



De afslanking van de WIR

DRS. J. DOORNEBAL

Inleiding

Op 24 mei 1978 trad de Wet investeringsrekening (verder: WIR) in werking. Deze wet verving de voor die datum bestaande fiscale investeringsfaciliteiten – vervroegde afschrijving en investeringsaftrek – door onbelaste investeringssubsidies, bestaande uit basisbijdragen, die eventueel verhoogd konden worden met een aantal toeslagen voor specifieke investeringscategorieën. De WIR heeft sinds haar invoering geen rustig bestaan gekend. Diverse malen werd de hoogte van de basisbijdragen gewijzigd, een tweetal nieuwe toeslagen werd ingevoerd, een drietal toeslagen werd afgeschaft en per 1 januari 1984 werd ten slotte een aantal ingrijpende wijzigingen doorgevoerd die waren bedoeld om enerzijds de uiterst gecompliceerde wetgeving te vereenvoudigen en anderzijds de gebleken mogelijkheden tot misbruik tegen te gaan.

Doordat de Tweede Kamer op 27 juni 1985 een tweetal moties aannam, staat de WIR opnieuw ter discussie. De eerste van die moties nodigt de regering – gezien het feit dat in het bedrijfsleven het rendementsherstel tot een globaal bevredigend niveau is gevorderd – uit om reeds per 1 januari 1986 een begin te maken met een gefaseerde beperking van de WIR. In de tweede motie wordt erop aangedrongen om op korte termijn de negatieve aanslag 1) in de WIR af te schaffen vanwege de gederfde vennootschapsbelastingopbrengst ten gevolge van misbruik en/of oneigenlijk gebruik van deze faciliteit. Het wetsvoorstel dat beoogt om aan de laatste motie uitvoering te geven is onlangs bij de Tweede Kamer ingediend.

In dit artikel zal nader worden ingegaan op het ontstaan, de ontwikkeling en de voorgestelde wijzigingen van de WIR; daarbij zal het accent liggen op de economische aspecten. Eerst zal aan de orde komen welke de motieven waren voor de vervanging van de vervroegde afschrijving en de investeringsaftrek door de WIR en welke wijzigingen in de loop van de tijd in de WIR zijn aangebracht. Vervolgens worden de nieuwe wijzigingsvoorstellen besproken, waarna ten slotte een korte samenvatting van de conclusies zal worden gegeven.

Invoering en aanpassingen van de WIR

Voor 24 mei 1978 waren de vervroegde afschrijving en de investeringsaftrek de belangrijkste investeringsfaciliteiten. De vervroegde afschrijving opende de mogelijkheid om een bepaald gedeelte van de aan-

schaffings- of voortbrengingskosten van sommige categorieën bedrijfsmiddelen (gebouwen en zeeschepen) eerder dan met het normale afschrijvingsschema overeenkwam ten laste van de fiscale winst te brengen. Deze faciliteit hield derhalve een uitsstel van belastingbetaling in. De investeringsaftrek leidde daarentegen tot een definitieve vermindering van de belastingdruk omdat deze faciliteit het mogelijk maakte om een bepaald percentage van de aanschaffings- of voortbrengingskosten van de meeste bedrijfsmiddelen – naast de afschrijving – ten laste van de fiscale winst te brengen. Bij zowel de vervroegde afschrijving als de investeringsaftrek verschilde de omvang van de faciliteit per categorie bedrijfsmiddelen.

In de *Nota inzake de selectieve groei (de Economische structuurnota)* werden als belangrijkste bezwaren tegen deze investeringsfaciliteiten aangevoerd dat ze enerzijds te globaal van aard waren en te weinig mogelijkheden verschaften om investeringen in de gewenste richting te sturen en anderzijds geen tegemoetkoming verschaften aan verlieslijdende en startende ondernemingen 2). Door invoering van de WIR beoogde men aan deze bezwaren tegemoet te komen.

In de eerste plaats zouden de ingevolge de WIR toe te kennen investeringspremies niet alleen voor de wenselijk geachte volume-uitbreiding van de bedrijfsinvesteringen moeten zorgen, maar eveneens voor investeringen in de door de regering wenselijk geachte richtingen door de invoering van een aantal speciale toeslagen boven de algemene basispremie (die overigens ook per categorie investeringen verschilde). Deze toeslagen dienden volgens de *Economische structuurnota* te zijn gericht op de ondersteuning van het regionale beleid, de bevordering van het ontstaan van arbeidsplaatsen, de bescherming van het milieu, de besparing van energie en de stimulering van onderzoek en ontwikkeling. Bij de invoering van de WIR werden in dit verband de volgende toeslagen geïntroduceerd:

- de bijzondere regionale toeslag (BRT), die een extra investeringspremie van max. 20% toekende bij investering in gebouwen en installaties in bepaalde economisch zwakke regio's;
- de ruimtelijke ordeningstoelage (ROT), die een extra investeringspremie van max. 20% toekende bij investering in gebouwen en installaties ten gevolge van de verplaatsing van bedrijfsactiviteiten naar een groeiestad of groeikern;
- de grote projectentoeslag (GPT), die een extra investeringspremie van max.

4% toekende bij de uitvoering van grote investeringsprojecten; de omvang van deze toeslag was afhankelijk van het aantal gecreëerde arbeidsplaatsen;

- de kleinschaligheidstoelage (KST), die een extra investeringspremie van max. 6% toekende aan (kleinere) bedrijven die op jaarbasis een betrekkelijk gering bedrag investeerden.

Ongeveer tegelijkertijd werd de Selectieve investeringsregeling (SIR) ingevoerd die een stelsel van vergunningen en heffingen introduceerde voor investeringen in nieuwe bedrijfsgebouwen en openluchtinstallaties gelegen in de Randstad, de provincie Utrecht en op de Veluwe. De reden voor de invoering van de SIR was dat men deze investeringen niet in dezelfde mate van investeringspremies wilde laten profiteren als soortgelijke investeringen in andere delen van het land. Van de Europese Commissie kreeg men echter geen toestemming dit te verwezenlijken via de invoering van een algemene regionale toeslag voor deze andere delen van het land.

In juli 1980 volgde de invoering van de milieu- en energietoelage in de WIR. Deze toeslagen kenden extra investeringspremies toe bij investeringen in bedrijfsmiddelen die in het belang zouden zijn van een goed leefmilieu resp. van een doelmatig gebruik van energie. Van de invoering van een of andere vorm van algemene arbeidsplaatsen- en/of innooveringstoelage werd afgezien vanwege de onoverkomelijke uitvoeringsproblemen die hieraan bleken te zijn verbonden.

In de tweede plaats werd de winstaftek – de vorm waarin de oude investeringsfaciliteiten waren gegoten – vervangen door een onbelaste investeringssubsidie die kon worden verrekend met de verschuldigde belasting. Wanneer bij verrekening de verschuldigde belasting lager was dan de toe te kennen investeringspremie werd een negatieve aanslag opgelegd, die vervolgens aan de investerende ondernemer werd uitbetaald. Door deze wijze van vormgeving konden ook verlieslijdende en weinig winst behalende ondernemers volledig van de investeringspremies profiteren.

De realisering van de beide doelstellingen uit de *Economische structuurnota* door middel van de WIR bleek in de praktijk echter grote problemen met zich mee te brengen. In de eerste plaats bleek dat de investeringen aanzienlijk minder bestuurbaar waren dan in de *Economische structuurnota* werd aangenomen. Vermeend komt in zijn dissertatie 3) tot de conclusie dat de BRT voor gebouwen in 1979 (tijdelijk) een merkbaar positief resultaat heeft gehad op de investeringen in (met name agrarische) bedrijfsgebouwen. Van enige merkbaar

1) De toegekende investeringsbijdragen worden verrekend met de aanslag vennootschapsbelasting of inkomstenbelasting van de investerende ondernemer. Voor zover de investeringsbijdragen hoger zijn dan de verschuldigde vennootschaps- of inkomstenbelasting worden deze bijdragen via een negatieve aanslag uitbetaald. In een aantal gevallen kan de uitbetaling worden vervroegd door het vaststellen van een voorlopige negatieve aanslag.

2) Tweede Kamer, vergaderjaar 1975/1976, 13 955, nr. 2, par. 2.6.

postieve invloed van de BRT voor installaties en van de ROT op investeringen in de desbetreffende bedrijfsmiddelen is daarentegen niet of nauwelijks iets gebleken. De GPT is door een aantal beschikkingen van de Europese Commissie — waarbij toekenning van deze toeslag in strijd werd geacht met het mededingingsbeleid van de EG — in feite buiten werking gesteld. De KST wordt ten slotte door Vermeend gekenschetst als een sociale maatregel die is gericht op verbetering van de inkomenspositie van kleine zelfstandigen, maar die niets van doen heeft met de stimulering van kleinschalige investeringen. Gezien het voorgaande zal het geen verbazing wekken dat inmiddels drie van de in 1978 ingevoerde toeslagen, te weten de BRT, de ROT en de GPT, zijn afgeschaft. Dit zelfde lot heeft de SIR getroffen.

De uitvoering van de tweede doelstelling heeft eveneens de nodige problemen opgeroepen. De invoering van de negatieve aanslag bleek namelijk aanleiding te geven tot een sterk toegenomen belangstelling voor de status van ondernemer. Aangezien deze status van rechtswege is verbonden aan een BV lieten vele non-profit-instellingen zich op een of andere wijze deze rechtsvorm aanmeten om daardoor investeringspremies te kunnen incasseren (de z.g. „profit-routing”). Voor de heffing van belasting over de winst behoefde men immers niet bang te zijn vanwege het (vrijwel geheel) ontbreken van winst. Ook buitenlandse concerns kwamen in de verleiding om min of meer kapitaalintensieve, maar niet erg winstgevendende activiteiten in een Nederlandse vennootschap onder te brengen (de z.g. „Holland-routing”). Om dit oneigenlijk gebruik tegen te gaan en tegelijkertijd de ingewikkelde wetgeving wat te vereenvoudigen werden per 1 januari 1984 op een aanzienlijk aantal punten wijzigingen in de WIR aangebracht. De mogelijkheden voor profit-routing verdwenen voor een groot deel doordat investeringen in gebouwen die hoofdzakelijk waren bestemd voor culturele of sociale activiteiten dan wel voor de al dan niet recreatieve sportbeoefening, evenals alle investeringen in gebouwen die hoofdzakelijk waren bestemd om aan derden ter beschikking te worden gesteld, van WIR-premie werden uitgesloten. Bij deze operatie werd tevens de basispremie voor alle categorieën investeringen op 12,5% vastgesteld; de bestaande deiferentiëring in de basisbijdragen verdween derhalve.

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat de WIR enerzijds geen effectief instrument is gebleken om de investeringen te sturen en in verband daarmee inmiddels een aanmerkelijk globaler karakter heeft gekregen, maar anderzijds (afgezien van het gesignaleerde oneigenlijk gebruik op dit punt) wel een effectief instrument is (gewest) om ook investeringspremies toe te kennen aan niet (voldoende) winst makende bedrijven.

De komende wijzigingen van de WIR

De invloed van het bestaan van investeringsbijdragen op het investeringsvolume van bedrijven wordt over het algemeen gering geacht 4). Bij het bepalen van deze invloed is van belang dat:

1. het effect van investeringsbijdragen op de winstontwikkeling van een bedrijf veelal van slechts gering belang is. De

investeringsfaciliteiten beïnvloeden immers slechts een beperkt deel van de kostprijs; de arbeidskosten, die vaak een groter deel van de kostprijs uitmaken dan de kapitaalkosten, blijven — gegeven de produktiemethode — onveranderd. Afzetmogelijkheden spelen daarentegen voor de winstontwikkeling over het algemeen een veel belangrijker rol;

2. het recht op investeringsbijdragen in een aantal gevallen wel een belangrijke rol kan spelen bij het „rondkrijgen” van de financiering van een investering. Dit is met name het geval wanneer een investering voor een belangrijk deel met vreemd vermogen moet worden gefinancierd. Het zal duidelijk zijn dat in dit verband de mogelijkheid tot het opleggen van een negatieve aanslag van groot belang kan zijn;
3. de omvang van de te verkrijgen investeringspremies in het verleden nogal onzeker is geweest door de veelvuldige wijzigingen van de basisbijdragen en de toevoeging en afschaffing van een aantal toeslagen. De hieruit voortvloeiende onzekerheid — te zamen met de onzekerheid over de interpretatie door de rechter van een aantal nieuwe wettelijke regels — deed het belang van deze faciliteiten voor een aantal ondernemers afnemen.

In het licht van bovenstaande overwegingen is de in de inleiding genoemde motie van de Tweede Kamer waarin wordt aangedrongen op een gefaseerde beperking van de WIR begrijpelijk. Dit geldt te meer als men de verhouding tussen de kosten van de produktiefactoren arbeid en kapitaal in de beschouwing betreft. Enerzijds is sprake van een relatief dure produktiefactor arbeid, met name doordat op deze produktiefactor omvangrijke sociale lasten drukken (die tevens lasten bevatten voor diegenen die in het geheel niet als werknemer aan het produktieproces deelnemen). Anderzijds is sprake van een produktiefactor kapitaal waarvan de kosten door een veelheid van investeringsfaciliteiten worden verminderd. Het zal duidelijk zijn dat de huidige situatie eerder een stimulus dan een belemmering inhoudt voor de vervanging van arbeid door kapitaal. Hiermee wil niet gezegd zijn dat een integrale afschaffing van de WIR de enig juiste weg is. Het is echter wel wenselijk dat de prijsverhouding tussen deze beide produktiefactoren onderwerp vormt van nadere bezinning en dat in dat kader zowel de financiering van de sociale zekerheid als het bestaande instrumentarium voor stimulering van investeringen een kritische doorlichting behoeven.

De tweede in de inleiding genoemde motie van de Tweede Kamer — waarin werd aangedrongen op de afschaffing van de negatieve aanslag in de WIR — heeft inmiddels geleid tot de indiening van een wetsvoorstel. In het onderstaande zal eerst een korte schets worden gegeven van de inhoud van het wetsvoorstel; daarna zal nader worden ingegaan op de motivering en economische gevolgen van de nieuwe regeling.

De inhoud van het wetsvoorstel tot afschaffing van de negatieve aanslag

Het wetsvoorstel houdt — overeenkomstig de wens van de Tweede Kamer —

in dat de negatieve aanslag in verband met te verrekenen investeringsbijdragen wordt afgeschaft door te bepalen dat met de over een jaar verschuldigde belasting slechts investeringsbijdragen kunnen worden verrekend tot maximaal het bedrag van die verschuldigde belasting. Om te voorkomen dat bij tijdelijk verlieslijdende of onvoldoende winstgevendende bedrijven het deel van de WIR-premie dat niet direct kan worden verrekend verloren gaat, wordt daarnaast een stelsel voor de verrekening van deze investeringsbijdragen voorgesteld dat dezelfde hoofdlijnen vertoont als het bestaande stelsel van verliescompensatie. Wanneer de over een jaar verschuldigde belasting namelijk lager is dan de aanspraak op investeringsbijdragen over dat jaar wordt het bedrag aan niet verrekende investeringsbijdragen achtereenvolgens verrekend met de belasting die is afgedragen over de drie voorafgaande jaren en/of zal worden afgedragen over de acht volgende jaren (uiteraard nadat de belasting over deze jaren is verminderd met de aanspraak op investeringsbijdragen over die jaren).

De investerende ondernemer heeft dus een termijn van 12 jaar tot zijn beschikking om de investeringsbijdragen te verrekenen met de door hem verschuldigde belasting. Met het oog op de liquiditeitspositie van de investerende ondernemer wordt voor de achterwaartse verrekening van WIR-premies de mogelijkheid voor een voorlopige teruggave tot 80% van de te verrekenen WIR-premie geopend. Bij startende ondernemingen — met name in de sfeer van de vennootschapsbelasting — doet zich het probleem voor dat achterwaartse verrekening van WIR-premies niet of in beperkte mate mogelijk is, terwijl juist in de aanloopperiode vaak verliezen worden geleden. Om aan deze problemen tegemoet te komen is de voorwaartse verrekeningsperiode voor niet verrekende investeringsbijdragen uit de eerste zes jaren na de stichting van de onderneming niet op acht, maar op tien jaar gesteld.

De samenloop van verrekening van investeringsbijdragen en achterwaartse verliescompensatie kan aanleiding geven tot problemen. Dit kan worden geïllustreerd met het volgende voorbeeld:

— jaar 1: winst	f. 100.000
verschuldigde belasting (stel: 50%)	f. 50.000
aanspraak op investeringsbijdragen	f. 30.000
— jaar 2: verlies	f. 100.000
aanspraak op investeringsbijdragen	f. 10.000

De ondernemer ontvangt over jaar 1 een aanslag ten bedrage van f. 20.000 (f. 50.000 -/ - f. 30.000). Door terugwenteling van het verlies van jaar 2 naar jaar 1 wordt de winst van jaar 1 echter nader vastgesteld op nihil. Wanneer nu alle over jaar 1 verschuldigde belasting ad f. 50.000 ten gevolge van de achterwaartse verliescompensatie zou worden gerestitueerd, zou in feite over jaar 1 een negatieve aanslag ad f. 30.000 in verband met te verreke-

3) W.A.F.G. Vermeend, *Fiscale investeringsfaciliteiten*, 1983, blz. 254 — 259.

4) Idem, noot 4, blz. 245 — 247.

nen investeringsbijdragen zijn opgelegd. Het wetsvoorstel lost deze problemen op door een regeling waarbij over jaar 1 slechts het feitelijk betaalde bedrag ad f. 20.000 wordt gerestitueerd, terwijl in het verliesjaar (jaar 2) bij fictie een additioneel bedrag aan te verrekenen investeringsbijdragen ad f. 30.000 aanwezig wordt geacht dat kan worden verrekend met belasting die over de komende acht of tien jaren (de jaren 3 t/m 10, resp. 12) verschuldigd wordt.

Uit het voorgaande blijkt dat de verrekening van verliezen kennelijk voorrang heeft boven de verrekening van investeringsbijdragen. Het feit dat bij de achterwaartse verrekening van verliezen al verrekende investeringsbijdragen soms opnieuw als onverrekend kunnen worden beschouwd, is niet altijd even wenselijk. Dit is met name het geval bij de verrekening van onbeperkt verrekenbare aanloopverliezen met winsten van een of meer voorafgaande jaren; de onbeperkt verrekenbare aanloopverliezen worden op deze manier immers getransformeerd in beperkt verrekenbare investeringsbijdragen. De oplossing voor dit probleem zou kunnen worden gevonden door investeringsbijdragen over de eerste zes jaren na de stichting van de onderneming (evenals de verliezen uit die jaren) onbeperkt voorwaarts verrekenbaar te maken.

De afschaffing van de negatieve aanslag is uiteraard een effectieve manier om de profit-routing te bestrijden. Om deze reden wordt voorgesteld om de per 1 januari 1984 ingevoerde uitsluiting van investeringen in gebouwen die hoofdzakelijk zijn bestemd voor sociale of culturele activiteiten of voor de al dan niet recreatieve sportbeoefening te laten vervallen.

Hiervoor werden enkele hoofdlijnen aangegeven van het wetsvoorstel tot afschaffing van de negatieve aanslag in verband met de toekenning van investeringsbijdragen. Het voorstel bevat naast deze hoofdregels nog een aantal regels voor de oplossing van fiscaal-technische problemen die hier verder buiten beschouwing zullen worden gelaten (b.v. regels voor de bestrijding van de handel in vennootschappen met te verrekenen investeringsbijdragen, aanpassing van de voorwaarden voor geruisloze bedrijfsfusie en fiscale eenheid en regels van overgangsrecht). Het was aanvankelijk de bedoeling om de nieuwe regeling per 1 januari 1986 in te voeren; naar het zich laat aanzien zal de parlementaire behandeling voor die datum echter niet zijn afgerond.

Motivering en economische gevolgen van het wetsvoorstel

Een van de belangrijkste motieven voor de invoering van de WIR in 1978 was het feit dat op die wijze ook verlieslijdende en onvoldoende winstgevende bedrijven zouden kunnen profiteren van de investeringsfaciliteiten. Door de afschaffing van de negatieve aanslag gaat dit voordeel van de WIR voor een belangrijk deel verloren. In feite werkt een aldus afgeslankte WIR nauwelijks anders uit dan een investeringsaftrek 5); de enige verschillen zijn:

- de WIR is niet, zoals een investeringsaftrek, afhankelijk van het belastingtarief (met name van belang in de inkomstenbelasting) en beïnvloedt niet,

Tabel. Winst a) van bedrijven (exclusief woningbezit en banken)

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Winst (in mrd. gld.)	8,6	5	-0,5	-1,4	1,2	2,3	12,3	16,7
Idem (in procenten van het netto nationaal inkomen)	3,2	1,7	-0,2	-0,4	0,4	0,7	3,5	4,5

Bron: CPB.

a) Onder „winst” wordt hier verstaan de restpost van het overig inkomen na aftrek van overig inkomen aan de overheid (aardgasbaten), pensioenbijdragen, overdrachten aan het buitenland, betaalde bankrente, toegerekend loon zelfstandigen en vennootschapsbelasting. In deze cijferopstelling zijn geen kapitaaloverdrachten van overheidswege begrepen.

zoals een investeringsaftrek, de omvang van andere faciliteiten in de inkomstenbelasting die zijn gekoppeld aan het onzuiver inkomen;

- bij een WIR zonder negatieve aanslag is - in tegenstelling tot bij een investeringsaftrek - naast het stelsel van verliescompensatie een stelsel van verrekening van onverrekend gebleven investeringsbijdragen noodzakelijk, hetgeen de nodige complicaties met zich meebrengt.

De indieners van het wetsontwerp achten de afschaffing van de negatieve aanslag verantwoord omdat de rendementspositie van bedrijven sinds de invoering van de WIR aanmerkelijk is verbeterd 6). Zij beschouwen de verrekening van investeringsbijdragen via een negatieve aanslag als een maatregel die is toegesneden op een situatie waarin grote delen van het bedrijfsleven met uitzonderlijk slechte financiële resultaten worden geconfronteerd. Nu de bedrijfswinsten tot een aanvaardbaar niveau terugkeren en ook de vooruitzichten gunstig zijn, acht men het voor de hand te liggen om de negatieve aanslag te heroverwegen. Het rendementsherstel wordt in de Memorie van Toelichting geïllustreerd met het volgende overzicht (zie tabel 7):

Bovenstaande cijfers geven de ontwikkeling van de commerciële winst van bedrijven weer. Het fiscale resultaat van bedrijven is echter bepalend voor de mogelijkheden tot verrekening van WIR-premie en is daarom bij de beoordeling van het wetsvoorstel van veel meer belang. Het ligt voor de hand dat de ontwikkeling van de fiscale resultaten van bedrijven minder gunstig is dan de hierboven geschetste ontwikkeling van de commerciële winsten. In de eerste plaats zijn door vele bedrijven in de afgelopen jaren grote fiscale verliezen geleden die nog geheel of ten dele moeten worden verrekend met gemaakte of te maken winsten. In de tweede plaats oefent een aantal fiscale faciliteiten, met name de voorraad- en vermogensaftrek, een niet onbelangrijke negatieve invloed op de omvang van het fiscale resultaat uit. In de derde plaats behoort een aantal bestanddelen van de commerciële winst door de werking van vrijstellingen niet tot het fiscale resultaat. Dat de ontwikkeling van de fiscale winsten aanzienlijk minder positief is geweest dan de ontwikkeling van de commerciële winsten blijkt uit het feit dat de toename van de grondslag voor de vennootschapsbelasting sinds 1981 slechts beperkt is gebleven tot 5 à 10% per jaar 8).

In de Memorie van Toelichting wordt voorts geconstateerd dat de verbetering van de financiële positie van bedrijven ook tot uitdrukking komt in de verruiming van de liquiditeitspositie en oplopende be-

drijfsbesparingen 9). Indien dit echter het gevolg is van het achterwege blijven van investeringsactiviteiten - hetgeen ten dele het geval lijkt te zijn - rijst de vraag of deze ontwikkeling wel positief kan worden genoemd.

Als tweede motief voor afschaffing van de negatieve aanslag noemen de indieners van het wetsvoorstel dat hierdoor het na 1 januari 1984 resterende oneigenlijke gebruik van de WIR effectief wordt bestreden. Zoals in het voorgaande bleek, is per 1 januari 1984 de profit-routing grotendeels onmogelijk gemaakt. De vraag rijst in dit verband of het na 1 januari 1984 resterende oneigenlijk gebruik dan zo omvangrijk is dat de afschaffing van de negatieve aanslag hiervoor noodzakelijk is. Dit geldt te meer nu ook ondernemers die geen oneigenlijk gebruik maken van de WIR door de afschaffing van de negatieve aanslag worden getroffen.

De ondernemers die nadeel kunnen ondervinden van de voorgestelde maatregelen kunnen in twee groepen worden verdeeld. De eerste groep omvat ondernemers die tijdelijk van investeringsbijdragen blijven verstoken omdat zij in het jaar van investeren of de drie daaraan voorafgaande jaren te weinig winst hebben behaald. Deze ondernemers ondervinden alleen nadeel bij de financiering van de investeringen, maar kunnen in de toekomst hun aanspraak op investeringsbijdragen verrekenen met de belasting over dan gemaakte winsten. Niettemin werd in het voorgaande gesteld dat de WIR juist in het kader van de financiering van investeringen soms een niet onbelangrijke rol speelt. Dit is met name bij startende ondernemers het geval. Het valt daarom te verwachten dat een aantal investeringen achterwege zal blijven of in beperkter omvang zal worden gerealiseerd omdat ten gevolge van het ontbreken van de mogelijkheid voor een negatieve aanslag de financiering niet „rondkomt”. In de Memorie van Toelichting wordt het gedeelte van de WIR-aanspraken dat via voorwaartse verrekening moet worden geëffectueerd op ca. 15% van de huidige WIR-aanspraken getaxeerd (dit komt neer op een WIR-bedrag van ca. f. 750 mln. en - uitgaande van een gemiddeld premiepercentage van 14 - op een investerings-

5) Zie ook L.G.M. Stevens, *Belastingplan 1986, ESB*, 2 oktober 1985, blz. 995.

6) Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel tot afschaffing van de negatieve aanslag wegens investeringsbijdragen, blz. 1 en 2 en par. 3 (getypte versie).

7) Idem, blz. 8.

8) Idem, blz. 13.

9) Idem, blz. 8 en 9.

bedrag van ca. f. 5,35 mrd. 10)). Het zal duidelijk zijn dat bij deze categorie ondernemers geen sprake is van oneigenlijk gebruik van de WIR; zij maken immers — zij het wat later — voldoende winst om als ondernemer te kunnen worden gekwalificeerd.

De tweede groep omvat de ondernemers die definitief van investeringsbijdragen blijven verstoken omdat zij structureel onvoldoende winst maken voor de verrekening van de toegekende investeringsbijdragen. De Memorie van Toelichting onderscheidt in dit verband de volgende groepen ondernemingen:

- ondernemingen (met name onderdeel uitmakend van internationaal opererende concerns) die door fiscale constructies (b.v. financieringsconstructies) of onjuiste verrekenningsprijzen verliesgevend zijn;
- non-profitinstellingen die zich als ondernemer presenteren. Sinds 1 januari 1984 is deze categorie belangrijk in omvang afgenomen. Niettemin blijven er nog mogelijkheden voor oneigenlijk gebruik over (b.v. bij lagere overheden die een deel van hun taak via een belastingplichtig lichaam uitvoeren);
- ondernemingen die gedurende een periode van 12 jaar onvoldoende belasting betalen om hun investeringsbijdragen te verrekenen;
- ondernemingen die worden gestaakt terwijl nog te verrekenen investeringsbijdragen aanwezig zijn 10).

In beide eerste gevallen kan over het algemeen van oneigenlijk gebruik van de negatieve aanslag worden gesproken. Dit is niet het geval bij de laatste twee categorieën ondernemers. De indieners van het wetsvoorstel zien geen mogelijkheid om de geraamde besparing ad f. 1,4 mrd. per jaar over deze vier groepen ondernemers te verdelen. Toch is dit een essentieel gegeven voor de beoordeling van het voorstel. Indien namelijk een belangrijk deel van deze besparing wordt gerealiseerd bij de derde categorie ondernemers zal de beoordeling (aanzienlijk) minder positief uitvallen dan wanneer de besparing voor verreweg het grootste deel wordt gerealiseerd door het uitsluiten van oneigenlijk gebruik. De wenselijkheid van meer inzicht in de verdeling van de besparing over de verschillende categorieën ondernemers geldt te meer indien men bedenkt dat het totaal van de over 1985 uit te keren investeringsbijdragen op f. 5,75 mrd. wordt geraamd. Met andere woorden, door de afschaffing van de negatieve aanslag wordt een besparing bereikt van bijna 25% op de uitgaven voor investeringsbijdragen en zal derhalve ook bijna een kwart van de tot dusver gepremieerde investeringen van WIR-premie verstoken blijven. Indien men uitgaat van een gemiddeld premiepercentage van 14 betekent dit dat jaarlijks investeringen tot een bedrag van ca. f. 10 mrd. niet meer voor investeringsbijdragen in aanmerking komen. Een dergelijk ingrijpend voorstel dient uiteraard van een betere onderbouwing te worden voorzien. Dit wordt eveneens door de Raad van State in zijn advies benadrukt.

Als derde motief voor de afschaffing van de negatieve aanslag wordt in de Memorie van Toelichting de budgettaire problematiek van het rijk genoemd 12). De beoogde besparing moet met name een tegengewicht bieden tegen de aanzienlijke daling

van de aardgasbaten die vanaf 1987 wordt verwacht. In zoverre deze besparing wordt bereikt door de bestrijding van oneigenlijk gebruik zal niemand daar moeite mee hebben. Voor zover de besparing echter wordt bereikt ten koste van zwakke bedrijven (de derde hiervoor genoemde categorie), rijst de vraag of de budgettaire pijn niet te eenzijdig op deze kwetsbare groep wordt afgezweld.

Tot slot zij erop gewezen dat de afschaffing van de negatieve aanslag voor bepaalde groepen ondernemingen strijdig kan zijn met de strekking van het beleid dat uit anderen hoofde ten aanzien van die groepen wordt gevoerd. In dit verband kan worden gedacht aan de volgende sectoren:

- midden- en kleinbedrijf: deze sector wordt meer dan evenredig getroffen door de voorgestelde maatregelen. In de fiscale wetgeving en ook op andere beleidsterreinen zijn echter tal van maatregelen getroffen om de financiële positie van deze categorie bedrijven te verbeteren;
- innoverende bedrijven: allereerst wordt het belang van deze groep bedrijven voor de nationale economie erkend en via de nodige stimuleringsmaatregelen tot uitdrukking gebracht. De hier besproken voorstellen zullen echter ook deze groep bedrijven meer dan evenredig kunnen treffen daar innoverende bedrijven immers in de aanloopperiode vaak geen of slechts betrekkelijk lage winsten maken, maar anderzijds wel belangrijke investeringen in deze periode moeten verrichten;
- startende ondernemers: ook deze groep ondernemers wordt meer dan evenredig getroffen door de afschaffing van de negatieve aanslag, terwijl in de fiscale wetgeving en elders juist vele maatregelen zijn getroffen ten behoeve van deze ondernemers.

In dit verband zij overigens gewezen op het feit dat in de Memorie van Toelichting is aangekondigd dat — mede gezien de effecten van de afschaffing van de negatieve aanslag — met ingang van 1987 f. 100 mln. zal worden bestemd voor de oplossing van knelpunten in de landbouw, bij landbouwcoöperaties, in het midden- en kleinbedrijf en bij zelfstandigen 13). Van dit bedrag zal f. 25 mln. worden besteed aan de uitbreiding van de ondernemingsvrijstelling in de vermogensbelasting; de overige maatregelen zullen worden bekend gemaakt in de binnenkort uit te brengen Zelfstandigennotitie.

Slot

In het voorgaande werd geconstateerd dat de WIR als instrument om investeringen te sturen heeft gefaald. Voor de toekenning van investeringsfaciliteiten aan verlieslijdende of onvoldoende winstgevendende bedrijven bleek de WIR wel geschikt. Dit laatste ging echter gepaard met omvangrijk oneigenlijk gebruik van de WIR-wetgeving, dat ten gevolge van een wetswijziging per 1 januari 1984 overigens in belangrijke mate is ingeperkt.

Via het onlangs ingediende wetsvoorstel tot afschaffing van de negatieve aanslag bij toekenning van investeringsbijdragen kan ook het resterende oneigenlijke gebruik van de WIR-wetgeving effectief worden bestreden; tevens levert de uit dit voorstel voortvloeiende besparing een bijdrage

aande oplossing van de budgettaire problematiek. De indieners van het wetsvoorstel achten deze maatregel verantwoord omdat de rendementen van het bedrijfsleven sinds de invoering van de WIR aanmerkelijk zijn verbeterd en omdat de vooruitzichten op dit terrein tevens positief zijn.

Geconstateerd werd dat de gevolgen van het voorstel zeer ingrijpend zijn. Bij liefst 40% van de jaarlijkse investeringen die momenteel voor WIR-premie in aanmerking komen kan hetzij pas in de toekomst via verrekening met de verschuldigde belasting over de investeringsbijdragen worden beschikt (dit betreft 15% van de jaarlijkse investeringen), hetzij in het geheel niet meer over WIR-premie worden beschikt (dit betreft ca. 25% van de jaarlijkse investeringen). Gezien het ingrijpende karakter van het voorstel werd de cijfermatige onderbouwing van met name de gevolgen van het voorstel voor de diverse groepen getroffen ondernemers onvoldoende geoordeeld om een verantwoord oordeel te kunnen vormen over de wenselijkheid van de voorgestelde maatregelen.

Eveneens van cruciaal belang is uiteraard de vraag in welke mate investeringen achterwege zullen worden gelaten ten gevolge van de afschaffing van de negatieve aanslag. Het werd in het voorgaande aanmerkelijk geacht dat problemen rond de financierbaarheid van investeringen in dit verband een grotere rol zullen spelen dan de afname van de rentabiliteit van de geplande investeringen ten gevolge van het vervallen van de negatieve aanslag. Ten gevolge van de grote onzekerheden die op dit terrein bestaan is het echter zeer de vraag of enige kwantificering van de verwachte afname van het investeringsniveau ten gevolge van de ingediende voorstellen voldoende betrouwbare uitkomsten kan opleveren om bij de oordeelsvorming te worden betrokken.

Wanneer men na afweging van alle relevante factoren tot de conclusie komt dat afschaffing van de negatieve aanslag aanbeveling verdient, rijst vervolgens de vraag of aan de herinvoering van een investeringsaftrek niet de voorkeur moet worden gegeven. Een investeringsaftrek onderscheidt zich immers — zoals hiervoor werd aangegeven — nauwelijks van een WIR zonder negatieve aanslag. Het komt mij voor dat aan de vereenvoudiging van de wetgeving die met de herinvoering van een investeringsaftrek kan worden bereikt minstens evenveel betekenis kan worden toegekend als aan de voordelen verbonden aan het handhaven van de WIR in afgeslankte vorm. Dit is zeker het geval indien a. het verdwijnen van de kleinschaligheidstoelag wordt gecompenseerd door een verhoging van de zelfstandigenaftrek, b. zonnig de afschaffing van milieu- en energietoelag wordt gecompenseerd door een hoger percentage investeringsaftrek voor de desbetreffende investeringen en c. de investeringsaftrek geen onderdeel van de fiscale winst, maar een aftrekpost op het onzuiver inkomen vormt.

J. Doornebal

10) Idem, blz. 20.

11) Idem, blz. 16 e.v.

12) Idem, blz. 4.

13) Idem, blz. 26.