst voortvloeiende of uit anderen hoofde bestaande aansprakelijkheid van vervoerders, stuwadoors en expediteurs bij vervoer van goederen. Net als bij de andere twee elementen is de vrijstelling alleen van toepassing als het bedrijf dat de verzekering afsluit in Nederland gevestigd is, omdat alleen dan het risico in Nederland ligt en sprake kan zijn van Nederlandse assurantiebelasting (zie paragraaf 2.2.1).

Doordat er ongelijksoortige afnemers zijn en er een aantal zeer grote internationale partijen zijn, is het lastig om een accurate schatting van de totale van assurantiebelasting vrijgestelde premiesom te maken. Op basis van schattingen van Nederlandse verzekeraars [32] en interviews, schatten wij dit op grofweg € 250 mln per jaar. Hiermee ligt het budgettaire belang van de vrijstelling op circa € 50 mln per jaar. Wij schatten het aantal bedrijven dat een transportverzekering afneemt op minimaal 15.000. Nederland kent in ieder geval al ruim 12.000 bedrijven die zich bezighouden met goederenwegvervoer, en nog eens 3.000 bedrijven met vrachtvervoer op de binnenvaart. [77] Daarnaast zullen veel niet-transport bedrijven een dergelijke verzekering afsluiten voor hun goederen. Het aantal dergelijke bedrijven dat een transportverzekering afsluit voor binnenlandse en grensoverschrijdend transport is veel lastiger in te schatten. Hier kan nog verder onderzoek naar worden gedaan.

4.4.3 Analyse op mesoniveau

Een analyse op mesoniveau vergt het maken van een onderscheid tussen de drie genoemde elementen omdat deze fors van elkaar verschillen.

Voor de grensoverschrijdende import en export geldt dat er zeer grote verschillen zijn afhankelijk van de producten. Behalve het internationale karakter zijn er weinig overeenkomsten in de marktdynamiek tussen de export van Goudse kaas en import van Chinees vuurwerk. Waarin er wel een overlap is, is in het gebruik van de Incoterms. En juist dit geeft ons een beeld van hoe (relatief) eenvoudig ontwijking van hogere assurantiebelastingtarieven is. In de modellen die bovenaan Figuur 16 staan ligt het risico vooral bij de kopende partij, in de modellen die onderaan staan ligt het vooral bij de verkopende partij. Als het assurantiebelastingtarief sterk verschilt tussen landen, hebben koper en verkoper een sterke prikkel om het risico zo veel mogelijk te leggen bij de partij die gevestigd is in het land met het laagste assurantiebelastingtarief of met een assurantiebelastingvrijstelling. Uiteraard spelen er ook andere zaken bij de keuze voor bepaalde Incoterms, zoals bestaande contracten en de onderhandelingsmacht van partijen,⁷⁴ maar met een tarief van 21% in

⁷⁴ Niet alleen in de onderlinge verhouding, maar ook ten opzichte van verzekeraars en vervoerders.

Nederland en een vrijstelling in het andere land hebben beide partijen gezamenlijk een sterk incentive om de verzekering af te laten sluiten door de buitenlandse partij.

Het tweede element is veel minder goed in kaart te brengen omdat het een hele diverse markt is. Voor de bedrijven waarvan transport een onderdeel is van hun bedrijf kan gedacht worden aan elektronikawinkels maar ook aan zandwinningsbedrijven die hun zand zelf naar hun klanten vervoeren. De markt voor de bedrijven die echt andere activiteiten ontplooiën is het meest heterogeen. Het enige dat hen verbindt is het feit dat zij per definitie relatief weinig uitgeven aan transportverzekeringen. Transport is immers niet een van hun primaire activiteiten. Wat wij wel kunnen stellen over het nationale transport is dat de markt voor binnenlands vervoer gestaag groeit. [78] Deze groei heeft betrekking op zowel het tweede element (e.g. de elektronikawinkels die hun eigen producten vervoeren) als het derde element (de pure transportbedrijven).

Voor het derde element, de transportbedrijven, geldt dat er onderscheid gemaakt kan worden naar verschillende modaliteiten. De wegvervoerbedrijven zijn de grootste categorie binnen de transportbedrijven (ruim 12.000 bedrijven). Een tweede grote groep zijn de lokale post en koeriersbedrijven, gevolgd door het vrachtvervoer op de binnenvaart. Het grootste onderscheid tussen bedrijven zit daarin vooral in de manier van transport, minder in de producten die ze vervoeren.

Fiscaliteit

In Nederland zijn transportverzekeringen vrijgesteld van assurantiebelasting. Dit is eveneens het geval voor Duitsland, Frankrijk, Spanje, en het Verenigd Koninkrijk. In België geldt een verlaagd tarief.

Enkel Italië kent een relatief hoog belastingtarief voor deze diensten. We hebben geen inzicht voor de onderliggende motivatie van de afwezigheid van vrijstellingen van assurantiebelasting voor transportverzekeringen in Italië.

Tabel 14. Belastingtarief transportverzekeringen⁷⁵ * = vrijstelling is van toepassing op grensoverschrijdend transport

Land	Tarief	Toelichting
Nederland	Vrijgesteld	Verzekeringen tegen risico's van schade als gevolg van vervoer van goederen over zee, te land, op binnenwateren en door de lucht.
België	1,4% (verlaagd tarief)	De verzekeringen inzake zee- en binnenvaart en de verzekeringen tegen de risico's van vervoer te land of te lucht, wanneer zij betrekking hebben op de goederen.
China	6%	Dit land kent geen specifieke vrijstelling voor transportverzekeringen.
Duitsland	Vrijgesteld*	Transportverzekeringen (verzekering tegen verlies of beschadiging van vervoerde goederen) met inbegrip van de verzekering van kostbaarheden en van oorlogsrisico's, indien de verzekering betrekking heeft op goederen die uitsluitend naar het buitenland worden vervoerd. De vrijstelling geldt eveneens voor goederen in grensoverschrijdend transport inclusief doorvoer (doorvoer m.u.v. verzekering van het vervoer van goederen tussen binnenlandse locaties, waarbij de goederen uitsluitend worden doorgevoerd naar het buitenland). De belastingheffing op de betaling van een

⁷⁵ Bijlage 3 geeft per land een bronvermelding van de wetteksten waarop de toelichting in deze tabel is gebaseerd.

Land	Tarief	Toelichting
		verzekeringspremie voor een aansprakelijkheidsverzekering blijft onaangetast.
Frankrijk	Vrijgesteld	Contracten voor verzekering van vervoerde goederen en wettelijke aansprakelijkheid van de vervoerder van landtransport.
Italië	7,5%-12,5%	<ul style="list-style-type: none"> - Verzekering tegen risico's van vervoer over land: verzekering tegen risico's, van welke aard dan ook, die voortvloeien uit vervoer over land of gemengd vervoer over land, water en lucht, wanneer door de te nemen route het risico van vervoer over land overheersend is (12,5%). - Verzekeringen tegen risico's van spoorvervoer of gemengd vervoer over de weg of per spoor wanneer door de te nemen route het risico van vervoer over spoor overheersend is (12,5%). - Doorvoer over land (12,5%). - Verzekeringen tegen risico's van vervoer over zee of in de lucht (7,5%). Het lage tarief van 7,5% geldt eveneens wanneer de verzekering naast scheepvaart reizen over land omvat, op voorwaarde dat op de afgedekte route "risico's heersen van scheepvaart". Indien in het verlengde van de verzekering een garantie wordt afgegeven voor voorraden op het land dan mag deze maximaal een duur van 60 dagen betreffen. - Doorvoer over zee en in de lucht (7,5%).
Noorwege	<i>N.v.t.</i>	<i>Dit land kent geen assurantiebelastingwetgeving.</i>
Polen	<i>N.v.t.</i>	<i>Dit land kent geen assurantiebelastingwetgeving.</i>
Rusland	<i>N.v.t.</i>	<i>Dit land kent geen assurantiebelastingwetgeving.</i>
Spanje	Vrijgesteld*	Verzekeringsactiviteiten met betrekking tot het internationale vervoer van goederen of reizigers.
VS: Californië	<i>Onbekend</i>	<i>De belasting van verzekering van transport wordt niet gespecificeerd in de Retaliation Guide.</i>
VS: Illinois	<i>Onbekend</i>	<i>De belasting van verzekering van transport wordt niet gespecificeerd in de Retaliation Guide.</i>
VS: New Jersey	<i>Onbekend</i>	<i>De belasting van verzekering van transport wordt niet gespecificeerd in de Retaliation Guide.</i>
VS: Texas	<i>Onbekend</i>	<i>De belasting van verzekering van transport wordt niet gespecificeerd in de Retaliation Guide.</i>
Verenigd Koninkrijk	Vrijgesteld*	De verzekeringscontracten van commerciële goederen in internationale doorvoer zijn vrijgesteld van belasting.
Zweden	<i>N.v.t.</i>	<i>Dit land kent geen assurantiebelastingwetgeving voor schadeverzekeringen.</i>

Uit de bepalingen in de nationale wetgeving (zie Tabel 14) blijkt dat vrijstellingen in Duitsland, Spanje en het Verenigd Koninkrijk specifiek betrekking hebben op grensoverschrijdend transport. Nederland wijkt hiervan af door ook binnenlands transport vrij te stellen.

Specifiek voor Duitsland hebben we de beleidsachtergrond nog inzichtelijk gemaakt. Begin jaren '90 waren Duitse verzekeringsmaatschappijen de op twee na grootste aanbieder van transportverzekeringen. Echter, sinds de inwerkingtreding van het EER-akkoord kwam de positie van Duitse verzekeraars onder druk te staan. Zij moesten in hun premies rekening

houden met een verzekeringsbelasting, aanbieders in onder meer het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk hoefden dit niet. Hierdoor migreerde vraag naar het buitenland waardoor de opbrengsten vanuit de assurantiebelasting afnam, maar ook de opbrengsten vanuit de inkomstenbelasting omdat banen in de eerst zo sterke verzekeringsindustrie onder druk kwamen te staan. De hierdoor ontstane discussie leidde op 1 juli 1995 tot een vrijstelling van belasting voor de verzekering van goederen tijdens transport: (1) uitsluitend in het buitenland, (2) in grensoverschrijdend verkeer en (3) in transitverkeer (vanuit het buitenland, via Duitsland, naar het buitenland: bijvoorbeeld vanuit Oostenrijk via Duitsland naar België). [79] [80]

4.4.4 Impact van het niet bestaan van de vrijstelling

Indien de vrijstelling niet zou bestaan, zou dit voor import en export waarschijnlijk leiden tot sterke gedragseffecten. Het gaat dan met name om de keuze door wie verzekeringen van goederen worden afgesloten. Het kan dan namelijk voordelig zijn om de verzekering niet door een in Nederland wonende of gevestigde (rechts)persoon af te laten sluiten, omdat in het andere land de transportverzekeringen wel zijn vrijgesteld van assurantiebelasting. Bij inwerkingtreding van de assurantiebelasting wilde de wetgever dit doorbreken van bestaande handelsgebruiken juist voorkomen (zie de passage over transportverzekeringen in paragraaf 2.2.4). Nederlandse importeurs en exporteurs kunnen daarnaast benadeeld worden ten opzichte van importeurs en exporteurs (van dezelfde producten) die gevestigd zijn in landen waar wel een vrijstelling is. Indien het onwenselijk of niet mogelijk is om de verzekering af te laten sluiten door de wederpartij, worden Nederlandse bedrijven namelijk geconfronteerd met hogere kosten. Het is denkbaar dat een (potentiële) wederpartij daarvoor eerder in zee zou gaan met een vergelijkbare partij in een land waar wel een vrijstelling is, tenzij de Nederlandse partij de extra kosten ten koste laat gaan van zijn eigen winst. Het niet meer bestaan van de vrijstelling zou dus ook de internationale concurrentieverhoudingen kunnen verstoren.

Voor het binnenlandse transport zijn de gevolgen anders. In dat geval is het niet direct mogelijk om het transport op een andere manier (i.e. door de buitenlandse wederpartij) te verzekeren. De bedrijven die zich bezighouden met binnenlands transport krijgen daardoor te maken met hogere kosten. Wat dit betekent voor de bedrijven zelf is lastig te zeggen, het hangt daarbij sterk af van de marges van een bedrijf en de mate waarin transport van belang is voor hun bedrijf. In sectoren waar de marges laag zijn en transport een belangrijk onderdeel van de bedrijfsvoering is, kan een bedrijf ervoor gaan kiezen om goederen uit het buitenland te halen als daar een vrijstelling geldt voor transportverzekeringen (of een gereduceerd tarief). Zeker voor bedrijven in de grensregio kan dit een alternatief zijn (als ze dit niet al doen). In sectoren waar transport een veel kleiner onderdeel is, zal het waarschijnlijk beperkte effecten hebben. Het aandeel van transportverzekeringen in hun kosten is veelal laag en zij zullen in veel gevallen op de Nederlandse markt opereren. In veel gevallen zal het leiden tot iets hogere kosten. Mogelijk kunnen zij die kosten doorberekenen aan hun klant.

In een aantal andere landen (zoals Duitsland) zijn alleen de transportverzekeringen voor grensoverschrijdend transport vrijgesteld van assurantiebelasting. In Nederland is destijds bewust de keuze gemaakt om zowel het grensoverschrijdende als het binnenlandse transport vrij te stellen. Het kan namelijk zo zijn dat bedrijven zich zowel met grensoverschrijdend als binnenlands transport bezighouden. Deze bedrijven sluiten vaak één transportverzekering af voor al het transport dat ze uitvoeren (een Pauschal polis). Om enkel verzekeringen voor grensoverschrijdend transport vrij te stellen moet onderscheid gemaakt worden tussen deze twee delen. Ten tijde van invoering van de assurantiebelasting kwam men tot de conclusie dat dit te ingewikkeld was. Dit zal ook heden ten dage nog kunnen leiden tot discussie over

de te maken splitsing van de premie(s) in een belast en onbelast deel. Dit zal bij pakketverzekeringen niet altijd eenvoudig zijn.

Als laatste is er nog de impact op de transportbedrijven zelf. Zoals eerder aangegeven sluiten zij een transportverzekering af in het kader van aansprakelijkheid. Voor de transportbedrijven geldt dat de rendementen in 2019 erg slecht waren, zoals aangegeven in de vorige paragraaf. Indien zij assurantiebelaasting dienen te betalen kan dit de marges van de transportbedrijven verder onder druk zetten. Het kan mogelijk leiden tot faillissementen of het verplaatsen van bedrijven naar het buitenland. Voor de transporteurs die grensoverschrijdend vervoer regelen zou het, vanwege de aard van hun bedrijf, een reden kunnen zijn een vestiging in een buurland te overwegen. Als zij dit niet doen zullen zij, ten opzichte van de huidige situatie, benadeeld worden in hun internationale concurrentieverhoudingen. Voor vervoerders die enkel binnenlands opereren is het openen van een vestiging in een ander land een minder eenvoudige en aantrekkelijke optie. Indien zij concurreren met in het buitenland gevestigde bedrijven zal hun concurrentiepositie hierdoor verslechteren.

4.4.5 Conclusies

De vrijstelling voor de verzekering voor transportverzekeringen is voor sommige markten doeltreffend en voor andere markten waarschijnlijk niet.

- Het niet meer bestaan van de vrijstelling leidt tot een doorbreking van bestaande handelsgebruiken voor de export en import van goederen en zou kunnen leiden tot een verstoring van de internationale concurrentieverhoudingen van Nederlandse importeurs en exporteurs.
- Het niet meer bestaan van de vrijstelling zou waarschijnlijk niet leiden tot een verstoring van de internationale concurrentieverhouding en doorbreking van bestaande handelsgebruiken voor wat betreft binnenlands transport.
- Het niet meer bestaan van de vrijstelling voor transportverzekeringen heeft daarnaast consequenties voor transportbedrijven die met hogere kosten worden geconfronteerd voor hun vervoersaansprakelijkheidsverzekering. Hierdoor worden internationaal opererende vervoerders in hun internationale concurrentiepositie benadeeld, zolang zij in Nederland gevestigd zijn.

Of de vrijstelling doelmatig is, is lastig te bepalen. Indien er geen gedragseffecten zijn, dan zal het budgettaire belang voor de assurantiebelaasting op € 50 mln per jaar liggen. Hierbij dienen wij wel op te merken dat zeker voor import en export gedragseffecten verwacht kunnen worden. Als in Nederland de vrijstelling niet meer bestaat, maar wel in het land waar de andere partij gevestigd is, kan er gekozen worden om de verzekering door die andere partij af te laten sluiten. In dat geval zijn er substantieel minder opbrengsten voor Nederland. Ook transportbedrijven die internationaal opereren zouden zich elders kunnen vestigen, wat de belastingopbrengsten voor Nederland zou verlagen.

Een manier om de vrijstelling mogelijk doelmatiger te maken is door deze te beperken tot grensoverschrijdend transport. Er zijn wel zorgen over de uitvoerbaarheid van een verdere differentiatie en de administratieve lasten en neveneffecten die daarmee gepaard gaan. Dit komt vooral omdat veel partijen meer dan één activiteit uitvoeren en zowel grensoverschrijdend als binnenlands transport afhandelen. Zij moeten dan twee verzekeringen afsluiten of verzekeraars dienen binnen de transportverzekering onderscheid te maken naar een belast en onbelast deel. De kosten en opbrengsten die hiermee gepaard zouden gaan zijn zeer onzeker, waardoor onduidelijk is wat een afschaffing van het deel van de vrijstelling dat betrekking heeft op binnenlands transport zou betekenen voor de doelmatigheid. Ten tijde van invoering van de assurantiebelaasting kwam men tot de conclusie dat het te ingewikkeld

was om onderscheid te maken tussen binnenlands en grensoverschrijdend transport. Ook tegenwoordig zal deze afbakeningsproblematiek een rol spelen in de uitvoering.

4.5 Vrijstelling exportkredietverzekering

4.5.1 Vormgeving vrijstelling

Exportkredietverzekeringen zijn vrijgesteld van assurantiebepasting. De vrijstelling geldt zowel voor publieke als private exportkredietverzekeringen, maar de publieke maken het leeuwendeel van de markt uit; hier worden de grote en langlopende belangen verzekerd. Over de private exportkredietverzekeringmarkt is daarnaast zeer weinig data beschikbaar. Wij focussen daarom op de publieke variant.

Het doel van publieke exportkredietverzekeringen (PEKV) is: *“Het verzekeren van betalingsrisico’s die zijn verbonden aan Nederlandse export en buitenlandse investeringen die zonder deze verzekering niet tot stand zouden zijn gekomen, en het creëren en handhaven van een internationaal gelijkwaardig speelveld voor bedrijven op het terrein van de exportkredietverzekeringfaciliteit (ekv-faciliteit).”* [81] De Nederlandse Staat is de verzekeraar; Atradius Dutch State Business is de uitvoerder.

Het doel van de vrijstelling is het beschermen van de internationale concurrentiepositie van Nederlandse exporteurs.

4.5.2 Analyse op microniveau

De onderstaande tabel toont de waarde van de verzekerde export van verschillende sectoren in de periode 2010-2014. [82] Het is duidelijk dat enkele sectoren dominant vertegenwoordigd zijn. De eerste drie sectoren trekken bijna 90% van de verzekerde export naar zich toe.

Tabel 15. Waarde van de verzekerde export van verschillende sectoren in de periode 2010-2014

Sector	verzekerde export (€ mln)
Grond-, water- en wegenbouw	4.663
Overige transportmiddelenindustrie	4.204
Machine-industrie	1.138
Metaalproductenindustrie	562
Architecten-, ingenieursbureaus e.d.	206
Elektrotechnische industrie	106
Gespecialiseerde bouw	71
Winning van aardolie en aardgas	67
Algemene bouw en projectontwikkeling	62
Auto- en aanhangwagenindustrie	53
Overige bedrijfstakken	59

De omvang van de betaalde premies bij Atradius lag in 2018 op € 108 mln, maar heeft in het verleden een vrij grillig niveau gekend. [83] Onderstaande tabel geeft een overzicht hiervan.

Tabel 16 Ontwikkeling exportkredietverzekeringen (in miljoenen euro's) (Bron: Jaarverslagen Atradius Dutch State Business)

Exportkredietverzekeringen	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Premie-inleg	€ 57	€ 81	€ 126	€ 145	€ 114	€ 103	€ 108

De PEKV genereert daarnaast netto-inkomsten voor de Nederlandse staat. Voor de periode 1999-2018 was de cumulatieve bedrijfseconomische resultaatbepaling (berb [81]) € 518 mln positief. [81] Daar staat tegenover dat er een uitstaand risico van € 16.300 mln is verzekerd. [81]

4.5.3 Analyse op mesoniveau

De essentie van de PEKV is dat zij exportrisico's afdekken die de markt niet zou afdekken. Met andere woorden: Zonder deze faciliteit zou het Nederlandse bedrijfsleven bepaalde projecten niet (of op zijn minst: onder andere condities) uitvoeren. Doordat veel andere landen wel een PEKV hebben, moeten we in deze meso-analyse een vergelijking maken tussen (1) projecten van Nederlandse bedrijven die nu onder PEKV vallen en (2) projecten van niet-Nederlandse bedrijven die nu onder de PEKV van dat specifieke land vallen.

Het CBS onderzocht welk deel van de PEKV-transacties niet tot stand zou zijn gekomen als er geen PEKV zou zijn. [82] Zij concluderen dat de PEKV positief correleert met export, maar durven er geen hard getal aan te hangen. Het lastige bij dit soort onderzoeken is dat er geen goede vergelijking te maken is tussen de projecten die wel en die geen PEKV hebben gekregen. In hun berekeningen kiezen zij er daarom voor om als uitgangspunt te nemen dat zonder PEKV geen enkele transactie zou doorgaan.

In het verlengde van het voorgaande is de vraag in dit onderzoek wat er zou gebeuren als de PEKV alleen in Nederland belast zou worden met assurantiebelaasting. Het is evident dat die vraag nog lastiger kwantitatief te beantwoorden is. Echter gezien de positieve correlatie uit de literatuur, de aanname van CBS met betrekking tot additionaliteit en de positieve evaluatie van PEKV [83] is het aannemelijk dat in ieder geval een deel van de transacties niet meer zou doorgaan als er geen vrijstelling voor PEKV zou zijn.

Fiscaliteit

Veel landen kennen een eigen EKV-faciliteit. Om een gelijk speelveld te genereren, en te voorkomen dat landen met elkaar gaan concurreren met deze faciliteit, hebben landen een Arrangement afgesproken. [81] In deze afspraak worden minimale premies voor verschillende soorten verzekeringen vastgelegd. [84] De premies die voor de EKV gevraagd worden, worden door een exporteur doorberekend in de contractprijs. Harmonisatie van financiële condities voor verstrekking van de EKV leidt ertoe er eerlijker geconcurrereerd wordt. Het feit dat er internationale afspraken zijn over de condities waaronder overheden PEKV mogen aanbieden toont aan dat deze condities een relevant aspect zijn voor internationale risico-volle projecten.

Nederland kiest er overigens voor om zichzelf strengere regels op te leggen dan afgesproken zijn. Deze strengere regels zien niet zozeer toe op de financiële condities, als wel op de vraag hoe strikt Nederland is bij de beoordeling of een transactie in verzekering wordt genomen, de hoeveelheid informatie die een bedrijf voor een aanvraag aan moet leveren en doorlooptijden van de behandeling van aanvragen. De strengere regels hebben niet zozeer effect op de premies en daarmee de prijsstelling van een contract.

In Nederland zijn exportkredietverzekeringen vrijgesteld van assurantiebelasting, net als in andere landen die in deze vergelijking aan de orde zijn gekomen, zie Tabel 17.

Tabel 17. Belastingtarief exportkredietverzekeringen⁷⁶

Land	Tarief	Toelichting
Nederland	Vrijgesteld	Exportkredietverzekeringen
België	Vrijgesteld	De kredietverzekeringscontracten tegen commerciële risico's, tegen landenrisico's of tegen deze beide risico's.
China	6%	Dit land kent geen specifieke vrijstelling voor exportkredietverzekeringen.
Duitsland	Vrijgesteld	De kosten van de overname van exportkredietgaranties [hermes-dekkingen] als individuele en revolverende individuele dekking: er is geen assurantiebelasting verschuldigd.
Frankrijk	Vrijgesteld	Verzekering van exportkredieten.
Italië	Vrijgesteld	Verzekering en herverzekering van exportkredieten, mits de Italiaanse staat een garantie heeft afgegeven.
Noorwegen	<i>N.v.t.</i>	<i>Dit land kent geen assurantiebelastingwetgeving.</i>
Polen	<i>N.v.t.</i>	<i>Dit land kent geen assurantiebelastingwetgeving.</i>
Rusland	<i>N.v.t.</i>	<i>Dit land kent geen assurantiebelastingwetgeving.</i>
Spanje	Vrijgesteld	Exportkredietverzekering.
VS: Californië	<i>Onbekend</i>	<i>De belasting van verzekering van transport wordt niet gespecificeerd in de Retaliation Guide.</i>
VS: Illinois	<i>Onbekend</i>	<i>De belasting van verzekering van transport wordt niet gespecificeerd in de Retaliation Guide.</i>
VS: New Jersey	<i>Onbekend</i>	<i>De belasting van verzekering van transport wordt niet gespecificeerd in de Retaliation Guide.</i>
VS: Texas	<i>Onbekend</i>	<i>De belasting van verzekering van transport wordt niet gespecificeerd in de Retaliation Guide.</i>
Verenigd Koninkrijk	Vrijgesteld	De verzekeringscontracten exportfinanciering zijn vrijgesteld van belasting.
Zweden	<i>N.v.t.</i>	<i>Dit land kent geen assurantiebelastingwetgeving voor schadeverzekeringen.</i>

4.5.4 Impact van het niet bestaan van de vrijstelling

Als er geen PEKV zou bestaan in Nederland, en andere landen gaan er gewoon mee door, dan is het de verwachting dat een flink deel van projecten die nu middels PEKV tot stand gekomen zijn naar andere landen zullen verdwijnen, omdat de risico's voor het uitvoeren van die projecten dan te hoog zijn. [85] Indien alleen de prijs substantieel verhoogd wordt door het niet meer bestaan van de vrijstelling, zal het effect minder zijn maar zullen Nederlandse grote risicovolle export projecten hier nog steeds onder lijden. Gezien het patroon zullen het vooral de grote projecten zijn op het gebied van waterbouw, offshore en scheepsbouw die hieronder gaan lijden. Een geïnterviewde illustreerde dit met "als je de vrijstelling voor de exportkredietverzekeringen opheft, dan wordt er bij wijze van spreken geen schip meer gebouwd in Nederland".

⁷⁶ Bijlage 3 geeft per land een bronvermelding van de wetteksten waarop de toelichting in deze tabel is gebaseerd.

4.5.5 Conclusies

Het doel van de vrijstelling is het beschermen van de internationale concurrentiepositie van Nederlandse exporteurs. Gezien de analyses in de vorige paragrafen lijkt deze regeling doeltreffend. Een deel van de projecten die nu onder PEKV vallen, zouden zonder de vrijstelling niet doorgedaan zijn.

De vrijstelling is waarschijnlijk doelmatig. Het budgettaire belang voor de assurantiebelasting ligt op ruim € 20 mln per jaar, maar er zullen gedragseffecten optreden. Hierdoor zouden de opbrengsten lager zijn. Daarnaast dienen wij ook rekening te houden met het feit dat het positieve resultaat van de EKV naar de Nederlandse staat gaan en ook deze zullen dalen als de vrijstelling verdwijnt. Tot slot zal er een impact zijn op de Nederlandse exporteurs, vooral in het maritieme cluster.

4.6 Alternatieven voor de vrijstellingen van schadeverzekeringen

In deze paragraaf gaan we nader in op de vraag of er alternatieven zijn om de beleidsdoelen van de vrijstellingen voor schadeverzekeringen doelmatiger en doeltreffender te realiseren.

Een van de alternatieven die het makkelijkst te analyseren is, is het afschaffen van de vrijstelling. Uit de voorgaande paragrafen bleek in ieder geval dat de meeste vrijstellingen doeltreffend zijn. De meeste onduidelijkheid zit nog bij de transportverzekeringen. Voor sommige elementen (bijv. het binnenlands transport) is de vrijstelling niet of nauwelijks doeltreffend. Een beperking van de vrijstelling tot grensoverschrijdend transport zal naar verwachting weinig impact hebben op de concurrentieverhoudingen voor bedrijven die zich enkel bezighouden met binnenlands transport. Bovendien worden er ook geen handelsgebruiken doorbroken. Echter, de additionele opbrengst die een beperking oplevert voor het Rijk is beperkt, terwijl een beperking anderzijds aanleiding geeft voor nieuwe afbakeningsproblematiek. De transportverzekeringen kennen in totaal een budgettair belang van € 50 mln. De partijen die zich bezighouden met binnenlands transport bedragen daar slechts een subset van. Het is de vraag of het wenselijk is om nog specifiekere onderscheid te maken binnen bepaalde type verzekeringen. Het zal naar verwachting leiden tot allerlei vraagstukken over de afbakening van binnenlands transport. Overigens geldt daarbij wel dat andere landen wel onderscheid maken naar grensoverschrijdend en binnenlands transport.

Voor de andere schadeverzekeringen geldt dat de vrijstelling wel duidelijk doeltreffend is. Als bijvoorbeeld de vrijstelling voor luchtvaartuigen wordt afgeschaft, dan worden de bedrijven in die sector geconfronteerd met hogere kosten en kunnen luchtvaartbedrijven er mogelijk voor kiezen om hun vliegtuigen ergens anders te registreren.

In de voorgaande paragrafen hebben we deze effecten voor de verschillende sectoren nader beschreven. Het punt daarbij is dat de additionele belastingopbrengsten voor het Rijk beperkt zijn. Het budgettaire belang van de vrijstellingen voor schadeverzekering tezamen is minder dan 100 miljoen euro. Dit klinkt als een substantieel bedrag, maar vergeleken met het budgettaire belang van de vrijstellingen voor levens- en zorgverzekeringen (bijna 7 miljard euro) is het relatief beperkt (zie voor meer informatie Bijlage 4).

Tabel 18 Budgettaire belang vrijstellingen schadeverzekeringen

Type verzekering	geschatte premie-inleg (€ mln/jaar)	Budgettaire belang ASB <u>zonder gedragseffecten</u> (€ mln/jaar)
Luchtvaart	10	2
Scheepvaart	70	15
Transport	250	53
Exportkrediet	90	19
Totaal	420	89

De Rijksoverheid zou ervoor kunnen kiezen om na het afschaffen van de vrijstellingen van schadeverzekeringen bedrijven te compenseren voor de hogere kosten. Echter, in dit geval moet er een additioneel systeem worden opgetuigd om deze bedrijven te ondersteunen. Dit zou een alternatief kunnen zijn als het nieuwe systeem doelmatiger is dan het huidige systeem en dezelfde doeltreffendheid kent. Het is daarbij niet onze verwachting dat een nieuw systeem doelmatiger zal worden. Het kan doelmatiger worden als het budgettaire belang omlaag gaat en/of als de administratieve lasten en uitvoeringskosten lager zijn. Het eerste lijkt niet voor de hand te liggen omdat bij een lagere vergoeding bedrijven een nadeel ondervinden en de regeling minder doeltreffend wordt. Het is ook niet de verwachting dat de uitvoeringskosten van een nieuw systeem lager komen te liggen; de uitvoeringskosten van de assurantiebelasting zijn nu namelijk zeer beperkt (zie ook het volgende hoofdstuk).

Veel van de interviewrespondenten hebben ook aangegeven dat zij geen alternatief *systeem* zien voor de vrijstellingen. Zij verwijzen daarbij vaak naar de omringende landen die allen een vergelijkbaar systeem van vrijstellingen kennen. Zij geven aan dat er geen logische reden is voor Nederland om daarvan te gaan afwijken.

4.7 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de volgende onderzoeksvragen behandeld:

1. Met welk(e) doel(en) zijn de vrijstellingen voor schadeverzekeringen (artikel 24, lid 1, onderdelen e, f en h WBRV) vrijgesteld? Zijn deze doelen nog steeds beleidsmatig relevant?
2. Zijn de vrijstellingen voor schadeverzekeringen doeltreffend?
3. Zijn de vrijstellingen voor schadeverzekeringen doelmatig?
4. Wat is het budgettaire belang van de vrijstellingen (voor schadeverzekeringen)?
5. Hoe heeft dit zich over de jaren heen ontwikkeld?
6. Zijn er alternatieven om de beleidsdoelen van de vrijstellingen voor schadeverzekeringen doelmatiger en doeltreffender te realiseren?

1. De vrijstellingen voor schadeverzekeringen in artikel 24, lid 1, onderdelen e, f en h WBRV zijn vrijgesteld met de doelen die weergegeven zijn in Tabel 19. Gezien de positieve analyse van doeltreffendheid zijn deze doelen nu nog steeds beleidsmatig relevant.

Tabel 19. Overzicht van de doelen van vier van assurantiebelasting vrijgestelde verzekeringen

Doel vrijstelling	Luchtvaart	Scheepvaart	Transport	Exportkrediet
Voorkomen verstoring internationale concurrentieverhoudingen	✓	✓	✓	
Vermijden doorbreken bestaande handelsgebruiken			✓	

Doel vrijstelling	Luchtvaart	Scheepvaart	Transport	Exportkrediet
Beschermen internationale concurrentiepositie Nederlandse exporteurs				✓

2. De doeltreffendheid van de vrijstellingen voor schadeverzekeringen wordt in Tabel 20 weergegeven.

Tabel 20. Doeltreffendheid van de verschillende vrijstellingen voor schadeverzekeringen.

Type verzekering	Doeltreffend	Toelichting
Luchtvaart	Redelijk doeltreffend	Er is primair sprake van een relatief klein voordeel voor één marktpartij. Zou de vrijstelling niet bestaan dan kunnen de kosten deels worden doorberekend, maar zal de internationale concurrentiepositie ook een klein negatief effect ervaren.
Scheepvaart	Zeer doeltreffend	Een flink aantal partijen zou door het niet bestaan van de vrijstelling substantiële kostenverhogingen krijgen, die ze beperkt zouden kunnen doorberekenen aan klanten. Hierdoor wordt de internationale concurrentiepositie verstoord.
Transport	Van niet of nauwelijks doeltreffend tot zeer doeltreffend	<ul style="list-style-type: none"> Als de vrijstelling niet meer zou bestaan, dan zou dat invloed hebben op het afsluiten van transportverzekeringen door importeurs en exporteurs. Partijen zullen minder snel geneigd zijn om de verzekering in Nederland af te sluiten. Dit doorbreekt bestaande handelsgebruiken. Nederlandse exporteurs/importeurs zouden daarnaast benadeeld kunnen worden ten opzichte van exporteurs/importeurs van dezelfde producten in landen met een vrijstelling. Dit verstoort de internationale concurrentieverhoudingen. Voor het binnenlandse transport is de vrijstelling minder doeltreffend. Het verstoort de internationale concurrentieverhoudingen niet of nauwelijks en doorbreekt ook niet de bestaande handelsgebruiken. Zeker gezien het feit dat meerdere andere landen geen vrijstelling voor binnenlands transport kennen. Het niet meer bestaan van de vrijstelling voor transportverzekeringen kan voor de transportbedrijven zelf leiden tot een verstoring van de internationale concurrentieverhoudingen.
Exportkrediet	Zeer doeltreffend	Een specifieke set projecten van Nederlandse exporteurs zou geen doorgang vinden als de vrijstelling niet had bestaan. Hierdoor wordt de internationale concurrentiepositie van Nederlandse exporteurs geschaad.

3. De doelmatigheid van de vrijstellingen kan worden bekeken vanuit een budgettair perspectief. De onderstaande tabel toont schattingen van de premie-inleg per jaar. Hierbij moet worden opgemerkt dat er onzekerheid bestaat over de schattingen. Het toont verder dat er grote verschillen zijn tussen de categorieën. De totale premie-inleg voor deze vrijstellingen zonder gedragseffecten (€ 420 mln) is een klein deel van het totale bedrag aan verzekeringspremies waar assurantiebelasting over wordt geheven (ruim € 12.000 mln). Omdat er flinke gedragseffecten kunnen optreden, zullen de werkelijke belastingopbrengsten

indien de vrijstellingen zouden verdwijnen mogelijk aanzienlijk lager liggen dan is aangegeven in de tabel. Bovendien geldt voor de exportkredieten dat de belastingopbrengsten van het Rijk hieruit zullen afnemen. Doordat het gaat over sectoren met een flinke impact voor de Nederlandse economie en aanzienlijke spill-over effecten is de verwachte economische impact substantieel.

Tabel 21. De geschatte premie-inleg en budgettaire belang van assurantiebelasting voor schadeverzekeringen indien er geen gedragseffecten zouden zijn.

Type verzekering	geschatte premie-inleg (€ mln/jaar)	Budgettaire belang ASB <u>zonder gedragseffecten</u> (€ mln/jaar)
Luchtvaart	10	2
Scheepvaart	70	15
Transport	250	53
Exportkrediet	90	19
Totaal	420	89

4. Het aantal gebruikers van de vrijstellingen is zeer lastig te bepalen omdat er geen goede data voor beschikbaar is. Op basis van triangulaties en inschattingen komen we tot de onderstaande uitkomsten.

Tabel 22. Het aantal gebruikers van de vrijstellingen

Type verzekering	Schatting aantal gebruikers
Luchtvaart	Enkele
Scheepvaart	Circa 800
Transport	Minimaal 15.000
Exportkrediet	Circa 100

5. De ontwikkeling van het budgettaire belang van de vrijstellingen van schadeverzekeringen is zeer complex om separaat in te schatten. Als wij de ontwikkeling van de grondslag van de premie-inleg waarover assurantiebelasting wordt geheven als indicator zouden nemen, dan zou voor de afgelopen 10 jaar een groei van 1% per jaar gerechtvaardigd zijn. We weten echter dat de premie-inleg voor de publieke exportkredietverzekeringen (PEKV) grillig is en dat zal voor de lucht- en scheepvaart gezien het kleine aantal partijen hetzelfde zijn.

6. Alternatieven voor de vrijstellingen van schadeverzekeringen die doeltreffender en doelmatiger zijn dan de vrijstellingen zijn er niet. Mogelijk kan de vrijstelling voor transportverzekeringen doelmatiger worden. Voor sommige elementen (bijv. het binnenlands transport) is de vrijstelling niet of nauwelijks doeltreffend. Een beperking van de vrijstelling voor transportverzekeringen tot enkel het grensoverschrijdende transport zal voor bedrijven die zich enkel bezighouden met binnenlands transport naar verwachting weinig impact hebben op de concurrentieverhoudingen. Bovendien worden er in dat geval ook geen handelsgebruiken doorbroken. Een beperking van de vrijstelling zou overigens kunnen leiden tot afbakingsproblematiek bij bedrijven die zowel binnenlands als grensoverschrijdend transport verzorgen. Voor de overige vrijstellingen geldt dat zij doeltreffend zijn; voor hen zou een alternatief lonen als het nieuwe systeem doelmatiger is. Onze verwachting is dat een nieuw systeem niet doelmatiger zal zijn dan het huidige systeem.

5 Uitvoeringsaspecten

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de uitvoeringsaspecten van de assurantiebelasting. Bij het inventariseren van uitvoeringsaspecten kijken we zowel naar de administratieve lasten voor belastingplichtigen als de uitvoeringskosten voor de Belastingdienst. Daarnaast kijken we ook of de invoering van een drempel voor kleine belastingplichtigen bij kan dragen aan het vergroten van de doelmatigheid van de assurantiebelasting.

5.2 Administratieve lasten belastingplichtigen

In paragraaf 2.2.2 hebben we al aangegeven dat er diverse typen belastingplichtigen zijn. In dit hoofdstuk beschrijven we de administratieve lasten voor deze belastingplichtigen. Voor het belastingjaar 2018 waren er **1.521** belastingplichtigen voor de assurantiebelasting. De administratieve lasten voor de belastingplichtigen bestaan uit verschillende onderdelen. Elk onderdeel wordt hieronder besproken.

Bepalen af te dragen assurantiebelasting

Het eerste onderdeel is bepalen *hoeveel* assurantiebelasting er moet worden afgedragen. Op het eerste gezicht lijkt dit een eenvoudige handeling. Voor een verzekering moet 21% assurantiebelasting worden afgedragen of de verzekering is vrijgesteld van assurantiebelasting. Echter, bij samengestelde verzekeringen, zoals reisverzekeringen, is het bepalen van de assurantiebelasting minder eenvoudig. Bij reisverzekeringen zijn bijvoorbeeld een annuleringsdekking of rechtsbijstandsdekking belast, terwijl een ongevallendekking en geneeskundige kosten zijn vrijgesteld.

Bij een samengestelde verzekering moet over een deel van de premie assurantiebelasting worden afgedragen. De administratieve lasten spelen vooral bij de ontwikkeling van nieuwe verzekeringsproducten. Belastingplichtigen maken dan zelf een inschatting van de omvang van het vrijgestelde deel en het niet-vrijgestelde deel. Als de Belastingdienst het niet eens is met deze vastgestelde verhouding kan dat leiden tot naheffingen. Het probleem daarbij is dat deze naheffingen belasting niet meer door de belastingplichtige verzekeraar of tussenpersoon teruggevorderd kan worden van de verzekeringnemer. Daar werd tijdens de interviews ook tegen ingebracht dat belastingplichtigen zelf aan de veilige kant van de grens kunnen zitten, waardoor de kans op een naheffing kleiner is. Een tweede optie die werd aangedragen is om vooraf een ruling te vragen aan de Belastingdienst. In de gesprekken werd echter aangegeven dat de Belastingdienst terughoudend is geworden in het doen van *rulings*. Vooroverleg lijkt in bepaalde situaties verstandig.

Het is lastig om in te schatten wat de hoogte van de administratieve lasten is die gepaard gaan het bepalen van het bedrag van de af te dragen assurantiebelasting. Het is daarbij niet (alleen) afhankelijk van de grootte van de verzekeraar, maar van de verzekeringsproducten die worden aangeboden. In ieder geval is wel duidelijk dat dit onderdeel **substantiële administratieve lasten** kent.

Bijhouden af te dragen assurantiebelasting

Op het moment dat is vastgesteld hoeveel assurantiebelasting er voor een bepaalde verzekering moet worden afgedragen, moet dat in de administratie worden bijgehouden. Uit de interviews kwam naar voren dat dit geen onderdeel is dat voor substantiële administratieve

lasten zorgt. Het bijhouden van de hoeveelheid af te dragen assurantiebelasting is een vast onderdeel van de bedrijfsprocessen van de (grote) belastingplichtigen. Op het moment dat de systemen zijn ingeregeld wordt alles automatisch bijgehouden.

Bij bovenstaande moet wel worden opgemerkt dat het doorvoeren van een tariefsverhoging wel tot substantiële lasten heeft geleid bij de belastingplichtigen. Vooral het feit dat de tariefsverhoging op een korte termijn moest worden doorgevoerd, zorgde voor de nodige problemen. In paragraaf 3.3.2 zijn we hier nader op ingegaan.

Afdragen assurantiebelasting

Het laatste onderdeel in het proces is het daadwerkelijk afdragen van de assurantiebelasting. De assurantiebelasting moet binnen een maand, na het einde van het tijdvak waarover men aangifte doet, worden betaald. Het aangiftetijdvak kan een maand, een kwartaal of een jaar zijn. De kleinere belastingplichtigen zullen doorgaans aangifte over een jaar doen. Voor de assurantiebelasting geldt dat de aangifte nog op papier moet worden gedaan.

Gezien het feit dat al bepaald én bijgehouden is hoeveel assurantiebelasting er moet worden afgedragen, is onze verwachting dat deze stap **bepaalde administratieve lasten** kent. Het gaat hier concreet om de volgende punten: (1) uit de systemen halen wat het te betalen bedrag is, (2) het invullen van de aangifte, (3) het opsturen van de aangifte en (4) het overmaken van de assurantiebelasting.

Administratieve lasten na het afdragen van de assurantiebelasting

Na het doen van de aangifte en de betaling voor de assurantiebelasting kunnen er nog administratieve lasten optreden voor belastingplichtigen. Tijdens het doen van de aangifte kan er bijvoorbeeld een fout gemaakt zijn, waardoor de Belastingdienst aanvullende vragen kan hebben. Het beantwoorden van deze vragen kost de belastingplichtigen ook weer tijd. Een ander punt wat hierbij speelt, is dat kleine belastingplichtigen de aangifte nog wel eens over het hoofd zien. Ze doen dan jaarlijks aangifte, maar die moet wel binnen een maand gedaan worden (en de betaling moet dan ook binnen zijn). De belastingplichtige krijgt dan een naheffingsaanslag met boete. Voor de kleine belastingplichtige zal deze boete vaak hoger zijn dan het bedrag dat ze moeten afdragen. Andere punten waar de belastingplichtigen mee te maken kunnen krijgen zijn geschillen, bezwaren en gerechtelijke procedures. Het is lastig in te schatten wat de administratieve lasten van deze handelingen zijn, maar de verwachting is dat het met name voor kleine belastingplichtigen de nodige tijd kan kosten.

5.3 Uitvoeringskosten Belastingdienst

De huidige formatie van de afdeling Assurantiebelasting is vastgesteld op 9 fte. De huidige bezetting van de afdeling is **7,6 fte**. Dit is inclusief de inhuur van twee omzetbelasting-specialisten van in totaal 0,4 fte die de problematiek van de assurantiebelasting meenemen in de klantsessies en bedrijfsgespreken. De bezetting is onderverdeeld naar de volgende drie categorieën:

- Administratie: 0,6 fte;
- Heffing: 4 fte;
- Controle: 3 fte.

Bij de uitvoeringskosten van de Belastingdienst kan nog worden vermeld dat de tariefsverhoging van 2013 niet heeft geleid tot een verandering in de formatie.

5.4 Invoering drempel kleine belastingplichtigen

Een onderdeel van dit onderzoek is het analyseren van de effecten van de invoering van een drempel voor kleine belastingplichtigen. Deze drempel houdt in dat wanneer een belastingplichtige minder dan een bepaald bedrag aan assurantiebelasting hoeft af te dragen, hij of zij dat niet meer hoeft te doen. Het effect van deze drempel is onder te verdelen in verschillende onderdelen:

1. Assurantiebelastingopbrengsten;
2. Administratieve lasten voor de belastingplichtigen;
3. Uitvoeringskosten voor de Belastingdienst;
4. Overige effecten.

Voor dit onderzoek hanteren wij als drempelwaarde een bedrag van €1.000 aan af te dragen assurantiebelasting per jaar.

Assurantiebelastingopbrengsten

Voor dit onderzoek heeft de Belastingdienst informatie aangeleverd over het budgettaire belang van verschillende type belastingplichtigen. Uit die informatie blijkt dat het invoeren van een drempel van €1.000 ertoe leidt dat 483 belastingplichtigen geen assurantiebelasting meer hoeven af te dragen. De assurantiebelasting die zij in 2018 af hebben gedragen, bedroeg **€123.530**.

Administratieve lasten voor belastingplichtigen

De belastingplichtigen die onder de drempel van €1.000 uitkomen, hoeven in principe de assurantiebelasting niet meer door te berekenen aan de verzekeringnemer. Het is de verwachting dat een deel van de kleine belastingplichtigen dat nog wel zal doen. Dit geldt zeker voor de groep die rond de drempel van €1.000 assurantiebelasting zit. Op het moment dat ze net boven de €1.000 uitkomen, zijn ze namelijk wel assurantiebelasting verschuldigd. Als een belastingplichtige dan geen assurantiebelasting in rekening heeft gebracht, dan moet hij dat zelf ophoesten. Hij kan het dan niet meer verhalen op de verzekeringnemer. Voor de belastingplichtigen die ruim onder de drempel blijven is het de vraag of zij de assurantiebelasting in rekening zullen brengen. Zij moeten in ieder geval wel de premies bijhouden; zij zullen namelijk wel moeten kunnen aantonen dat zij onder de drempel van €1.000 vallen. Het is hierdoor onze verwachting dat de kleine belastingplichtigen in ieder geval de eerste twee typen administratieve lasten, zoals die in paragraaf 5.2 zijn benoemd, behouden.

Het grootste effect zal zitten in het daadwerkelijk afdragen van de assurantiebelasting. Deze post omvat de volgende punten: (1) uit de systemen halen wat het te betalen bedrag is, (2) het invullen van de aangifte, (3) het opsturen van de aangifte en (4) het overmaken van de assurantiebelasting. Daarnaast zijn er minder administratieve lasten in het proces dat daarna volgt. Deze kleine belastingplichtigen worden niet meer geconfronteerd met eventuele vragen en/of naheffingen van de Belastingdienst. Het is lastig te stellen hoe groot deze besparing van administratieve lasten daadwerkelijk zal zijn. Wij schatten in het dat beperkt tot substantieel kan zijn. De grootte hangt er vooral vanaf of een kleine belastingplichtige in het verleden vaak werd geconfronteerd met eventuele vragen, procedures en/of naheffingen van de Belastingdienst.

Uitvoeringskosten voor de Belastingdienst

Vanuit de Belastingdienst is aangegeven dat het invoeren van de drempel leidt tot een besparing bij het verwerken van de aangiften, het opleggen van naheffingen, verlenen van verminderingen en de behandeling van bezwaren en verminderen. Uitgaande van een drempel van €1.000 levert het in totaal een besparing op van 170 uur. De besparing zit zowel in

de administratie (130 uur) als in de heffing (40 uur). Omgerekend naar euro's leidt het tot een besparing van **€ 10.000** per jaar.

Hierbij moet nog worden opgemerkt dat een voorgenomen wetswijziging altijd onderwerp is van een uitgebreide uitvoeringstoets binnen de Belastingdienst. Uit die toets moet blijken wat de gevolgen zijn van het voorstel voor de gehele Belastingdienst. De hier gemaakte inschatting geeft een indicatie en vervangt de uitvoeringstoets (op basis van een concreet wetsvoorstel) niet.

Overige effecten

Naast bovenstaande effecten zijn er mogelijk nog andere effecten waar rekening mee moet worden gehouden. Tijdens de gesprekken kwam één effect een aantal keer naar voren, namelijk dat belastingplichtigen ontwijkgedrag gaan vertonen. Belastingplichtigen zouden kunnen proberen in dat geval om onder de drempel van €1.000 te blijven door bijvoorbeeld de belastingplicht over meerdere bedrijven te verdelen. Het is zaak om hier regels voor op te stellen. In een van de gesprekken werd aangegeven dat hiervoor naar het Verenigd Koninkrijk kan worden gekeken. Daar hebben ze een antimisbruikregel ('*business splitting*') opgenomen om ontwijkgedrag te voorkomen bij de afdracht van de btw.

5.5 Conclusies

In dit hoofdstuk zijn de volgende onderzoeksvragen behandeld:

1. Wat is de omvang van de administratieve lasten voor verzekeraars en de uitvoeringskosten van de Belastingdienst?
2. In hoeverre kan het introduceren van een drempel voor kleine verzekeraars bijdragen aan het vergroten van de doelmatigheid van de assurantiebelasting?

1a. De omvang van de administratieve lasten van belastingplichtigen is beperkt tot substantieel te noemen. De grootste complexiteit zit in het bepalen van de hoogte van de assurantiebelasting voor samengestelde (complexe) verzekeringsproducten door belastingplichtigen. Daarnaast heeft de tariefsverhoging van 2013 ook voor de nodige administratieve lasten gezorgd, met name omdat deze op korte termijn moest worden ingevoerd.

1b. De uitvoeringskosten van de Belastingdienst bedragen op dit moment voor wat betreft personeel 7,6 fte. Daarvan gaat 4 fte naar heffing, 3 fte naar controle en 0,6 fte naar administratie. De tariefsverhoging heeft destijds niet geleid tot een verandering in formatie.

2. De invoering van een drempel voor kleine verzekeraars voor €1.000 op jaarbasis leidt tot ruim €120.000 per jaar minder aan assurantiebelastingopbrengsten. Aan de kant van de kleine belastingplichtigen levert het naar schatting een beperkte tot substantiële besparing van de administratieve lasten op. Aan de kant van de Belastingdienst levert het invoeren van de drempel een besparing van ongeveer €10.000 per jaar op. Het is daardoor onduidelijk of de gemiste assurantiebelastingopbrengsten opwegen tegen de besparing aan uitvoeringskosten en administratieve lasten.

5.6 Aanbevelingen

Specifiek voor de uitvoeringsaspecten zijn uit het onderzoek nog een aantal aanbevelingen naar voren gekomen.

Papieren aangifte

Een van de punten die in bijna alle gesprekken ter sprake kwam is het feit dat de aangifte van de assurantiebelasting nog per post moet worden verstuurd. Fouten die hierbij kunnen optreden zijn onder meer een verkeerde adressering of het zoek raken van de aangifte in de post. Veel respondenten hebben de wens dat de aangifte op termijn ook digitaal gedaan kan worden. Zij geven aan dat het doen van een digitale aangifte de kwaliteit van de afdracht verbetert.

Tariefsveranderingen

Voor de tariefsveranderingen gelden een aantal specifieke aanbevelingen. Een van de punten die vooral vanuit de verzekeringswereld is aangedragen is het hanteren van een langere termijn tussen het aankondigen van een tariefsverandering en het daadwerkelijk ingaan van de tariefsverandering. Hierdoor hebben verzekeraars meer tijd om hun systemen aan te passen aan de nieuwe tarieven. Een aanbeveling die hiermee samenhangt is dat een tariefsverandering per 1 januari ingaat en niet later in het jaar. Dit maakt het voor verzekeraars makkelijker om de wijzigingen te communiceren.

Referenties

- [1] Kamerstukken II, 2018/19, 35 000, nr. 2, p. 102.
- [2] Kamerstukken II, 1969/70, 10 560, nr. 3, p. 14.
- [3] Beleidsbesluit Assurantiebelasting van 21 februari 2014, nr. BLKB/2014/35M.
- [4] Kennisgroep Verzekeringsproducten (2013) *Toerekeningsregels voor vaststelling assurantiebelasting over fee en servicevergoedingen*. Zie https://download.belastingdienst.nl/belastingdienst/docs/reg_assubel_fee_servicevergoed_ib8071z1fd.pdf
- [5] Algemene Rekenkamer (2014) *Achtergronddocument. Verhoging assurantiebelastingtarief. Realisatie en effect*.
- [6] Kamerstukken II 2012/13, 33 402, nr. 15, p. 10.
- [7] Kamerstukken II 2012/13, 33 402, nr. 15, p. 14.
- [8] Kamerstukken II 2012/13, 33 402, nr. 17, p. 2.
- [9] Kamerstukken II, 30 124, nr. 3.
- [10] Kamerstukken II, 1969/70, 10 560, nr. 3, p. 20.
- [11] Besluit van 3 februari 2017, nr. BLKB/2016/973M.
- [12] Amendement van Kamerlid Scholten van 23 september 1970: Kamerstukken II, 1969/70, 10 560, nr. 27.
- [13] Kamerstukken II, 1969/70, 10 560, nr. 7, p. 15.
- [14] Kamerstukken II, 1969/70, 10 560, nr. 9, p. 2.
- [15] Kamerstukken II, 1969/70, 10 560, nr. 10, p. 2.
- [16] Besluit van 3 februari 2017, nr. BLKB/2016/973M, p. 3.
- [17] Besluit van 3 februari 2017, nr. BLKB/2016/973M, p. 4.
- [18] Handelingen Tweede Kamer, 1971/72, p. 1184.
- [19] Besluit van 3 februari 2017, nr. BLKB/2016/973M, p. 5.
- [20] Cnossen, S. (2011) *Schaf de assurantiebelasting af en onderwerp verzekeringsdiensten aan de btw*.
- [21] Cnossen, S. (2012) *A proposal to apply the Kiwi-VAT to insurance services in the European Union*.
- [22] Kamerstukken II, 1969/70, 10 560, nr. 3.
- [23] Kamerstukken II, 1969/70, 10 560, nr. 3, p. 10.
- [24] Kamerstukken II, 1969/70, 10 560, nr. 7, p. 2.
- [25] EY (2018). *Italy amends Insurance Premium Tax provisions*.
- [26] Zorgwijzer (2015) *Wat kost een zorgverzekering in andere landen*. Zie <https://www.zorgwijzer.nl/zorgverzekering-2016/wat-kost-een-zorgverzekering-in-andere-landen>
- [27] Zorginstituut Nederland (2019) *Het zorgverzekeringsfonds*. Zie <https://www.zorginstituutnederland.nl/financiering/fondsbeheer-zvf-en-flz-en-subsidies/zorgverzekeringsfonds>

- [28] Verbond van Verzekeraars (2010) *Financieel Jaarverslag 2009*. Zie <https://samenwerken.verzekeraars.nl/verzekeringsbranche/cijfers/Documents/FinancieelJaarverslag/Financieeljaarverslag2009.pdf>
- [29] European Commission (2020) *Taxes in Europe Database v3*. Zie http://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/splSearchForm.html
- [30] Eurostat (2019) *Tax Revenue statistics*. Zie https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tax_revenue_statistics
- [31] Rijksoverheid (2008-2018) *Financieel Jaarverslag*.
- [32] Centrum voor Verzekeringsstatistiek (2019) *Omvang relevante markten*. Zie <https://www.verzekeraars.nl/media/6235/omvang-relevante-markten-2018-003.pdf>
- [33] Fiscale Encyclopedie De Vakstudie, deel Belastingen van rechtsverkeer, Aanhef, aant. 9 Opbrengst.
- [34] CBS (2020) Jaarmutatatie consumentenprijsindex; vanaf 1963. Zie <https://open-data.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/70936NED/table?dl=46F2>
- [35] CBS (2020) Consumentenprijzen; prijsindex 2015 = 100. Zie <https://open-data.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/83131NED/table?dl=2DC3A>
- [36] Nederland VvE (2012) *Assurantiebelasting fors verhoogd; gevolgen en oplossingen voor uw VvE*. Zie <https://www.nederlandvve.nl/vve-nieuws/assurantiebelasting-verhoogd/>
- [37] NRC (2012) *Assurantiebelasting gaat omhoog, maar hoge premies zijn te ontwijken*. Zie <https://www.nrc.nl/nieuws/2012/10/02/assurantiebelasting-gaat-omhoog-maar-hoge-premies-zijn-te-ontwijken-a1441201>
- [38] InFinance (2012) *Lage assurantiebelasting kan jaar gerekt worden*. Zie <https://www.infinance.nl/geldzaken/fiscaal/lage-assurantiebelasting-kan-jaar-gerekt-worden/>
- [39] CBS (2019) Motorvoertuigenpark; inwoners, type, regio, 1 januari. Zie <https://open-data.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/7374hvv/table?dl=309FA>
- [40] Belastingdienst (2019) *Handboek Loonheffingen 2019*. Thema 27 Gemoedsbezwaarden. Zie https://www.belastingdienst.nl/bibliotheek/handboeken/html/boeken/HL/thema_s-gemoeds-bezwaarden.html
- [41] KVK (2020) Beroepsaansprakelijkheidsverzekering. Zie <https://ondernemersplein.kvk.nl/verzekering-beroepsaansprakelijkheid>
- [42] Rijksoverheid (2015) *Begrotingsakkoord 2013: Verantwoordelijkheid nemen in crisistijd*. Zie https://www.eerstekamer.nl/id/vizsi4lsm6te/document_extern/begrotingsakkoord_2013_verantwoorde/f=/vizsi4tsaiti.pdf
- [43] Algemeen Dagblad (2012) 'Stop onmiddellijk met forensentaks'. Zie <https://www.ad.nl/binnenland/stop-onmiddellijk-met-forensentaks~a4afa810/>
- [44] Het Financieel Dagblad (2012) *Fiscaal experts raden afschaffen onbelaste reiskostenvergoeding af*. Zie <https://fd.nl/frontpage/economie-politiek/597381/fiscaal-experts-raden-afschaffen-onbelaste-reiskostenvergoeding-af>
- [45] NRC (2012) *Ongeïnspireerd geld aftappen*. Zie <https://www.nrc.nl/nieuws/2012/10/06/ongeinspireerd-geld-aftappen-1160570-a1234581>
- [46] Kamerstukken II, 2012/13, 33 402, nr. 14.
- [47] Overheid.nl (2020) Luchtvaartuigregister. Zie <https://data.overheid.nl/dataset/luchtvaartuig-register>
- [48] KLM (2019) *Annual Report 2018*. Zie https://annualreports.klm.com/KLM_Annual_Report_2018.pdf

- [49] Airbus (2019). *Global Market Forecast 2019-2038*. Zie <https://www.airbus.com/aircraft/market/global-market-forecast.html>
- [50] FAA (-) *Aircraft Operating Costs*. Zie https://www.faa.gov/regulations_policies/policy_guidance/benefit_cost/media/econ-value-section-4-op-costs.pdf
- [51] NRC (2019) *Nederland zoekt Europese steun voor belasting op kerosine*. Zie: <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/06/19/ook-luchtvaart-moet-bijdragen-aan-strijd-tegen-vervuiling-a3964266>
- [52] Nu.nl (2008) *Ryanair verlaat Maastricht om vliegtaks*. Zie <https://www.nu.nl/economie/1849147/ryanair-verlaat-maastricht-om-vliegtaks.html?redirect=1>
- [53] Nu.nl (2008) *Corendon blijft toch vanuit Maastricht vliegen*. Zie <https://www.nu.nl/economie/1567512/corendon-blijft-toch-vanuit-maastricht-vliegen.html>
- [54] ICAO (-) *Convention on Interational Civil Aviation*. Zie <https://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx>
- [55] Brons, M., Pels, E., Nijkamp, P. & Rietveld, P. (2001) *Price Elasticities of Demand for Passenger Air Travel: A Meta-analysis*. Zie: <https://papers.tinbergen.nl/01047.pdf>
- [56] Nu.nl (2008) *Nederlanders ontwijken vliegtaks*. Zie: <https://www.nu.nl/economie/1764426/nederlanders-ontwijken-vliegtaks.html>
- [57] Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (2020) *Nederlandse vloot*, zie: <https://www.kvnr.nl/vloot>
- [58] IUMI (2019) *An analysis of the global marine insurance market 2018*.
- [59] Department for Transport (Verenigd Koninkrijk) (2019) *FL0501: World fleet registered trading vessels of 100gt and over, gross tonnage by selected registries*. Zie <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/shipping-fleet-statistics#world-fleet-registered-vessels-fle05>
- [60] Van den Bossche, M., De Jong, O. & Janse, R. (2019) *De Nederlandse Maritieme cluster. Monitor 2019*. Zie: <https://www.maritiemland.nl/download-link.php?file=wp%2Dcontent%2Fuploads%2F2019%2F11%2FMaritieme%2DMonitor%2D2019%2Epdf>
- [61] Drewry (2018) *P&I insurance costs to remain flat in 2018 but to rise thereafter*. Zie: <https://www.drewry.co.uk/maritime-research-opinion-browser/maritime-research-opinions/pi-insurance-costs-to-remain-flat-in-2018-but-to-rise-thereafter>
- [62] UNCTAD (2019) *Review of Maritime Transport 2019*. Zie: https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/rmt2019_en.pdf
- [63] Deloitte (2015) *The Luxembourg shipping business. Closely connected to the sea, whatever the distance*. Zie: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/lu/Documents/consumer-business/lu-en-lux-shipping-business-connected-012015.pdf>
- [64] Luxembourg Maritime Administration (2019) *Luxembourg Merchant Fleet*. Zie: <http://www.maritime.lu/luxembourg-merchant-fleet>
- [65] International Transport Forum (2019) *Maritime Subsidies: Do They Provide Value for Money*. Zie: <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/maritime-subsidies-value-for-money.pdf>.
- [66] PWC (2015) *Choosing your course. Corporate taxation of the shipping industry about the globe*. Zie: <https://www.pwc.ru/en/transportation-logistics/assets/choosing-your-course.pdf>
- [67] Deloitte (2017) *EU Shipping Competitiveness Study*. Zie: <https://www.ecsa.eu/sites/default/files/publications/2017-02-23-Deloitte-Benchmark-Study-FULL---FINAL.pdf>

- [68] Rijksoverheid (2015) *De Nederlandse Maritieme Strategie 2015-2025*. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2015/01/16/de-nederlandse-maritieme-strategie-2015-2025/150604-maritieme-strategie-lr-2.pdf>
- [69] Rijksoverheid (2016) *The Netherlands. Home to leading maritime companies*. Zie: <https://www.government.nl/binaries/government/documents/reports/2016/12/08/the-netherlands-home-to-leading-maritime-companies/The+Netherlands+Home+to+Leading+Maritime+Companies.pdf>
- [70] Franklin, J. (2011) *The Science of Conjecture: Evidence and Probability Before Pascal* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 273-278.
- [71] Janssen, M. (-) *Aandelenhandel VOC. Grootschalige zwendel*. Zie: <https://www.historischnieuwsblad.nl/goudeneeuw/artikelen/aandelenhandel-voc.html>
- [72] John, A. H. (1985) "The London Assurance Company and the Marine Insurance Market of the Eighteenth Century" *Economica New Series*, Vol. 25, No. 98, pp. 126-141. Zie <https://www.jstor.org/stable/2551021?seq=1>
- [73] Oxaera (2015) *International competitiveness of the UK Maritime sector*. Zie: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/445117/international-competitiveness-of-UK-maritime.odt
- [74] ICC (2020) *Incoterms rules history*. Zie: <https://iccwbo.org/resources-for-business/incoterms-rules/incoterms-rules-history/>
- [75] KvK (2019) *Transport insurance*. Zie: <https://business.gov.nl/running-your-business/international-business/doing-business-abroad/transport-insurance/>
- [76] https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/b/b4/Incoterm_2010_chart_of_responsibility.gif
- [77] CBS (2020) *Bedrijven; bedrijfstak*. Zie: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/81589NED/table?dl=308FD>
- [78] CBS (2019) *Nederlandse vrachtauto's vervoeren meer in 2018*. Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/10/nederlandse-vrachtauto-s-vervoeren-meer-in-2018>
- [79] Medert, H.K, Axer, J. & Voß, B. (2015) *Versicherungssteuergesetz Kommentar*;
- [80] Ernst, A. (1998). *Wie gut eignet sich die Versicherungssteuer als Staatseinnahmenquelle?* Zie: <https://d-nb.info/1079279571/34>
- [81] Rijksoverheid (2019) *IX Financiën en Nationale Schuld Rijksbegroting 2020*. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/begrotingen/2019/09/17/ix-financien-en-nationale-schuld-rijksbegroting-2020>
- [82] CBS (2016) *De bijdrage van de publieke exportkredietverzekering aan de Nederlandse economie*.
- [83] Carnegie Consult (2008) *Beleidsdoorlichting Exportkredietverzekering en Investeringsgaranties*. Zie: <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=f484eca4-2206-46d6-b33c-727c3f276310&title=Beleidsdoorlichting%20EKV%20carnegie%20consult.pdf>
- [84] OECD (2020) *Financing terms and conditions*. Zie: <https://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/arrangement-and-sector-understandings/financing-terms-and-conditions/>
- [85] Rijksoverheid (2016) *Beleidsdoorlichting artikel 5 van begroting IX: Exportkredietverzekeringen, -garanties en Investeringsverzekering*. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2016/10/14/beleidsdoorlichting-exportkredietverzekeringen/beleidsdoorlichting-exportkredietverzekeringen.pdf>.
- [86] Besluit van 3 februari 2017, nr. BLKB/2016/973M, p. 2.

- [87]TMF Group (2016). *China sets VAT rate of 6% for its insurance industry*. Zie: <https://www.tmf-group.com/en/news-insights/articles/2016/april/china-vat-insurance/>
- [88]CBS (2019). *Trends in de Nederlands-Amerikaanse Handel*. In: Internationaliseringsmonitor 2019-I Verenigde Staten. Zie: <https://longreads.cbs.nl/im2019-1/trends-in-de-nederlands-amerikaanse-handel/>
- [89]Grace, M., Sjoquist, D. L., Wheeler, L. (2007). *Insurance premium taxes*. In: National tax association proceedings. 100th annual conference on taxation

Bijlage 1. Overzicht interviewrespondenten

Interviews

Organisatie	Gesprekspartner
Verbond van Verzekeraars	Shima Heydari en Dennis Heijnen
KMPG Meijburg	Otto van Gent, Jochum Zutt en Nienke van den Blink
Centraal Planbureau	Sijbren Crossen
VNO-NCW	Janny Kamp
Boval Verzekeringen	Jaap Eringa
EY	Bas Breimer en Gijsbert Bulk
Adfiz	Ludger de Bruijn

Groepsinterview

Sessie	Deelnemer
I	Experts van het ministerie van Financiën en de Belastingdienst
II	Leden van de klankbordgroep btw van het Verbond van Verzekeraars

Bijlage 2. Details vrijgestelde verzekeringen

Vrijstelling voor verzekeringen van zeeschepen

Zeeschepen

Zeeschepen zijn alle schepen die worden gebruikt of bestemd zijn voor de zeevaart, zoals mosselvaartuigen en viskotters. Als zeeschip in de zin van de assurantiebelasting zijn aangemerkt:[86]

- opgelegde zeeschepen;
- zeeschepen gekocht voor sloop maar nog volledig intact;
- zeeschepen tijdelijk als hotelschip of voor opslag in gebruik, mits zij voor zeevaart geschikt en bestemd blijven;
- zeeschepen gebouwd op speculatie maar nog niet verkocht;
- losse voorwerpen en andere vaartuigen, die voor een bepaalde reis geschikt gemaakt worden voor de zeevaart, uitsluitend voor die specifieke reis;
- binnenschepen die geschikt zijn en anders dan incidenteel gebruikt worden voor de zeevaart en waarvoor tevens een aanvullende verzekering voor de zeevaart is gesloten;
- coasters en vissersschepen tijdelijk in gebruik op de binnenwateren, mits zij geschikt en bestemd blijven voor de zeevaart;
- havensleepboten, lichtscheepen, pompboten en drijvende brandspuiten die geschikt en bestemd zijn om incidenteel in volle zee te varen;
- pontons, zandzuigers en baggermateriaal, drijvende elevatoren en droogdokken, mits geschikt en tevens bestemd voor de zeevaart;
- lashbakken, ongeacht of deze bij een bepaald zeeschip behoren.

Niet als zeeschip in de zin van de assurantiebelasting zijn aangemerkt:[86]

- zeeschepen gekocht voor sloop en deels onttakeld;
- coasters en vissersschepen, die uitsluitend worden gebruikt op de binnenwateren, ongeacht of zij zijn voorzien van een lichtere motor;
- drijvende elevatoren en droogdokken, die niet bestemd zijn om op zee te worden gebruikt.

Pleziervaartuigen

Pleziervaartuigen worden als volgt gedefinieerd: "*[Pleziervaartuigen] zijn vaartuigen in gebruik bij watersportbeoefenaars en andere recreanten bij of in het water, zoals sportvissers. Zo is een zeewaardig jacht een pleziervaartuig. Ook als dit vaartuig bedrijfsmatig wordt verhuurd of voor representatieve doeleinden wordt gebruikt. Een vaartuig wordt niet als pleziervaartuig aangemerkt als deze wordt gebruikt voor vervoer met een geheel of nagenoeg geheel openbaar karakter en het vervoer aldus geen gebruik in besloten kring meebrengt. Hierbij valt te denken aan:*

- *Een zeegaand schip dat bedrijfsmatig met eigen bemanning wordt gebruikt om tegen betaling passagiers te vervoeren. Het kan hierbij ook gaan om zeegaande jachten en vissersschepen.*

- *Rondvaartboten die geschikt en bestemd zijn voor rondvaarten op zee.*"[16]

Bijlage 3. Internationale vergelijking

Deze bijlage dient ter ondersteuning aan de internationale vergelijking die is uitgevoerd voor dit onderzoek. Bij deze bijlage kan onderscheid gemaakt worden naar twee onderdelen. In het eerste onderdeel gaan we nader in op de belastingwetgeving in een aantal specifieke landen. Het betreft hier de landen die handelspartner zijn van Nederland en buiten de Europese Unie vallen. In het tweede deel geven we aan welke wetteksten zijn gebruikt voor de internationale vergelijking.

Belastingwetgeving nader verklaard

In deze paragraaf gaan we nader in op de belastingwetgeving in een aantal specifieke landen. Het gaat daarbij om de landen die buiten de Europese Unie vallen. Voor de landen in de Europese Unie geldt namelijk de btw-richtlijn, waarbinnen verzekeringsdiensten zijn uitgezonderd van btw. Voor een aantal van de landen buiten de Europese Unie geldt het volgende omtrent de belasting op verzekeringsdiensten.

- **China** heeft onlangs haar btw-wetgeving hervormd en publiceerde in 2016 een kennisgeving over de vormgeving van belasting van o.a. verzekeringsdiensten. Hieruit blijkt dat China een btw-tarief van 6% hanteert voor de verzekeringsindustrie. Wel gelden er vrijstellingen voor verzekeringsdiensten voor exportgoederen (inclusief exportvrachtverzekering en exportkredietverzekering). [87]
- **Noorwegen** stelt de omzet van verzekeringsdiensten vrij van belasting.
- **Rusland** stelt het aanbieden van verzekerings-, medeverzekerings- en herverzekeringdiensten door verzekeraars vrij van belasting.

Voor de analyse van de wetgeving in de **VS** geldt dat we ons baseren op de regelgeving in de staten waarmee Nederland de meest handel drijft (waarde van import en export van goederen): **Texas, Californië, New Jersey** en **Illinois**. [88] Daarbij geldt niet alleen een assurantiebelaasting maar ook een vergeldende belasting (*retaliatory tax*). De omvang van deze vergeldende belasting is het tariefverschil tussen de belasting in de staat waarin de verzekeraar gevestigd is en de staat waarin de premie is geschreven, als de premie in de andere staat hoger is. Als de premie in de andere staat lager is wordt dit verschil niet geheven, er is dus een stimulans voor verzekeraars om zich te vestigen in een staat met een zo laag mogelijke premie. Door dit mechanisme zijn de belastingtarieven van de verschillende staten geleidelijk gedaald, en nu zitten zij veelal rond de 2,5%. Bovendien worden in veel staten belastingverminderingen ingezet om een aantrekkelijk vestigingsklimaat te realiseren voor verzekeringsbedrijven. [89]

Overzicht relevante wetteksten

Tabel 23. Wetteksten per land. Niet Nederlands- of Engelstalige titels zijn vertaald naar het Nederlands

Land	Bron
België	Wetboek diverse rechten en taksen. [www.ejustice.just.fgov.be]
China	Kennisgeving over het volledig lanceren van het pilotproject voor het wijzigen van de bedrijfsbelasting in btw. Financiën en belastingen, 2016, nr. 36. [szs.mof.gov.cn]
Duitsland	Wet op de verzekeringsbelasting [www.bundesfinanzministerium.de]

Land	Bron
Frankrijk	Algemene belastingwet. [www.legifrance.gouv.fr]
Italië	Nieuwe belastingbepalingen op het gebied van particuliere verzekeringen en levenscontracten. [www.gazzettaufficiale.it] Tevens gebaseerd op communicatie vanuit belastingadviseur Lloyd's om meer inzicht in de operationele vertaling van wetteksten te krijgen. [www.lloyds.com], [www.crystal.lloyds.com]
Polen	Wet van 11 maart 2004 betreffende belasting op goederen en diensten. Senaat (2004). [www.prawo.sejm.gov.pl]
Noorwegen	Wet op de toegevoegde waarde. [lovdata.no]
Rusland	Het belastingwetboek van de Russische Federatie (deel twee) (zoals gewijzigd op 29 september 2019) (zoals gewijzigd vanaf 1 november 2019). [doc.cntd.ru]
Spanje	Wet 13/1996 van 30 december betreffende fiscale, administratieve en sociale orde-maatregelen. [www.boe.es]
Verenigde Staten	NAIC & CIPR (2018). Retaliation: a guide to state retaliatory taxes, fees, deposits and other requirements.
Verenigd Koninkrijk	HM Revenue & Customs (March 6, 2019). Notice IPT1: Insurance Premium Tax. [www.gov.uk]
Zweden	Wet op de toegevoegde waarde (1994: 200). [www4.skatteverket.se]

Bijlage 4. Budgettaire belang overige vrijstellingen

In deze bijlage analyseren we het budgettaire belang van de overige vrijstellingen. Het gaat daarbij om de vrijstellingen van de levens- en de zorg- en inkomensverzekeringen.

Vrijstelling levensverzekeringen

In deze paragraaf analyseren we het budgettaire belang van de vrijstellingen binnen de categorie *leven*. De enige verzekering die hier binnen valt is de levensverzekering. In onderstaande tabel is het budgettaire belang van levensverzekering weergegeven. In de eerste kolom staan de betaalde premies, en in de laatste kolom de omvang van de assurantiebelasting over het totaal aan premies, indien er geen vrijstelling van toepassing zou zijn. Hierbij is geen rekening gehouden met gedragseffecten.

Tabel 24 Totale omvang van de premies voor levensverzekeringen (in miljoenen euro's)

Jaar	Levensverzekeringen	Vrijgestelde ASB
2009	€ 24.401	€ 1.830
2010	€ 21.584	€ 1.619
2011	€ 21.912	€ 2.125
2012	€ 18.986	€ 1.842
2013	€ 18.269	€ 3.836
2014	€ 17.465	€ 3.668
2015	€ 14.617	€ 3.070
2016	€ 14.012	€ 2.943
2017	€ 13.292	€ 2.791
2018	€ 12.759	€ 2.679

Voor de levensverzekeringen geldt dat het premievolume de afgelopen tien jaar sterk is afgenomen. Waar in Nederland in 2009 de premies voor levensverzekeringen 24,4 miljard euro bedroegen, was dat in 2018 nog maar 12,7 miljard euro. In paragraaf 2.4.2 hebben we hier ook bij stilgestaan. De oorzaken die door het Verbond van Verzekeraars (VvV) in het jaarverslag van 2010 [28] werden genoemd, waren de kredietcrisis en de discussie over beleggingsverzekeringen.

Als er nu assurantiebelasting zou zijn geheven over de levensverzekeringen dan had dat ruim 2,5 miljard euro opgebracht.

Vrijstelling zorg- en inkomensverzekeringen

In deze paragraaf analyseren we het budgettaire belang van de vrijstellingen binnen de categorie zorg en inkomen. In paragraaf 2.2.4 is aangegeven welke type verzekeringen binnen deze categorie zijn vrijgesteld. Voor dit onderzoek kijken we naar de volgende twee categorieën verzekeringen:

1. Ongevallen-, invaliditeits- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen

2. Ziekte- en ziektekostenverzekeringen

In paragraaf 2.2.4 werden werkloosheidsverzekeringen ook nog genoemd als vrijstelling binnen de categorie zorg en inkomen, maar over dit type verzekeringen is geen data beschikbaar over de totale omvang van betaalde premies.

Ongevallen-, invaliditeits- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen

In onderstaande tabel is het budgettaire belang van de ongevallen-, invaliditeits- en arbeidsongeschiktheidsverzekeringen weergegeven. In de eerste kolommen staan de betaalde premies, en in de laatste kolom de omvang van de assurantiebelasting over het totaal aan premies, indien er geen vrijstelling van toepassing zou zijn. Hierbij is geen rekening gehouden met gedragseffecten.

Tabel 25 Totale omvang van de premies voor ongevallen-, invaliditeits- en aov-verzekeringen (in miljoenen euro's)

Jaar	Ongevallen	AOV	WIA	Totaal	Vrijgestelde ASB
2009	€ 291	€ 1.715	€ 534	€ 2.539	€ 190
2010	€ 292	€ 1.659	€ 629	€ 2.580	€ 194
2011	€ 297	€ 1.640	€ 746	€ 2.682	€ 260
2012	€ 290	€ 1.542	€ 741	€ 2.573	€ 250
2013	€ 280	€ 1.482	€ 757	€ 2.519	€ 529
2014	€ 284	€ 1.440	€ 819	€ 2.543	€ 534
2015	€ 269	€ 1.375	€ 836	€ 2.481	€ 521
2016	€ 269	€ 1.357	€ 875	€ 2.501	€ 525
2017	€ 272	€ 1.341	€ 917	€ 2.529	€ 531
2018	€ 273	€ 1.314	€ 955	€ 2.542	€ 534

Het totaal betaalde bedrag aan premies voor deze verzekeringen is zeer constant te noemen over de afgelopen tien jaar. Het totale bedrag bedraagt ieder jaar ca. 2,5 miljard euro. Als er *nu* over dat totale bedrag aan premies assurantiebelasting zou worden geheven, dan levert dat jaarlijks een half miljard euro op.

Ziekte- en ziektekostenverzekeringen

In onderstaande tabel is het budgettaire belang van de ziekte- en ziektekostenverzekeringen weergegeven. In de eerste kolom staat de betaalde premies, en in de laatste kolom de omvang van de assurantiebelasting over het totaal aan premies, indien er geen vrijstelling van toepassing zou zijn. Hierbij is geen rekening gehouden met gedragseffecten.

Tabel 26 Totale omvang van de premies voor ziekte- en ziektekostenverzekeringen (in miljoenen euro's)

Jaar	Zorgverzekeringen	Vrijgestelde ASB
2009	€ 13.378	€ 1.003
2010	€ 14.024	€ 1.052
2011	€ 15.480	€ 1.502
2012	€ 15.802	€ 1.533
2013	€ 15.721	€ 3.301
2014	€ 14.100	€ 2.961

Jaar	Zorgverzekeringen	Vrijgestelde ASB
2015	€ 14.981	€ 3.146
2016	€ 16.053	€ 3.371
2017	€ 17.578	€ 3.691
2018	€ 17.748	€ 3.727

In paragraaf 2.4.2 hebben we al aangegeven dat wij voor wat betreft de cijfers over zorgverzekeringen zullen afwijken van de eerder genoemde cijfers van Insurance Europe. Bij Insurance Europe wordt de bijdrage vanuit het Zorgverzekeringsfonds ook meegeteld in de betaalde premies voor zorgverzekeringen. Echter, het zorgverzekeringsfonds wordt gefinancierd vanuit de overheid en via een inkomensafhankelijke bijdrage vanuit werkgevers, zzp'ers en gepensioneerden. [27] Onzes inziens zijn dit geen bijdragen waarover assurantiebelasting kan worden geheven; het is tenslotte geen verzekeringsproduct.

Uit de tabel komt in ieder geval naar voren dat de omvang van de betaalde premies de laatste jaren toeneemt. In 2018 werd er binnen deze categorie voor meer dan 17 miljard euro aan premies betaald. Als er over deze premies assurantiebelasting zou worden geheven, dan zou dat leiden tot bijna 4 miljard euro aan extra belastingopbrengsten voor de Rijksoverheid.



Contact:

Dialogic innovatie & interactie
Hooghiemstraplein 33-36
3514 AX Utrecht
Tel. +31 (0)30 215 05 80
www.dialogic.nl