



# Kostenaftrek ter discussie

P. KAVELAARS\*

## Inleiding

„Ons belastingstelsel staat meer dan ooit ter discussie”. Zo luidt de eerste zin van de door de Tweede-Kamerfractie van de Partij van de Arbeid opgestelde nota *Weerwerk in de belastingheffing*, waarin verandering van de belastingwetgeving en de uitvoeringspraktijk gericht op een eerlijke lastenverdeling, centraal staat. Een opzienbarende opmerking kan dit allerminst genoemd worden, zelfs niet voor degenen die zich niet dagelijks met fiscale aangelegenheden bezig houden, gezien de frequente mededelingen en commentaren in dag- en weekbladen over ontgaan en ontduiken van belastingen, de daarmee samenhangende reparatiewetgeving en de hieruit voortvloeiende complexiteit van de belastingwetgeving.

In de nota wordt een aantal maatregelen voorgesteld welke een tweeledig doel hebben:

1. vereenvoudiging van de belastingwetgeving en de uitvoeringspraktijk;
2. het voeren van een belastingbeleid dat dienstbaar is aan een inkomens(herverdelings)politiek.

In onderstaand betoog zal meer specifiek worden ingegaan op een onderdeel van het rapport, te weten het streven naar een kwalitatieve en kwantitatieve beperking van de mogelijkheid tot kostenaftrek. Hiermee beogen de opstellers vereenvoudiging van de wetgeving en de uitvoeringspraktijk te bereiken. Alvoers over te gaan tot een analyse van deze voorstellen volgt eerst een kort overzicht van de belangrijkste overige voorgestelde maatregelen.

## Voorgestelde maatregelen

De grootste problemen ziet de PvdA-fractie in de sfeer van de inkomstenbelasting en specifiek bij de inkomsten uit vermogen, waar (belaste) baten vaak omgezet worden in (onbelaste) waarde-stijgingen, bij voorbeeld bij vervreemding van een vermogensbestanddeel, emigratie en overlijden (sfeerovergang). Voorgesteld wordt — in navolging van wat onder andere door prof. Zwemmer

in zijn oratie 1) is bepleit — om belasting te heffen op het moment dat de claim van de fiscus verloren dreigt te gaan ten gevolge van bovengenoemde sfeerovergangen (in het rapport merkwaardiger wijze aangeduid als „constructies”). Dit impliceert de introductie van een fictief afsplitsingsmoment, hetgeen aanzienlijke liquiditeitsproblemen met zich mee kan brengen.

Overige op het gebied van de inkomsten uit vermogen naar voren gebrachte maatregelen zijn:

- het expliciet uitbreiden van art. 22, Wet IB, („niet in dienstbetrekking verrichte werkzaamheden en diensten”) tot „transacties in onroerende goederen anders dan de eigen woning” omdat, aldus de nota, deze handelingen in wezen inkomensvormend zijn. In feite worden op deze wijze vermogensinkomsten fictief getransformeerd in arbeidsinkomsten. Dit is terecht indien, en voor zover men zijn arbeid en kennis daadwerkelijk heeft ingezet, maar niet wanneer zich een zuivere inflatoire waardestijging ten gevolge van speculatie van derden heeft voorgedaan. Een alternatief (eveneens in de nota aangedragen) is het invoeren van een vermogenswinstbelasting. Deze zou overigens een breder toepassingsgebied kunnen hebben dan een uitbreiding van art. 22, Wet IB;
- het invoeren van een fictief rendement op vermogen (zoals ook in art. 29a, Wet IB, met betrekking tot buitenlandse aandelen gebeurt). Reeds in 1892 is een voorstel in deze richting gedaan door minister Pierson in de memorie van toelichting bij de Wet tot heffing ener vermogensbelasting 2);
- het toepassen van een uniforme waardemaatstaf voor de eigen woning in de inkomstenbelasting, de vermogensbelasting en de onroerend-goedbelasting.

De tot nu toe geschetste maatregelen hebben alle betrekking op de belastingheffing in de particuliere sfeer. Op het gebied van de belastingheffing bij ondernemingen wordt onder meer gepleit voor een selectievere toepassing van de WIR,

afschaffing van de verliescompensatie bij liquidatie van buitenlandse dochterondernemingen (art. 13 lid 5, Wet Vpb) en afschaffing van de spaarbankvrijstelling.

Op het terrein van de uitvoering wordt gepleit voor het invoeren van renteverrekening bij de (voorlopige) aanslagregeling, hetgeen bij de huidige stand van de automatisering weinig problemen zou opleveren, en het invoeren van een systeem van afdracht op aangifte voor de vennootschapsbelasting. Absolute voorwaarde voor de invoering van dit stelsel is de afschaffing van „het nieuwe feit” bij de toepassing van deze belasting.

## Aftrekbare kosten

Niet alleen de PvdA pleit, blijkens haar verkiezingsprogramma en de nota, voor een beperking van de aftrekbaarheid van kosten, ook de overige (grote) partijen zitten op dit spoor 3). Dit kan worden afgeleid uit de discussiebijdragen op een door het Fiscaal Economisch Dispuut van de Erasmus Universiteit Rotterdam georganiseerde forumdiscussie op 27 april jl. welke in het teken stond van de belastingparagrafen van de vier grootste politieke partijen. Deze beperking in de aftrekbaarheid zou, aldus deze partijen, gepaard moeten gaan met een gelijktijdige verlaging van het tarief van de inkomstenbelasting.

Uit het voorgaande zou geconcludeerd kunnen worden dat politiek gezien vrij snel tot concrete maatregelen op het terrein van de aftrekbare kosten kan worden besloten. Om twee redenen lijkt dit niet erg waarschijnlijk. Ten eerste zullen de partijen slechts daar willen snoeien in de aftrekbare kosten waar het hun achterban het minst slecht uitkomt. Ten tweede zullen sommigen een algehele tariefverlaging propageren, terwijl anderen daarentegen een daling van de hoogste marginale tarieven zullen bepleiten.

In het navolgende zal eerst een korte schets 4) worden gegeven van het huidige stelsel van aftrekbare kosten. Daar-

\* De auteur is verbonden aan de economische faculteit van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1) Prof. dr. J. W. Zwemmer, *Valt er nog iets aan het ontgaan van inkomstenbelasting te doen?*, oratie gehouden op 9 maart 1981 aan de Universiteit van Amsterdam.

2) Zie ook: J. Rensema, Terug naar Pierson?, in *Tolvrije Gedachten*, bundel ter gelegenheid van het afscheid van prof. H. J. Doedens, Kluwer, Deventer, 1980.

3) Zie ook: P. Kavelaars, Verslag forumdiscussie Fiscaal Economisch Dispuut, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 28 mei 1981, blz. 652.

4) Zie voor een meer uitgebreid overzicht: Drs. K. R. Kinderman, Omtrent de huidige situatie m.b.t. de aftrekbare kosten, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 18 juni 1981, blz. 725.

na zal worden ingegaan op de door de PvdA gedane voorstellen.

### De aftrekbare kosten in de ondernemingsfeer

In de ondernemingsfeer zijn alle kosten aftrekbaar indien ze een zakelijk karakter hebben. Dit wil zeggen dat ze gericht moeten zijn op de zakelijke belangen van het bedrijf. De belastingadministratie heeft het recht dit te toetsen. Is dit zakelijke motief op enigerlei wijze vastgesteld dan is ook de gehele daarmee samenhangende uitgave aftrekbaar met andere woorden, de hoogte van het bedrag kan niet ter discussie staan (er mag niet worden getreden in het beleid van de ondernemer). Of een uitgave op grond van een zakelijk motief is gedaan wordt meestal beantwoord aan de hand van het finaliteitscriterium (wat is het doel van de uitgave?).

In de Wet IB wordt een tweetal gevallen geregeld waarbij geheel geen, of slechts een beperkte aftrek is toegestaan. Deze zijn te vinden in art. 42, Wet IB. Het eerste heeft betrekking op de zogenaamde standsuitgaven. Dit wil, volgens de Hoge Raad, zeggen uitgaven, „waarmee iemand in zijn persoonlijk leven het maatschappelijk aanzien of gewicht van zekere functie tot uitdrukking tracht te brengen”. Deze uitgaven zijn nu volgens art. 42 lid 1, Wet IB, niet aftrekbaar indien ze „haar grond uitsluitend of mede vinden in het particuliere leven van de belastingplichtige”. Het doel van de bepaling is het voorkomen van talrijke en tijdrovende procedures in gevallen waarin het persoonlijke karakter van een uitgave overheerst, terwijl toch een zakelijk verband niet onaanneemelijk is. Bij deze standsuitgaven dient men onder andere te denken aan kosten van kleding en recepties.

Een tweede beperking in de aftrekbaarheid is te vinden in lid 2 van het desbetreffende artikel: indien gebruik wordt gemaakt van een auto welke tot de onderneming behoort wordt 20% van de cataloguswaarde van de auto niet als aftrekbare kosten aangemerkt. Dit bedrag wordt toegerekend aan het privé-gebruik. Tegenbewijs ten aanzien van deze 20%-regeling is mogelijk, doch de belastingplichtige zal dan moeten aantonen dat de auto uitsluitend of nagenoeg uitsluitend ten behoeve van de onderneming wordt gebruikt.

Deze regeling van art. 42, Wet IB, is in feite in strijd met de gedachte dat niet in het beleid van de ondernemer mag worden getreden. Zij wordt gerechtvaardigd door het beginsel van de rechtszekerheid en de doelmatigheid.

### De aftrekbare kosten in de particuliere sfeer

In de particuliere sfeer (niet-ondernemingsfeer) liggen de zaken wat min-

der eenvoudig, hetgeen onder meer blijkt uit het aantal gevoerde gerechtelijke procedures. In de eerste plaats wordt een onderscheid gemaakt tussen kosten met betrekking tot de bron en kosten gemaakt ten behoeve van het verkrijgen van inkomsten uit die bron. De uitgaven met betrekking tot de bron zijn niet aftrekbaar hetgeen duidelijk blijkt uit de tekst van art. 35, Wet IB: „Aftrekbare kosten zijn de op de inkomsten drukkende uitgaven . . .”. In de praktijk is dit onderscheid tussen bronkosten en inkomensverwervende kosten niet altijd scherp te trekken. Hoe gering de verschillen kunnen zijn leren de volgende twee arresten: In 1977 stelde een arrest de proceskosten, gemaakt om een bestaande alimentatieuitkering te verhogen, aftrekbaar, terwijl daarentegen werd in 1978 beslist dat proceskosten die gemaakt zijn ter verkrijging van een alimentatieuitkering, niet aftrekbaar zijn.

Is vastgesteld dat de uitgaven (mede) zijn gedaan met het oog op verwerving, behoud of inning van inkomsten, dan dient een tweede onderscheid te worden gemaakt, namelijk in steeds aftrekbare kosten (d.w.z. uitgaven die met uitschakeling van alle persoonlijke omstandigheden door ieder uit hoofde van de aard der dienstbetrekking gemaakt moeten worden binnen de grenzen der redelijkheid) en kosten die mede samenhangen met het persoonlijke leven van de belastingplichtige, welke slechts beperkt aftrekbaar zijn. In dit tweede geval zal getoetst moeten worden aan een tweetal criteria:

1. dragen de uitgaven objectief bij tot een behoorlijke vervulling van de dienstbetrekking (redelijkheids criterium)?;
2. zouden de betreffende uitgaven niet, of althans tot een lager bedrag zijn gedaan door iemand die niet een dienstbetrekking als die van belastingplichtige vervult doch wat inkomen, vermogen en gezin betreft in dezelfde omstandigheden verkeert?.

Deze criteria zijn vastgelegd in het arrest van de Hoge Raad waarbij geschilpunt was of de uitgave voor studieboeken van een leraar aftrekbaar was. In latere arresten is het belang van het tweede (subjectieve) criterium naar de achtergrond gedrongen: alleen in geval de grenzen der redelijkheid worden overschreden is aftrek in beperkte mate mogelijk. De bewijslast met betrekking tot dit redelijkheids criterium is gelegd bij de inspecteur. Deze gang van zaken zal in de jurisprudentie waarschijnlijk tot gevolg hebben dat hogere aftrekposten worden geaccepteerd en tevens minder gerechtelijke procedures ahangig zullen worden gemaakt.

Naast de hier geschetste algemene regeling geven de artikelen 36 en 37, Wet IB, nog een nadere uitwerking in de vorm van het reiskostenforfait ten

behoefte van het woon-werkverkeer en het (algemene) kostenforfait (4%-regeling). Ratio van deze forfaitaire regelingen is gelegen in het streven naar een beperking van het aantal mogelijke geschillen onder handhaving van een zo rechtvaardig mogelijke belastingheffing. Ten slotte is ook in de particuliere sfeer het al eerder genoemde art. 42, Wet IB, van toepassing (standsuitgaven en 20%-bijtelling voor privégebruik van de auto van de zaak).

Een geheel andere groep van uitgaven welke voor aftrek in aanmerking komt, is die ingevolge de persoonlijke verplichtingen-, buitengewone lasten- en aftrekbare-giftenregeling (artikelen 45, 46 en 47, Wet IB). Fundamenteel onderscheid tussen deze drie groepen en de aftrekbare kosten is dat de eerste groepen van inkomensbestedende aard zijn, terwijl de aftrekbare kosten een inkomensverwervend karakter hebben. Daar de inkomensverwerving uitgangspunt vormt voor de Wet IB is er in feite geen aanleiding inkomensbestedende uitgaven in aftrek te brengen op het (onzuivere) inkomen. De reden dat deze uitgaven toch aftrekbaar zijn ligt in hun draagkrachtverminderend karakter.

### Voorstellen van de PvdA

Het totaal van bovengenoemde wetsartikelen biedt de belastingplichtige ruime mogelijkheden tot het aftrekken van allerlei uitgaven. Voor zover dat rechtens en volgens de strekking der wet juist is, kan niemand daar bezwaar tegen maken. Steeds meer echter tracht men uitgaven in aftrek te brengen die geheel of grotendeels in de persoonlijke of inkomensbestedende sfeer liggen, hetgeen onder andere een gevolg is van de door velen te hoog geachte tarieven. De mogelijkheid deze laatsbedoelde aftrekken vanuit de belastingadministratie te blokkeren is — gezien de ontwikkeling in de jurisprudentie (zie hiervoor) en de beperkte mankracht op de inspectie — steeds verder teruggedrongen. Het is dan ook toe te juichen dat er vanuit de politiek, onder andere geconcretiseerd in de PvdA-nota, meer aandacht aan deze problematiek wordt geschonken. Ook hierin wordt een onderscheid gemaakt in een ondernemingsfeer en een particuliere sfeer.

De maatregelen in de ondernemingsfeer behelzen het volgende:

- a. beperking van de afschrijvingskosten van personenauto's tot bij voorbeeld een maximum van f. 35.000;
- b. beperking van de aftrekbaarheid voor gemaakte reiskosten op basis van hetzelfde bedrag als bij a;
- c. beperking van de aftrekbaarheid van representatiekosten tot een bepaald percentage van de loonsom of de bedrijfskosten of (hetgeen de voorkeur geniet) een bepaald percentage van de dienaangaande uitgaven (gedacht wordt aan 60-75%).

De voorstellen van de PvdA-fractie impliceren theoretisch een verregaande inbreuk op het fiscale-winstbepalingsstelsel. Enerzijds namelijk zijn alle voordelen voortvloeiende uit de bedrijfsuitoefening winst en als zodanig belastbaar, anderzijds dienen daardoor alle kosten, mits zakelijk gemotiveerd, aftrekbaar te zijn. Het plan van de PvdA behelst nu het invoeren van een (forfaitair) redelijkheidscriterium aan de kostenzijde (zoals reeds in de particuliere sfeer toepassing vindt) zonder dat aan de inkomstenkant beperkingen worden opgelegd. Uit dit oogpunt bezien lijkt deze gedachte dan ook niet te accepteren. Denken wij echter terug aan art. 42, Wet IB, dan blijkt het plan in feite (slechts) neer te komen op een uitbreiding van de werkingssfeer van art. 42. Het is naar mijn mening dan ook zeer wel aanvaardbaar dit artikel op deze wijze uit te breiden, daar dit een doelmatig en eenvoudig te realiseren ingreep is in de aftrekbaarheid van kosten. Overigens is het verstandig de grenzen van de aftrekbaarheid niet te laag te stellen. Het onder c gedane voorstel om de representatiekosten aan de loonsom te koppelen lijkt mij echter minder juist. Dit zou immers een niet te accepteren rechtsongelijkheid teweegbrengen tussen arbeids- en kapitaalintensieve bedrijven.

Overigens is deze problematiek rond de aftrekbare ondernemingskosten in samenhang met art. 42, Wet IB, uitgebreid aan de orde geweest in een arrest van Hoge Raad waarin het draaide om een zeer dure personenauto. Op de totale kosten werd eerst de 20%-regeling van lid 2 toegepast, terwijl op de overige 80% (zijnde zakelijke kosten) de inspecteur het redelijkheidscriterium wilde toepassen. De Hoge Raad besliste dat (het huidige) art. 42, Wet IB, daar geen ruimte toe laat, hetgeen juist is, doch betreurenswaardig daar hier persoonlijke motieven een duidelijke rol speelden. In deze gevallen biedt het voorstel van de PvdA onder meer een oplossing. In dit kader is het overigens aardig te zien dat onze zuiderburen per 10 februari 1981 hun „Wetboek van de Inkomstenbelasting” onder andere op dit punt hebben aangepast op een wijze welke in hoge mate overeenstemt met de voorstellen in de nota:

— alleen beroepsuitgaven welke op

redelijke wijze door beroepsbehoeften kunnen worden verantwoord zijn aftrekbaar;

— worden normen vastgesteld welke bepalen in hoeverre de kosten van auto's van ondernemingen die ter beschikking staan aan directieleden aftrekbaar zijn 5).

Ook voor de belastingheffing in de particuliere sfeer heeft de PvdA-fractie een aantal beperkingen van de aftrekbaarheid in petto. De belangrijkste zijn:

1. het invoeren van negatieve persoonlijke verplichtingen. Indien in enig jaar een restitutie van een in een eerder jaar gedane persoonlijke verplichting plaatsvindt, dient deze verrekend te worden met een zelfde soort persoonlijke verplichting in het jaar van restitutie. Leidt dit tot een positief bedrag dan behoeft dit op grond van de huidige wetgeving niet bij het inkomen te worden opgeteld. Naar de mening van de PvdA zou dit wel moeten. Immers, is in enig jaar ten onrechte, of tot een te hoog bedrag een persoonlijke verplichting opgevoerd dan dient dit volledig gecorrigeerd te worden. De memorie van toelichting op de Wet IB verdedigt de huidige situatie door te wijzen op de complexiteit die negatieve persoonlijke verplichtingen met zich mee zouden brengen. Gezien het feit dat ook nu verrekening bij restitutie — voor zover mogelijk — moet plaatsvinden lijkt mij dit een oneigenlijk argument;
2. de reeds in het begin van dit artikel geuite vrees dat overeenstemming tussen politieke partijen niet snel zal worden gerealiseerd met betrekking tot het type aftrekposten lijkt, door het voorstel tot beperking van de aftrekbaarheid van ziekte- en verzorgingskosten als buitengewone last, te worden geloochenstraft. Het is immers niet onmogelijk dat deze kosten relatief meer bij de lagere-inkomensgroepen zullen voorkomen, bij voorbeeld ook in vergelijking met de aftrek van studiekosten. De PvdA motiveert deze beperking door te wijzen op de ruime werking van het sociale-zekerheidsstelsel;
3. ten slotte wil ik hier nog noemen het voorstel tot het invoeren van het auto-kostenforfait in de loonbelasting. Ook

deze gedachte dient naar mijn mening positief te worden benaderd, zeker nu er een wetsvoorstel ligt om de aanslaggrens voor de inkomstenbelasting op te trekken tot f. 60.000. Het niet opnemen van de regeling in de loonbelasting kan tot een hoge mate van rechtsongelijkheid leiden.

Tegenover deze lastenverzwaringen wordt onder andere gepleit voor het verhogen van het minimum bedrag van de reiskostenregeling (sinds 1974 staat dit op f. 200) en het maximum bedrag van de 4%-regeling (staat sinds 1971 op f. 800).

Opvallend is overigens dat er in de sfeer van de aftrekbare kosten weinig maatregelen worden voorgesteld die het onzuivere inkomen verhogen. Dit onzuivere inkomen vormt immers onder meer een minimum grens voor de aftrek van persoonlijke verplichtingen en aftrekbare giften. Door de aftrekbare kosten te beperken zou het onzuiver inkomen worden verhoogd, hetgeen tevens een beperking in de aftrek van buitengewone lasten en aftrekbare giften met zich meebrengt.

## Conclusie

Naar mijn mening verdienen de voorstellen van de PvdA-fractie serieuze overweging, daar de voorstellen tot een doelmatige en gerechtvaardigde beperking van de aftrekbaarheid van uitgaven kunnen leiden. De beperking zal overigens gepaard moeten gaan met een verlaging van het tarief over de gehele linie. Tevens dienen nu ook de andere partijen duidelijk te maken waar hun prioriteit in deze ligt, waarna overleg en concrete maatregelen kunnen volgen. Overigens moet wel bedacht worden dat hiernede nog geen sprake is van een mogelijke totale oplossing van de problemen in de fiscale wereld. Daartoe dient een grondige studie zijn beslag te krijgen welke de opzet van het gehele belastingstelsel tot voorwerp van onderzoek heeft.

P. Kavelaars

5) Zie: V. Saliens, Bespreking van de herstellwet inzake fiscale bepalingen van 10 februari 1981, *Algemeen Fiscaal Tijdschrift*, mei 1981, blz. 124-126.