

Belastingplan 1990

Voor 1990 staat de afwikkeling van de nieuwe Invorderingswet, de vereenvoudigingswetgeving en de Brede Herwaardering op de agenda. Deze drie grote wetgevende programma's staan centraal in onderstaand artikel waarin de auteur een inventarisatie geeft van de actuele fiscale problematiek. Hoewel de Miljoenennota anders doet vermoeden, zal de besluitvorming over en de uitvoering van deze ingrijpende operaties 1990 in fiscaal opzicht tot een spannend jaar maken.

PROF. DR. L.G.M. STEVENS*

In de Miljoenennota van een demissionair kabinet behoort men geen spectaculaire beleidsombuigingen aan te treffen. De gebruikelijke beleidsmatige windstille tijden tijdens de demissionaire periode wordt echter sociaal-economisch in toenemende mate als problematisch ervaren en als zodanig ter discussie gesteld. De Raad van State heeft het daarom kennelijk nodig geoordeeld in zijn advies dit staatsrechtelijke principe nog eens nadrukkelijk onder de aandacht van het kabinet te brengen. Hij constateert dat het kabinet weliswaar terughoudend is geweest bij het doen van nieuwe beleidsvoorstellen, maar ook dat bedoelde terughoudendheid eveneens had moeten gelden voor nieuwe beleidsmatige uitspraken die niet in voorstellen zijn uitgemond en ook overigens niet noodzakelijk zijn als toelichting op de begroting voor het begrotingsjaar 1990.

De Raad stelt dat aan zo'n terughoudende opstelling niet steeds de hand is gehouden. Als voorbeelden van bedoelde uitspraken noemt hij onder andere de geuite wens tot verdere verlaging van het 18,5%-btw tarief en voorts de opvatting dat na invoering van de Oort-voorstellen er nauwelijks reële mogelijkheden resteren voor een substantiële verbreding van de heffingsgrondslag van de loon- en inkomstenbelasting als middel om te komen tot een verdere tariefverlaging.

Ondanks het feit dat de Raad van State het nodig vond het kabinet deze schoten voor de boeg te geven, is het Belastingplan 1990 niet meer dan een tam huishoudboeke voor ongewijzigd fiscaal beleid. Hiermee onderscheidt dit belastingplan zich niet van zijn voorgangers. Nieuws pleegt door informatielekken al verouderd te zijn voordat het in de drukletters van de Miljoenennota is omgezet.

Collectieve-lastendruk

Het kabinet vestigt de aandacht op het feit dat Nederland nog steeds gebukt gaat onder een hoge collectieve lastendruk. Weliswaar zal deze zich in de jaren negentig vrijwel stabiliseren op het niveau van 1986 ter grootte van 52% van het nationaal inkomen, maar dit betekent naar de mening van het kabinet toch nog continuering van een, vooral ook internationaal gezien, te hoog niveau.

Dit zal naar de mening van het kabinet onder meer betekenen dat een verdere verlaging van het 18,5%-btw tarief in de komende kabinetsperiode aan de orde zal moeten ko-

men. Bij handhaving van te grote tariefverschillen met andere lidstaten van de Europese Gemeenschap kan door verlegging van handelsstromen schade aan de Nederlandse economie worden toegebracht. Maar ook de marginale tarieven van de loon- en inkomstenbelasting zullen omlaag moeten, zeker nu veel landen bij hervorming van de inkomstenbelasting lagere tarieven hebben ingevoerd dan in Nederland met ingang van 1 januari 1990 zullen gelden. De staatssecretaris van Financiën heeft de wenselijkheid daarvan al bij diverse gelegenheden uitgedragen. Om deze stelling te onderbouwen is in de Miljoenennota een overzicht opgenomen waaruit blijkt dat Nederland in het Europa van de jaren negentig het land met het hoogste toptarief zal zijn.

Naast de hoogte van het toptarief is ook de hellingshoek van de progressie van belang. Ook na invoering van de vereenvoudigde en verlaagde loon- en inkomstenbelasting per 1 januari 1990 wordt in Nederland, vergeleken met andere landen met een toptarief tussen de 50 en 60%, (de Bondsrepubliek Duitsland, België, Spanje en Frankrijk) het toptarief van de loon- en inkomstenbelasting reeds betrekkelijk snel bereikt. Hierdoor wordt het voor personen steeds aantrekkelijker om in het buitenland werkzaam c.q. woonachtig te zijn en bestaat voor Nederland het gevaar van een uitstroom van menselijk kapitaal. Met name wijst het kabinet op het risico dat hoogwaardige arbeid, bij voorbeeld voor research, bij een gelijke netto beloning niet in Nederland maar elders zal worden verricht, omdat hier de bruto kosten voor de werkgever hoger zijn.

Kennelijk om eerder gepresenteerde grimmige varianten van de Oort-wetgeving met nog rigoreuzere beperking van aftrekposten de pas af te snijden, merkt het kabinet op dat verdere verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting voornamelijk zal moeten worden gefinancierd uit reële economische groei en beperking van de overheidsuitgaven, bij voorbeeld subsidies.

Bij verlaging van de belastingdruk ten einde de structuur van de Nederlandse economie te verbeteren, kan naar de mening van het kabinet ook worden gedacht aan enkele belastingsoorten die weliswaar relatief klein zijn, maar remmend werken op bepaalde vitale sectoren binnen de economie, zoals bij voorbeeld de beurs-, kapitaal- en overdrachtsbelasting. Handhaving van de beursbelasting vormt een

*Hoogleraar fiscale economie, Erasmus Universiteit Rotterdam.

bedreiging voor de positie van Amsterdam als financieel centrum nu andere op dit terrein belangrijke Europese landen tot afschaffing lijken over te gaan. Voorts wordt gewezen op de wenselijkheid van verlaging van de overdrachtsbelasting op woningen ter wille van de vergroting van de arbeidsmobiliteit. Een nadere studie van het huurwaardeforfait is aangekondigd en in dat kader zal de positie van de overdrachtsbelasting kunnen worden heroverwogen.

Grote fiscale operaties

Ondanks de tegengestelde indruk die de Miljoenennota oproept, zal ook 1990 in fiscaal opzicht een bewogen jaar zijn. De omstreden vereenvoudigingswetgeving, door sommige parlementariërs wat overtrokken aangeduid als de belastingoperatie van de eeuw, wordt dan over haar volle breedte ingevoerd. In de verkiezingsdebatten is echter, met name door de PvdA twijfel gezaaid over de aanvaardbaarheid van het inkomenseffect van de vereenvoudigingswetgeving. In een centrum-linkse coalitie verschijnt, naar men mag aannemen, de vereenvoudigingswetgeving dus opnieuw op de politieke agenda.

Ingrijpend zijn voorts de ingediende wetsvoorstellen betreffende de z.g. Brede Herwaardering. Het kabinet beoogt via deze wetgevende operatie tot een fiscaal neutrale behandeling van de diverse spaarstromen te komen. De geplande ingangsdatum van deze wetgeving wordt blijkens het belastingplan verschoven van 1 januari 1990 naar 1 januari 1991. Het is een goede zaak dat de parlementaire discussie zodoende wordt bevrijd van een onverantwoord grote tijdsdruk. De ingediende wetsvoorstellen tonen nog te duidelijk de sporen van haastwerk. De uit de brede-herwaarderingsoperatie voortvloeiende gedetailleerde regelgeving staat ook in schril contrast met de eerder door het parlement voor heilig verklaarde vereenvoudigingsdoelstelling.

De nieuwe Invorderingswet krijgt in de financiële pers slechts geringe aandacht. Toch is de ontwikkeling op het invorderingsfront, waar de fiscus vinnig concurreert met de invorderingsinspanningen van andere schuldeisers, voor de fiscale praktijk van grote betekenis. Deze wet moet 1 januari 1990 van kracht worden. Van soortgelijke betekenis zijn de voorstellen tot herziening van het stelsel voor administratieve boeten en het navorderingsregime. In fiscale kring – en ook daarbuiten wordt ernstig betwijfeld of laatstbedoelde voorstellen wel in overeenstemming zijn met het Europese mensenrechtenverdrag. Kritische bezinning is hier op zijn plaats.

Van de grote projecten kunnen, wat de indirecte belastingen betreft, verder nog de herstructurering van de accijnzen en de houderschapsbelasting worden genoemd. Als men bedenkt dat al deze nieuwe grote wetgevende projecten binnenkort moeten worden uitgevoerd door een zich ingrijpend herstructurende belastingdienst zal duidelijk zijn dat van deze dienst een grote krachtsinspanning wordt gevraagd.

Oort-wetgeving en de kabinetscrisis

Op 25 april 1989 heeft de Eerste Kamer der Staten-Generaal een cluster van zes wetten aanvaard. Zij worden doorgaans aangeduid met de verzamelnaam 'Oort-wetgeving' of 'vereenvoudigingswetgeving'. Het overgrote deel van de vereenvoudigingswetgeving zal per 1 januari 1990 van kracht worden; ondernemers hebben voor de aftrekbaarheid van bedrijfskosten met een gemengd karakter echter al sinds 1 juli 1989 met de nieuwe wetgeving te maken.

Aangezien de vereenvoudigingsvoorstellen reeds door het parlement zijn aanvaard vóór de val van het kabinet-Lub-

bers, zal de invoering onverkort door het demissionaire kabinet kunnen worden afgehandeld. Wel zal de demissionaire status van de bewindslieden van Financiën de praktische invoering (met name de uitvoeringsbesluiten en –beschikkingen) er bepaald niet eenvoudiger op maken. Politiek gevoelige onderdelen zullen met de in deze situatie gebruikelijke terughoudendheid moeten worden behandeld.

De gang van zaken rond de totstandkoming van de vereenvoudigingswetgeving en de omstandigheid dat het kabinet pal daarna moest struikelen over zo'n – althans fiscaaltechnisch – onbenullig fiscaal punt als het reiskostenforfait leert ons hoe gevoelig deze materie politiek beschouwd ligt. Daarmee is echter ook duidelijk geworden dat de kabinetscrisis over het reiskostenforfait niet kan zijn voortgekomen uit fiscaaltechnische bezwaren tegen afschaffing van het reiskostenforfait. De getemporeerde afschaffing van dat forfait pakt immers niet minder bot uit dan de aftrekbeperking van de zogenaamde gemengde kosten uit de vereenvoudigingswetgeving. Alle fiscaaltechnische elementen die rond de mogelijke afschaffing van het reiskostenforfait een rol spelen waren namelijk ook in de Oortwetgeving aan de orde. Daarin is in feite zelfs een eerste begin gemaakt met de afbraak van het reiskostenforfait door de basistrede voor de afstanden onder de 10 kilometer niet langer aftrekbaar te stellen.

Beknopt overzicht vereenvoudigingswetgeving

De wijzigingen van de vereenvoudigingsvoorstellen zijn in te delen in vier blokken die min of meer met elkaar samenhangen. Het eerste blok betreft de uniformering van de heffingsgrondslag van de loon- en inkomstenbelasting enerzijds en de premieheffing volksverzekeringen anderzijds. Het tweede blok heeft betrekking op de vereenvoudiging van de tariefstructuur van de loon- en inkomstenbelasting. Het derde blok heeft de beperking op afschaffing van de aftrekbaarheid van de zogenoemde gemengde kosten als onderwerp. Het vierde blok is een restcategorie. Het omvat de wijziging van ondernemersfaciliteiten, maar betreft ook andere aanpassingen, zoals wijziging van de middelingsregeling en verhoging van het huurwaardeforfait.

Uniformering van de heffingsgrondslag

In de thans nog geldende wetgeving heeft de loon- en inkomstenbelasting een heffingsgrondslag die afwijkt van die van de premieheffing volksverzekeringen. Dit vertroebelt het inzicht in het bruto-netto loontraject. In de inhoudings sfeer wordt dit inzicht verder bemoeilijkt door het feit dat er verschil wordt gemaakt tussen de basispremies (aow en aww) enerzijds en de opslagpremies (aaw en awbz) anderzijds. De opslagpremies zijn *werkgeverspremies* en moeten door de werkgever zelf rechtstreeks aan de belastingdienst worden betaald. De basispremies daarentegen zijn verschuldigd door de *werknemers*. Ze worden door de werkgever in zijn kwaliteit van inhoudingsplichtige op het bruto loon van de werknemers ingehouden.

In die situatie komt met ingang van 1 januari 1990 verandering. De opslagpremies worden dan *werknemerspremies*. Uiteraard moet de werknemer daarvoor schadeloos worden gesteld. Dit gebeurt door de werkgever te verplichten aan de werknemer een overhevelingstoeslag te verstrekken. In de ideale situatie correspondeert het bedrag van de overhevelingstoeslag met het bedrag van de extra inhouding van premies, zodat het netto-resultaat voor de werknemer ongewijzigd blijft. Om uitstralingseffecten van de bruterij te vermijden moet de overhevelingstoeslag voor de loonafhankelijke regelingen en de premieheffing werknemersverzekeringen buiten beschouwing blijven. Daardoor ontstaan echter nieuwe administratieve

ingewikkeldheden, aangezien het loonbegrip voor de werknemersverzekeringen gaat afwijken van dat uit de loonbelasting en de premieheffing volksverzekeringen.

Per 1 januari 1990 zal als heffingsgrondslag voor de premieheffing volksverzekeringen gaan gelden het belastbare inkomen van de inkomstenbelasting danwel het zuivere loon van de loonbelasting. Op deze wijze wordt de heffingsgrondslag geuniformeerd. De overige regels voor de heffing en de invordering van de inkomstenbelasting respectievelijk van de loonbelasting zullen voor de premieheffing volksverzekeringen van overeenkomstige toepassing zijn. Dit houdt in dat voor de premieheffing volksverzekeringen geen afzonderlijke bepalingen meer nodig zijn voor bij voorbeeld de aanslaggrens, de beroepsprocedure, het opleggen van de aanslag, de regeling met betrekking tot de invordering enzovoort. De methodiek van de vaststelling van de premiepercentages wordt daarbij niet gewijzigd. De premiepercentages blijven structureel op lastendeckend niveau vastgesteld. De bestaande fondsenstructuur wordt gecontinueerd. Deze keuze vloeit voort uit de nadrukkelijke – mij in het geheel niet aansprekende – wens ook na uniformering van de heffingsgrondslag van de loon- en inkomstenbelasting en premieheffing volksverzekeringen de premieheffing toch als afzonderlijke heffing te laten voortbestaan. Tot welke complicaties deze ideologisch bepaalde vasthoudendheid aan de verzekeringsgedachte leidt, leert ons de huidige discussie omtrent de gerechtigdheid van aow-ers tot aaw-verstrekkings. Mijns inziens valt aan een verdergaande fiscalisering echter niet te ontkomen.

Wijziging tariefstructuur

De vereenvoudiging van de tariefstructuur van de loon- en inkomstenbelasting volgt grotendeels de voorstellen van de commissie-Oort. De voorgestelde tariefstructuur gaat uit van een basisaftrek (=belastingvrije som) van f 4.568 (inflatiecorrectie 1990 toegepast). De alleenstaande-toeslag, arbeidstoeslag en aanvullende arbeidstoeslag worden afgeschaft. Alleen voor 1990 is in bepaalde gevallen nog een overgangstoeslag voor alleenstaanden mogelijk van f 1.142.

Overheveling van de basisaftrek naar de andere partner is slechts mogelijk als het inkomen lager is dan f 4.568. Over de basisaftrek wordt belasting noch premie volksverzekeringen betaald. Het tarief over de eerste inkomenschijs van f.42.163 bedraagt 34,9% (premiedeel 27,9% en belastingdeel van 7%; 65-plussers: respectievelijk 11,2% en 7%). Over de tweede en derde schijf wordt alleen belasting geheven, respectievelijk 50 en 60%.

De nieuwe tariefstructuur is inzichtelijker dan de bestaande. Wel blijven de huidige problemen rond de toerekening van inkomstenbestanddelen tussen gehuwde samenlevers voortbestaan. Ook blijft door de overhevelingsmogelijkheid van de basisaftrek en de alleenstaande-ouderaftrek het uitvoeringstechnisch moeilijk hanteerbare onderscheid tussen ongehuwde samenlevers en alleenstaanden van belang.

Beperking aftrekbaarheid gemengde kosten

De beperking van aftrekbaarheid van gemengde kosten heeft met vereenvoudigen niets te maken. Deze voorstellen worden ten onrechte geassocieerd met de voorstellen van de commissie-Oort. De toegepaste uitruil van grondslagverbreding voor tariefverlaging spreekt mij volstekt niet aan. Ik zie liever een wat hoger tariefpercentage en een als draagkrachtmaatstaf verantwoorde heffingsgrondslag dan een lager percentage en vergroting van de heffingsgrondslag. Dat is uiteraard een persoonlijke appreciatie. Saillant detail is wel dat blijkens de Miljoenennota ook in de ogen van het kabinet kennelijk de grenzen van de uitruilmogelijkheden zijn bereikt.

De thans ingevoerde aftrekbeperking kan trouwens voor de rekkelijken een rationalisatie betekenen voor het uitlok-

ken van opgeklopte nota's en daarmee dit laakbaar gedrag stimuleren. Controle daarop is slechts mogelijk door zeer stringente factuurvereisten met achterhouding van kopieën door leverancier of dienstverlener die als controle voor zijn omzetverantwoording moeten gaan dienen, zodat een tegengesteld belang wordt gecreëerd. Maar of dit eenvoudiger is? De vermelding van categorieën beperkt aftrekbare kosten roept uitvoeringstechnische complicaties op. Wanneer wordt een bedrijfscongres een congres, een schrijfmachine een tekstverwerker en literatuur vakliteratuur? En wie moet verifiëren of het inkomen wel grotendeels in de kantoorruimte wordt verdient? Wanneer is sprake van relatiegeschenken en wanneer van reclamekosten? Dat zijn vragen die fiscalisten in de toekomst bezig zullen houden. Over eenvoud gesproken!

Overige aanpassingen

De vereenvoudigingswetgeving introduceert of verruimt ook een aantal nieuwe ondernemersfaciliteiten. In het oog springend is de geruisloze doorschuifaciliteit van een deel van de onderneming tussen echtgenoten. Daardoor zal de man-vrouw-firma een geweldige impuls krijgen.

Conclusie

Mijn eindconclusie kan niet anders zijn dan dat de vereenvoudigingswetgeving geen bijdrage aan de vereenvoudiging heeft geleverd. Integendeel! Het aantal beoordelingspunten en dus ook de mogelijkheden voor relatiestoringen tussen de burger en fiscus – zal enorm groeien. De administratie van de ondernemers, zeker degenen die personeel in dienst hebben, wordt bepaald ingewikkelder. Ook de invoeringskosten van een zo ingrijpende systeemwijziging vormen voor de ondernemer een last waarover niet te gering mag worden gedacht. Op vele punten is de interpretatie van de wet onzeker. De ondernemer zal zich moeten laten bijstaan door fiscaal gespecialiseerde, relatief dure, adviseurs. Maar ook dan zal zekerheid soms pas kunnen worden verkregen na kostbare gerechtelijke procedures. De vereenvoudigingswetgeving als plan tot belastingverlaging is daarentegen wel succesvol geweest. De misleidende benaming moet men dan maar op de koop toe nemen.

Alternatief

De vormgeving van de tariefstructuur is uiteindelijk een politieke keuze. Gegeven de definitie van de heffingsgrondslag wordt de belastingdruk bepaald door de omvang van de belastingvrije som en de tariefstructuur. Binnen het thans aanvaarde drieschijventarief zijn de heffingspercentages en de schijflengtes de belastingdruk bepalende factoren. Ook de keuze van het individuele inkomen of het gezinsinkomen als maatstaf van draagkracht is uitvloeisel van politieke opvattingen.

De overhevelbaarheid van het onbenutte deel van de belastingvrije som naar de partner, waarmee men al dan niet gehuwd samenleeft, is een uitvloeisel van de gezinsbenadering. Ik kan mij met het principe van overheveling best verenigen, maar heb wel bezwaren tegen de gekozen technische vormgeving van een overhevelbare basisaftrek. Ik noem twee in het oog springende bezwaren:

- het hernieuwd optreden van schokeffecten bij het passeren van de inkomensgrens, waarboven overheveling niet meer mogelijk is (1990: f 4.568);
- het feit dat de belastingwaarde van de over te hevelen basisaftrek afhankelijk is van de hoogte van het partnerinkomen, zodat vanuit emancipatorisch gezichtspunt, de overhevelbaarheid bezwaarlijk is.

Een eenvoudige oplossing voor de schokeffecten levert de tax-credit-methode. Iedere belastingplichtige krijgt in plaats van een belastingvrije som een belastingkortingbedrag ter grootte van bij voorbeeld het tariefpercentage van

de eerste schijf over de belastingvrije som (bij invoering: 35% van f 4.500 is f 1.575). De belastingkorting kan echter niet tot een negatieve aanslag leiden. Voor iedere belastingplichtige is de belastingkorting dan evenveel waard. Overheveling van het onbenutte deel van de belastingkorting aan de partner kan dan ook ongeclausuleerd plaatsvinden.

Uiteraard betekent invoering van de belastingkorting-methode in plaats van de inkomensafrekmethode (belastingvrije som) een verstelling van de progressielijn. Voor de inkomenseffecten daarvan is bepalend de belastingwaarde waartegen de inkomensafrek wordt getransformeerd in het bedrag van de belastingkorting. Desgewenst kan deze verstelling – als dat politiek gewenst is – worden afgezwakt door schijfverlenging of verlaging van de tariefpercentages van de tweede en derde schijf (zie de tabel).

Ook de beperking van aftrekbaarheid van de gemengde kosten verdient heroverweging. De uitvoeringsproblemen zijn groot en de netto-nettoverhoudingen in de onderste regionen van het loongebouw worden scheef getrokken. Beperking van aftrekbaarheid van reëel gemaakte kosten leidt immers tot uitholling van het beschikbare loon. Dat zal men bij voorbeeld bij afschaffing van het reiskostenforfait in al zijn heftigheid ervaren. Welke uitkeringsgerechtigde zal bereid zijn ver buiten zijn woonplaats werk te aanvaarden als door de niet-aftrekbaarheid van werkelijk gemaakte kosten het netto-uitkeringsniveau hoger is dan het feitelijk beschikbare netto loon?

Desgevraagd beweren politici steeds dat de ondernemersorganisaties de keuze hebben gehad tussen aanvaarding van de aftrekbeperking van de gemengde kosten en verhoging van het vpb-tarief en dat zij voor de eerste optie zouden hebben gekozen. Als dit waar is hebben deze organisaties in mijn ogen een slechte keuze gemaakt. De opwaartse druk op de loonkosten door de belastbaarheid van kostenvergoedingen en aftrekbaarheidsbeperking van kosten moet mijns inziens niet worden onderschat. Het verdient derhalve heroverweging het vpb-tarief te verhogen tot 38 à 40% en het huidige gesplitste 35/40% vpb-tarief af te schaffen in ruil voor afschaffing van de aftrekbeperkingen. De huidige degressieve tariefstructuur van de vennootschapsbelasting zet trouwens de deur wagenwijd open voor fiscale manipulaties (oprichting fiscale eenheid tussen gelieerde maatschappijen, opeenhoping van winstneming in één jaar, lang boekjaar bij oprichting van een BV). Dat afschaffing van de aftrekbeperking ook doorwerkt naar de winstsfeer van ondernemers die onder de inkomstenbelasting vallen en naar de loonsfeer acht ik niet problematisch. Voor de winstsfeer is de lastenverlichting in overeenstemming met de wens de vlucht in de BV-vorm af te dammen. De lastenverlichting in de loonsfeer past in het streven tot loonkostenverlaging en voorkomt dat de netto-netto-verhoudingen worden scheefgetrokken.

Brede Herwaardering

Inkomensuitsteltheorie

Brede herwaardering is de codenaam voor een eveneens omvangrijke wetgevende operatie die tot doel heeft tot een fiscaal neutrale behandeling van de diverse spaarstromen te komen. Zoals gezegd, wordt de beoogde ingangsdatum 1 januari 1990 verschoven naar 1 januari 1991.

In de bestaande fiscale wetgeving hebben de geïnstitutionaliseerde spaarvormen (kapitaalverzekeringen, lijfrenten en pensioenen) een bevoorrechte positie. De fiscale begunstiging van de institutionele spaarvormen steunt op de inkomensuitsteltheorie. De opbouw van bepaalde verzorgingsvoorzieningen die een gebonden reeks van onderhoudsuitkeringen opleveren, wordt geacht nog geen on-

Tabel. Belastingdruk bij belastingvrije-som-methode en belastingkorting-methode volgens tariefstructuur Oort-II. Kortingbedrag is gesteld op 35% van belastingvrije som ad f.4.500 is f.1.575.

(1) Belastbaar inkomen	(2) Belastingvrije som-methode		(3) Tax- credit- methode		(3)-(2) Verschil belasting in gld.
	Belasting in gld.	Belasting in %	Belasting in gld.	Belasting in %	
5.000	175	3,5	175	3,5	-
10.000	1.975	19,8	1.925	19,8	-
20.000	5.425	27,1	5.425	27,1	-
30.000	8.925	29,8	8.925	29,8	-
40.000	12.425	31,1	12.425	31,1	-
50.000	16.525	33,1	17.200	34,4	675
75.000	29.025	38,7	29.700	39,6	675
100.000	42.775	42,8	43.900	43,9	1.125
150.000	72.775	48,6	73.900	49,3	1.125
200.000	102.775	51,4	103.900	52,0	1.125

derdeel uit te maken van het draagkrachtige inkomen waarover belasting moet worden betaald. De belastingheffing komt pas aan de orde als de uit die inkomensbestemming voortvloeiende onderhoudsuitkeringen feitelijk worden genoten. De besparing kan daardoor uit onbelast inkomen worden gevormd. De klassieke spaarvormen geven slechts toegang tot een bescheiden rentevrijstelling.

In de huidige wetgeving is toepassing van de inkomensuitsteltheorie uitgewerkt in twee afzonderlijke regelingen. De eerste uitstelmogelijkheid loopt via de omkeerregel van de loonbelasting, die als zodanig doorwerkt naar de inkomstenbelasting. Toepassing van de omkeerregel houdt in dat de aanspraak op pensioen onbelast blijft, waartegenover de toekomstige uitkering belast zal worden. Een soortgelijke tegemoetkoming geldt voor de eigen bijdrage van werknemers in hun pensioenregeling. De tweede uitstelmogelijkheid ligt buiten de sfeer van de dienstbetrekking en heeft een meer algemeen karakter. Ze loopt via de aftrekbaarheid van de lijfrentepremie. Beide faciliteiten zijn echter kwantitatief begrensd. Voor de lijfrentepremieaftrek geldt een maximumbedrag van f 16.863 (1989); voor de pensioenregeling is het maximumbedrag minder exact vastgelegd, maar gekoppeld aan een pensioen "dat niet uitgaat boven hetgeen naar maatschappelijke opvattingen, mede in verband met diensttijd en genoten beloning, redelijk moet worden geacht".

Het wetgevingsproces

De Brede Herwaardering bestaat uit een cluster van drie wetsvoorstellen. Twee wetsvoorstellen zijn inmiddels ingediend. In het thans reeds ingediende wetsvoorstel *Wijziging van het fiscale regime voor onderhoudsvoorzieningen en spaarvormen alsmede van het fiscale regime voor verzekeraars en directiepensioenlichamen* (hierna wetsvoorstel Brede Herwaardering) wordt het nieuwe fiscale regime voor kapitaalverzekeringen en lijfrenten uitgewerkt. Daarin is de behandeling van pensioenaanspraken nog niet meegenomen. Daarvoor zal binnenkort een afzonderlijk wetsvoorstel worden ingediend. Deze splitsing is echter zowel procedureel als inhoudelijk een duidelijke misgreep.

Procedureel beschouwd is de splitsing onwenselijk, omdat deze de parlementaire behandeling onoverzichtelijk maakt. Alleen al de onuitspreekbare citeertitels maken onderlinge verwijzing tot een moeizame exercitie. Onnodige problemen in de wetgevingsprocedure, doublures in de toelichtende nota's, verwarring in verwijzing naar andere artikelen en extra foutenkansen door het veelal hectisch verlopend amenderingsgedrag van het parlement zijn van

deze verbrokkeling het voorspelbare gevolg. Welke dringende belangen, zo kan men zich afvragen, hebben tot deze ondoelmatige splitsing geleid? Over de noodzaak daarvan wordt in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel met geen woord gerept.

Ook inhoudelijk is de aangebrachte splitsing ongewenst. Hoe kan men verantwoord de zin en onzin van flankerende maatregelen rond directiepensioenen in de winstfeer in het reeds ingediende wetsvoorstel beoordelen als de hoofdlijn nog niet is uitgewerkt?

Kapitaalverzekeringen

Levensverzekeringen waarbij een kapitaal bij leven is verzekerd zijn steeds meer gaan fungeren als fiscaal aantrekkelijk alternatief voor klassieke spaarvormen. Voorgesteld wordt deze onevenwichtigheid ongedaan te maken door de rente begrepen in kapitaalsuitkeringen bij leven in beginsel belast te verklaren. Slechts voor bepaalde categorieën contracten zal de rentevrijstelling in stand blijven. De afbakening van deze categorieën is echter nogal detailistisch uitgewerkt en zal ongetwijfeld bron zijn van vele nieuwe discussiepunten.

De belangrijkste categorie vrijgestelde polissen wordt gevormd door de kapitaalverzekeringen die zijn afgesloten in combinatie met een hypothecaire geldlening. Voorwaarde is dat ten minste 25 jaarlijkse premies zijn voldaan. Daarnaast bestaat nog een tweetal categorieën kapitaalverzekeringen die eveneens recht geven op een onbelaste uitkering. Dit zijn kapitaalsuitkeringen tot ten hoogste f 30.000 mits ten minste 15 jaarlijkse premies zijn betaald en kapitaalsuitkeringen tot ten hoogste f 100.000 waarvoor ten minste 20 jaarlijkse premies zijn betaald en waarvan de uitkering niet eerder plaatsvindt dan op de 60e verjaardag van de gerechtigde. De kapitaalverzekeringen die een uitkering bij overlijden verzekeren zijn in de voorgestelde regeling altijd onbelast.

Lijfrente

De aftrekbaarheid van premies lijfrente-verzekeringen wordt in het voorgestelde regime ongelimiteerd mogelijk. Voorwaarde is dat de premies worden betaald voor voorzieningen die gedurende de periode waarin behoefte bestaat aan levensonderhoud gelijkmatige inkomsten opleveren. Deze periode is in beginsel levenslang, tenzij het onderhoudsuitkeringen van (klein)kinderen betreft of sprake is van een gelimiteerde overbruggingslijfrente. In het wetsvoorstel zijn zowel ten aanzien van de vormgeving van de onderhoudsvoorziening als ten aanzien van de lichamen die belast zijn met de uitvoering zeer stringente eisen gesteld. Daartoe zijn voorts strakke sanctie-bepalingen opgenomen die inhouden dat de premieaftrek wordt teruggedraaid en daarenboven een rentevergoeding moet worden betaald als achteraf zou blijken dat ten onrechte belastinguitstel is genoten. Voor geval van emigratie is voorts een ingewikkelde regeling getroffen die oneigenlijk gebruik van de premieaftrek moet voorkomen. In de fiscale vakpers is reeds gewezen op diverse fiscaaltechnische onvolkomenheden in de regeling. Reparatie is beslist noodzakelijk.

Pensioenaanspraken

Het regime voor pensioenaanspraken is in grote lijnen gelijk aan dat van de lijfrenten. De nu bestaande maximering vervalt. Aangenomen wordt dat de natuurlijke-maximumtheorie van wege het risico van vermogensverlies door overlijden voldoende remmend zal werken. Voor een adequate werking van dat mechanisme is echter vereist dat de betaalde pensioenpremie ook daadwerkelijk en onherroepelijk de beschikkingsmacht van de belanghebbende uitkeringsgerechtigden verlaten. Hiervan is uiteraard geen sprake bij de directiepensioenen, die door de werkgever in eigen beheer worden gehouden. Dit is evenmin het geval als de premies worden betaald aan een gelieerd directiepensioenlichaam.

Om ongeremde directiepensioentoezeggingen te voorkomen wordt in de fiscale winstbepaling een beperking opgenomen in de vorm van verplichte toepassing van het kasstelsel voor de als bovenmatig aan te merken pensioenverplichtingen. Voor dergelijke pensioenen worden kosten en lasten niet eerder in aanmerking genomen dan in het jaar waarin ter zake daarvan betalingen zijn verricht aan onafhankelijke verzekeraars of pensioenfondsen. Deze blokkade geldt ook voor kosten en lasten ter zake waarvan betalingen zijn verricht aan afhankelijke lichamen (directiepensioen-BV's of -stichtingen). De aldus 'geblokkeerde' verplichtingen worden pas in aanmerking genomen naarmate ingevolge de pensioenverplichtingen daadwerkelijk pensioenuitkeringen worden verricht.

De gestelde vereenvoudigingswinst van de nieuwe regeling is mijns inziens volstrekt illusoir. De huidige problemen omtrent de omvang van inhoud van de pensioenregeling hebben in de praktijk doorgaans slechts betrekking op directeuren-grootaandeelhouders. Voor deze categorie pensioengerechtigden blijft de toetsing aan de maatschappelijke opvattingen omtrent pensioen echter gewoon bestaan. De praktische consequentie van het voorstel is dus slechts een noodzakelijke stroom supplementen in de losbladige fiscale boekwerken die de jurisprudentie van de loonbelasting moet overhevelen naar de inkomstenbelasting.

Belastingplicht pensioenlichamen

Het voorstel de subjectieve vrijstelling voor de pensioen-BV's te laten vervallen ontmoet bij mij geen principiële bezwaren. Het praktische bezwaar bestaande uit een verzwarende van de uitvoeringslast kan worden vermeden door introductie van een verlichte aangifteplicht. Door invoering van de belastingplicht van de pensioen-BV's moet het aanvangsvermogen worden geherwaardeerd. De rechtzekerheid is ermee gediend als deze herwaardering geschiedt op basis van wettelijk vastgelegde waarderingsregels en het aanvangsvermogen van de belaste pensioenlichamen bij beschikking wordt vastgelegd. In de huidige voorstellen is daarin niet voorzien.

Door de fiscale wetgever wordt erkend dat de pensioenfondsen vergeleken met commerciële verzekeraars in een zodanig verschillende positie verkeren dat er geen reden is ze als belastingplichtig lichaam in de vennootschapsbelasting te betrekken. Daaraan wordt echter ogenblikkelijk toegevoegd dat er, om recht te doen aan die bijzondere positie, gekozen is voor een geheel eigensoortige heffing van de pensioenfondsen. Het eigensoortige karakter houdt echter wel in dat de fiscale wetgever zich rechtstreeks gaat bezighouden met het beleid van de pensioenfondsen. Via de overschotheffing wordt afgedwongen dat te groot geachte reserves worden teruggestuurd naar de werknemers ter verbetering van hun actuele koopkracht. De vermogenoverschotheffing fungeert daarbij als een soort fiscale zweep. Deze vorm van fiscaal afgedwongen potverteren vind ik evenwel hoogst discutabel. Naar mijn mening geeft Financiën zich op een terrein dat bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid thuishoort. De rechtsgrond van de voorgestelde vermogenoverschotheffing acht ik dan ook uitermate zwak. De wetgever heeft zich trouwens nauwelijks de moeite getroost de daarop gerichte felle kritiek van de Raad van State te weerleggen.

Internationale ontwikkelingen

De fiscale harmonisatie blijft een ambitieuze doelstelling. Men mag niet verwachten dat op dit punt snel grote vooruitgang zal worden geboekt. In de bespreking van het Belastingplan 1989 heb ik de fiscale harmonisatieproblemen uitgebreid geïnventariseerd. Plannen tot invoering

van bronheffing op rente in alle Europese lidstaten zijn inmiddels weer van de baan. Sinds enkele maanden is er wel voortgang geboekt in de behandeling van het fiscale dossier. Nederland is voorstander van tariefharmonisatie en van een betrouwbaar verrekeningssysteem voor de btw, waarbij evenwel geen te grote administratieve lasten op het bedrijfsleven mogen worden gelegd. Voorts zal in 1990 naar verwachting een begin worden gemaakt met de behandeling van het ontwerp van een communautair douanewetboek, met als doel eenheid in systematiek en terminologie te bereiken.

Een internationale dimensie heeft ook de voorgestelde wijziging inzake de deelnemingsvrijstelling. Het al geruime tijd aanhangige regeringsvoorstel beoogt aan de z.g. Hollandrounting een einde te maken. De huidige regeling maakt het internationaal opererende ondernemingen mogelijk de risico's van buitenlandse activiteiten op de Nederlandse fiscus af te wentelen. Riskante activiteiten worden dan uitgevoerd in een vennootschap die onder een winstgevende Nederlandse moeder wordt gehangen. Bij een flop krijgt de Nederlandse moeder een aftrekbaar liquidatieverlies; bij succes ontstaat onbelaste deelnemingswinst. Deze aftrekbaarheid van liquidatieverliezen wordt beperkt. Maar ook andere oneigenlijke gebruiksmogelijkheden worden de pas afgesneden, zoals de omzetting van afgewaardeerde vorderingen in aandelenkapitaal of van een vaste inrichting in een deelneming. De PvdA heeft in de vorm van een initiatiefwetsvoorstel een verderstrekkend reparatievoorstel ingediend dat ook voor de aftrekbaarheid van financieringskosten ter zake van buitenlandse deelnemingen meer ingrijpende consequenties heeft dan het regeringsvoorstel. Kennelijk is een compromis bereikt en zullen beide voorstellen in elkaar worden geschoven, want de Miljoenennota maakt op blz. 137 melding van het feit dat het kabinet voornemens is de voorgestelde wijziging van de deelnemingsvrijstelling aan te scherpen (opbrengst: f 135 miljoen).

Overige fiscale ontwikkelingen

De inflatiecorrectie dient met ingang van 1 januari 1990 op wettelijk voorschrift jaarlijks volledig te worden toegepast. Tot genoemde datum was die wettelijke verplichting beperkt tot 80% van de inflatiecorrectiefactor. Overige nog niet eerder genoemde fiscale wetsvoorstellen die ingaan op 1 januari 1990 of eerder zijn onder meer:

- het wetsvoorstel ter bestrijding van oneigenlijk gebruik van het zogenaamde bloot eigendom (mantelconstructies). Het kabinet gaat ervan uit dat dit wetsvoorstel voor 1 januari 1990 in werking zal treden. Ten aanzien van het voorstel tot wijziging van het fiscale regime voor beleggingsinstellingen is in de ramingen uitgegaan van 1 januari 1990 als ingangsdatum;
- de huidige subsidieregeling ter mitigerend van de loonkosten in de zeevaart zal worden omgezet in een fiscale faciliteit. Een wetsvoorstel is bij de Tweede Kamer ingediend. Als ingangsdatum is 1 januari 1990 voorzien;
- als afronding van de omzetting van de WIR waartoe tijdens het Paasdebat in 1988 is besloten, is het kabinet voornemens de kleinschaligheidstoelage in de WIR om te zetten in een investeringsaftrek; tevens wordt de WIR formeel ingetrokken. Een daartoe strekkend wetsvoorstel ligt voor advies bij de Raad van State. Over de WIR is reeds veel geschreven. Fiscalisten zullen het roemloze einde ervan niet betreuren, al behouden velen wel een nare smaak in de mond van de wijze waarop het proces van afschaffing is verlopen. Door het feit dat desinvestering gedurende de desinvesteringperiode van acht jaren nog kan leiden tot terugbetaling van

genoten WIR-premie is het bedrijfsleven nog niet onmiddellijk van deze ingewikkelde regelgeving verlost;

- uit het Paasdebat resteert nog een taakstelling van f 350 miljoen in de sfeer van de mobiliteit. Het kabinet heeft besloten deze taakstelling in te vullen door middel van een verhoging van de dieselaccijns en een verhoging van de LPG-toeslag in de wegenbelasting. Het desbetreffende wetsvoorstel is aanhangig bij de Tweede Kamer. De voorziene ingangsdatum is 1 december dit jaar.

Samenvatting en conclusies

Alhoewel de Miljoenennota 1990 zulks niet doet vermoeden, zal 1990 in fiscaal opzicht een spannend jaar zijn. Drie grote wetgevende programma's worden afgewikkeld: de nieuwe Invorderingswet, de vereenvoudigingswetgeving en de Brede Herwaardering. De nieuwe invorderingswetgeving handhaaft de bevoorrechte positie van de fiscus ten opzichte van andere schuldeisers. Maar ook in ander opzicht is de rechtsbescherming van de burger in het geding. Aanhangig zijn voorstellen tot herziening van het stelsel voor administratieve boeten en het navorderingsregime. Kritische heroverweging is gewenst.

De vereenvoudigingswetgeving is reeds door het parlement aanvaard. Per 1 juli 1989 is een deel van deze wetgeving van kracht geworden, maar het overgrote deel zal per 1 januari 1990 van kracht worden. De vraag is of en in hoeverre met name de opgeroepen inkomenseffecten nog onderwerp van de informatiebesprekingen zullen vormen. Eventuele wijzigingsvoorstellen zullen zich primair richten op de tariefstructuur. Te overwegen is, zowel om vereenvoudigingsredenen als om inkomenspolitieke redenen, de belastingvrije som te vervangen door een belastingkortingbedrag dat onafhankelijk is van de hoogte van het inkomen. Voorts zouden de uitvoeringstechnische complicaties rond de aftrekbeperking van de z.g. gemengde kosten (en belastbaarheid van vergoedingen voor dergelijke kosten) kunnen worden vermeden door in ruil voor de aftrekbeperking het 35%-tarief van de vennootschapsbelasting enkele punten te verhogen. Het huidige 40%-drempeltarief zou dan om eenvoudighedsredenen weer kunnen vervallen. De bestaande degressieve tariefstructuur van de vennootschapsbelasting leidt thans tot fiscale manipulaties waarop niemand zit te wachten.

De Brede Herwaardering beoogt te komen tot een gelijke fiscale behandeling van de diverse spaarvormen. Het proces van wetgeving is bemoeilijkt door het feit dat van de drie wetsvoorstellen één voorstel nog steeds niet is ingediend. Aan de reeds ingediende wetsvoorstellen kleef een groot aantal in de vakpers reeds gesignaleerde fiscaal-technische onvolkomenheden. Reparatie daarvan is dan ook dringend nodig. De noodzakelijke sanctiebepalingen zullen de inkomstenbelasting pal na de vereenvoudigingswetgeving weer opzadelen met een reeks wetsartikelen die het tegendeel van vereenvoudiging zijn.

Het wetsvoorstel Overschotheffing pensioenfondsen heeft een dubieuze rechtsgrond. Het kabinet heeft zich nauwelijks de moeite getroost de vernietigende kritiek van de Raad van State te weerleggen. Dit wetsvoorstel had mijns inziens niet in deze vorm behoren te worden ingediend.

L.G.M. Stevens