

Loonbelasting versus inkomstenbelasting

Op het ogenblik staat de verhouding tussen de loonbelasting enerzijds en de inkomstenbelasting anderzijds volop in de belangstelling. Dit is voor een belangrijk deel terug te voeren op de omstandigheid dat gedurende de afgelopen anderhalf jaar twee rapporten die uitvoerig op deze verhouding ingaan, het levenslicht hebben aanschouwd. Allereerst besteedde de Commissie tot verlichting van de administratieve verplichtingen van het bedrijfsleven (Commissie-Grapperhaus) in haar op 1 juli 1985 uitgebrachte rapport 'Heerendiensten' veel aandacht aan dit onderwerp. Vervolgens kwam ook de Commissie tot vereenvoudiging van de loon- en inkomstenbelasting (Commissie-Oort) in haar op 27 mei 1986 aan de regering aangeboden rapport 'Zicht op Eenvoud' met duidelijke uitspraken dienaangaand. Bovendien besteedde de verhouding tussen loonbelasting en inkomstenbelasting vanuit een totaal andere invalshoek, en komen dan ook tot uiteenlopende conclusies en aanbevelingen. Hierover werd 3 oktober jongstleden uitvoerig van gedachten gewisseld door een panel van fiscaal deskundigen dat werd bijeengeroepen in het kader van door de Tweede Kamer gehouden hoorzittingen naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Oort. In dit artikel zal worden ingegaan op de diverse argumenten pro en contra. Hierbij zal ook worden stilgestaan bij de met deze kwestie in nauw verband staande vraag of de huidige beschikking loonbelasting al dan niet moet worden vervangen door een zogenaamde negatieve voorlopige aanslag inkomstenbelasting. In dit verband zal ook aandacht worden besteed aan de personele en budgettaire gevolgen die de eventuele invoering van een dergelijke maatregel zou hebben voor de fiscus.

Voorheffing of eindheffing

Wat de onderlinge verhoudingen tussen loonbelasting en inkomstenbelasting betreft bestaan twee stromingen die volstrekt tegengestelde opvattingen huldigen. De eerste stroming is van mening dat de loonbelasting moet fungeren als een zeer globale en eenvoudige voorheffing op de inkomstenbelasting. Als vervolg op deze voorheffing moeten alle belastingplichtigen jaarlijks een aangifte en aanslag inkomstenbelasting krijgen. De andere stroming daarentegen is van oordeel dat de loonbelasting zoveel mogelijk

eindheffing moet zijn, een aangifte en aanslag inkomstenbelasting moeten zo min mogelijk worden opgelegd.

De Commissie-Grapperhaus kan tot de eerstgenoemde stroming worden gerekend. Zij benadert de vraag welk karakter voor de loonbelasting het meest gewenst is door de administratieve lasten die gepaard gaan met het innen van loon- en inkomstenbelasting centraal te stellen. Uitgaande van het door haar zelf ontwikkelde criterium van de 'evidente efficiency' (dat inhoudt dat administratieve verplichtingen slechts aan het bedrijfsleven mogen worden opgelegd indien duidelijk is dat de hiermee gepaard gaande lasten voor het bedrijfsleven geringer zijn dan de lasten van de overheid indien zij de betreffende werkzaamheden zelf voor haar rekening zou nemen) komt zij tot de conclusie dat het macro-economisch het meest efficiënt is dat het bedrijfsleven wordt belast met de inhouding en afdracht van loonbelasting en premies volksverzekeringen. De hiermee samenhangende verplichtingen geven naar haar mening echter grote administratieve lasten. Daarom zouden deze verplichtingen aanzienlijk moeten worden verlicht. Hiertoe doet zij enige concrete voorstellen die ertoe leiden dat de loonbelasting een sterk vereenvoudigde voorheffing op de inkomstenbelasting wordt. De werkgever hoeft dan geen rekening meer te houden met persoonlijke omstandigheden van de werknemer, die worden namelijk in beschouwing genomen bij de aanslag inkomstenbelasting die wordt opgelegd aan de werknemer.

De Commissie-Oort kiest bij haar benadering een geheel andere invalshoek. Zij heeft vereenvoudiging voor de burger centraal gesteld. Uit recente onderzoeken is namelijk gebleken dat een groot deel van de belastingplichtigen niet in staat is zelfstandig zijn aangiftebiljet inkomstenbelasting in te vullen. Dit brengt haar ertoe om vereenvoudiging voor de burger centraal te plaatsen in haar voorstellen. Daartoe moet naar haar mening de loonbelasting (in de terminologie van de Commissie-Oort loonheffing) zoveel mogelijk eindheffing zijn, en moeten de burgers zo min mogelijk in de inkomstenbelastingfeer worden betrokken.

Mijn sympathie gaat het meest uit naar eerstgenoemde stroming. Hoewel ik het belang van eenvoud voor de burger niet wil onderschatten, ben ik toch van oordeel dat werkgevers in hun rol van inhoudingsplichtige momenteel worden opgezegd met teveel en te ingewikkelde administratieve verplichtingen.

ESB

Rubrieken

Deze zijn de laatste jaren in omvang alleen maar toegenomen. Vaak gaat het hierbij om persoonlijke omstandigheden van de belastingplichtige die uitsluitend een rol spelen in diens relatie met de fiscus en die volledig losstaan van de relatie werkgever/werknemer. Ik doel in dit verband bij voorbeeld op de werkzaamheden die voor een werkgever worden te weeggebracht door de verwerking van de zogenaamde beschikking loonbelasting. Deze beschikking, waarop in het verdere vervolg van dit artikel uitgebreid zal worden teruggekomen, bewerkstelligt dat reeds bij de inhouding van loonbelasting rekening wordt gehouden met aftrekposten van de belastingplichtige zoals rente, buitengewone lasten, e.d. Ik vind het niet terecht dat werkgevers te maken hebben met verplichtingen uit dien hoofde, die vaak nog tijdrovend zijn ook. Deze factoren moeten worden geregeld daar waar zij thuishoren, te weten in de relatie tussen werknemer en fiscus. Dat kan door middel van aanslagen inkomstenbelasting, die volgen op een eerdere globale inhouding van loonbelasting door de werkgever.

Een andere factor die er mijns inziens voor pleit om de loonbelasting niet eindheffing te doen zijn, is dat de huidige situatie (die inhoudt dat voor een niet gering aantal werknemers de loonbelasting wél eindheffing is) met zich meebrengt dat velen steeds meer gaan denken in netto-terminen. Vele werknemers hebben nauwelijks een idee noch over de omvang van het traject tussen hun brutoloon en nettoloon noch over de bestanddelen waaruit dit loon bestaat. Van de werkgeverspremie volksverzekeringen en werknemersverzekeringen die hun werkgever voor hen verschuldigd is zijn zij zich al helemaal niet bewust. Ik acht dit een onwenselijke ontwikkeling. Het lijkt mij zinvol om de werknemer zich bewust te laten zijn van de omvang en de samenstelling van zijn bijdrage aan de collectieve sector. Een systeem waarbij alle werknemers worden geconfronteerd met aanslagen inkomstenbelasting biedt hiertoe een goede mogelijkheid. Zelfs één van de voorstellen van de Commissie-Oort, die juist de loonheffing als eindheffing tot uitgangspunt had, kan een eerste goede aanzet vormen op weg naar een dergelijk systeem. Ik doel hierbij op het voorstel om aan werknemers, aan wie een beschikking vermindering loonheffing is verleend, een vragenformulier te zenden dat eventueel aanleiding kan geven tot een aanslag inkomenshef-

ving. Wellicht zou ook aan de andere werknemers een dergelijk formulier kunnen worden toegestuurd.

Verminderingsbeschikking loonbelasting of negatieve aanslag inkomstenbelasting

Bovengenoemde procedure rond de beschikking loonbelasting brengt mij op een volgend punt, te weten het al dan niet vervangen van deze beschikking. Onder de huidige wetgeving kan de inspecteur via de verminderingbeschikking aan de werkgever toestemming geven reeds bij de inhouding van loonbelasting met sommige aftrekposten rekening te houden. Op die manier wordt voor de werknemer het liquiditeitsnadeel voorkomen, dat intreedt indien met deze aftrekposten pas rekening wordt gehouden bij de aanslag inkomstenbelasting. De verminderingbeschikking wordt later altijd gevolgd door een aanslag inkomstenbelasting, waarmee de fiscus wil controleren of de aftrekposten juist zijn geschat.

Naar de mening van hen, die een systeem met loonbelasting als eindheffing voorstaan, moet de beschikking worden vervangen door een negatieve voorlopige aanslag inkomstenbelasting (ib); persoonlijke omstandigheden van de werknemer behoren immers in de inkomstenbelastingfeer geregeld te worden. Zoals ik reeds eerder heb gesteld, kan ik mij volledig verenigen met deze opvatting. Deze principiële voorkeur wordt verder versterkt door het praktische gegeven, dat de verwerking van de beschikking voor de werkgever vaak veel meer werk met zich brengt dan het simpele verwerken van het in de beschikking vermelde eindbedrag in de loonboekhouding wat sommigen schijnen te denken. In de praktijk worden beschikkingen namelijk veelal te laat ingeleverd; bovendien moeten vaak mutaties worden verwerkt in geval van veranderingen in de persoonlijke omstandigheden van de werknemer. Ten einde enerzijds de werkgever te ontlasten van deze werkzaamheden die hem eigenlijk niet rechtstreeks aangaan en anderzijds liquiditeitsnadeel voor de werknemer te voorkomen, verdient het daarom aanbeveling over te gaan tot invoering van door de fiscus aan de werknemer rechtstreeks op te leggen negatieve voorlopige aanslagen die maandelijks betaalbaar moeten worden gesteld.

In haar in maart 1986 uitgebrachte standpunt inzake het rapport 'Heerendienst' heeft de regering desondanks laten weten vooralsnog deze variant niet te willen kiezen. De hiervoor aangedragen argumenten vind ik niet overtuigend. Zo wijst de regering op het risico van invorderingsproblemen indien achteraf blijkt dat vanwege tussentijdse veranderingen in persoonlijke omstandigheden van de belastingplichtige op voorhand teveel belasting is teruggeven. Ongeacht de vraag of

dit risico inderdaad zo groot is, acht ik het niet meer dan logisch dat dit risico neerslaat daar waar het thuishoort dat wil zeggen bij de fiscus. Het is niet rechtvaardig om de werkgever te laten opdraaien voor het eventuele mislukken van invordering door de fiscus, zoals nu gebeurt bij de verminderingbeschikking.

Een ander bezwaar dat de regering noemt is dat bij afschaffing van de beschikking bedrijven worden geconfronteerd met een financieel nadeel, doordat voortaan de opslagpremies volksverzekeringen over een hogere grondslag moeten worden betaald. Dit financieel nadeel zou op macrobasis volgens berekeningen van het Ministerie van Financiën uit 1981 f. 100 à f. 150 mln. bedragen. Ik acht dit bezwaar evenmin valabel, nu de centrale ondernemingsorganisaties zich meer dan eens hebben uitgesproken voor afschaffing van de beschikking 1). Ik kan mij niet voorstellen dat zij volledig aan dit aspect zijn voorbijgegaan, het lijkt mij meer aannemelijk dat zij dit nadeel op de koop toe hebben willen nemen. Daarbij komt dat dit nadeel niet per definitie een nadeel behoeft te vormen: bovengenoemde f. 100 à f. 150 mln. zouden immers kunnen worden ingezet voor verlaging van deze premies.

Verder acht de regering het onwenselijk dat met de invoering van de negatieve voorlopige aanslag een nieuwe kasstroom tussen fiscus en werknemer wordt ingevoerd. Ik betwijfel of dit bezwaar onoverkomelijk is het moet toch immers mogelijk zijn voor de fiscus om deze kasstroom te verwerken nu er een FI-nummer (fiscaal nummer) is ingevoerd en nu de automatisering ook bij de fiscus steeds meer voortschrijdt.

Verzwarende werkzaamheden belastingdienst

Hiermee kom ik op de vraag of de fiscus wel in staat is om op bevredigende wijze uitvoering te geven aan een systeem met loonbelasting als globale voorheffing op een inkomstenbelasting waarin iedereen wordt betrokken onder gelijktijdige vervanging van de verminderingbeschikking door de negatieve voorlopige aanslag ib.

Bij de beantwoording van deze vraag kan een belangrijke rol worden toegekend aan de gevolgen voor de belastingdienst van eventuele invoering van de voorstellen van de Commissie-Oort. Berekend is dat een aanzienlijke vermindering van taken van de belastingdienst zou optreden. In elk geval zou een totale besparing van 1100 à 1375 arbeidsjaren kunnen worden bereikt. De gevolgen van enkele andere voorstellen met betrekking tot aftrekposten en het soms vervallen van de verplichte aanslag inkomstenbelasting na een beschikking loonbelasting konden niet exact worden bere-

kend, maar worden geraamd op 300 arbeidsjaren. In totaal resulteert dus een besparing van 1400 à 1675 arbeidsjaren. Uitgaande van een gemiddelde salarislast van f. 60.000 per werknemer komt dit overeen met een besparing van f. 85 à f. 105 mln.

Duidelijk is in elk geval dat de besparing, die verkregen wordt doordat een beschikking loonbelasting niet altijd meer hoeft te worden gevolgd door een aanslag inkomstenbelasting dank zij het invullen van het reeds eerder genoemde vragenformulier, niet meer bedraagt dan een fractie van 300 arbeidsjaren. Dit betekent a contrario dat een volledige vervanging van de beschikking door een negatieve voorlopige aanslag IB nauwelijks zou leiden tot extra werkzaamheden in vergelijking met de door Oort voorgestane situatie. Slechts het maandelijks betaalbaar stellen van de negatieve voorlopige aanslagen zou enige extra werkzaamheden met zich meebrengen, maar zoals reeds eerder is gesteld, lijkt dit niet onoverkomelijk dank zij het FI-nummer en de voortschrijdende automatisering. Ook in vergelijking met de huidige situatie zou er qua omvang van werkzaamheden niets wezenlijks veranderen; onder het huidige regime moet immers een beschikking altijd worden gevolgd door een aanslag inkomstenbelasting.

Anders wordt dat indien gekozen wordt voor een systeem met de loonbelasting als globale voorheffing op de inkomstenbelasting waarin iedereen betrokken wordt. Dit zou in elk geval ertoe leiden dat in twee miljoen gevallen een aanslag moet worden opgelegd waar dit nu niet het geval is omdat het loon het enige inkomen is en er geen ingewikkelde aftrekposten zijn. Het valt niet te ontkennen dat dit een taakverzwaring voor de fiscus zou betekenen. Dank zij de voortschrijdende automatisering behoeft dit mijns inziens zeker op termijn echter geen onoverkomelijke hindernis te zijn. Bovendien kan het FI-nummer hierbij een nuttige rol vervullen. Ten slotte wijs ik er op dat eventuele invoering van de Oort-voorstellen zoals is gebleken zou leiden tot het vrijkomen van extra capaciteit bij de belastingdienst. Deze capaciteit zou dan kunnen worden ingezet om bovengenoemde taakverzwaring op te vangen.

In dit verband is het belangrijk dat ik het voorstel om de loonheffing eindheffing te doen zijn, theoretisch gezien niet beschouwd als een essentieel element in de totale Oort-voorstellen. Indien toch zou blijken dat de nieuwe werkzaamheden een te grote belasting leggen op het apparaat van de belastingdienst, bij voorbeeld omdat

1) Zie de brief d.d. 12 december 1985 van de Raad van Centrale Ondernemingsorganisaties RCO aan de Commissie-Oort. Zie ook de brief d.d. 30 mei 1986 van de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden RNWV aan de Vaste Commissie voor het Midden- en Kleinbedrijf van de Tweede Kamer.

wordt afgezien van invoering van de Oort-voorstellen waardoor geen extra capaciteit vrijkomt, dan kan wellicht de reeds gememoreerde vragenformulierprocedure analoog worden toegepast op alle belastingplichtigen. De fiscus kan dan in eerste instantie volstaan met het zenden van dit eenvoudig gestructureerde formulier, waarop alle inkomensbestanddelen en aftrekposten zijn ingevuld waarmee bij de inhouding van loonbelasting reeds rekening is gehouden. Vervolgens kan aan de hand van de beantwoording van dit formulier door de belastingplichtige worden beslist of het wel of niet noodzakelijk is om een volledig aangiftebiljet te laten invullen. In vele gevallen, zoals in de reeds genoemde twee miljoen gevallen waarin het loon het enige inkomen is en er geen ingewikkelde aftrekposten bestaan, zal dat waarschijnlijk niet eens nodig blijken te zijn.

Conclusie

Het moge duidelijk zijn dat mijn voor-

keur uitgaat naar een loonbelasting die fungeert als een globale voorheffing op de inkomstenbelasting. In dat geval kunnen allerlei elementen die louter betrekking hebben op persoonlijke omstandigheden van de werknemer via aanslagen inkomstenbelasting worden geregeld in de relatie fiscus-werknemer alwaar zij eigenlijk ook thuishoren. Bovendien kan de werknemer zich op die manier bewust worden van zijn bijdrage aan de collectieve sector. Deze verschuiving naar de inkomstenbelastingsfeer zou gepaard moeten gaan met een vervanging van de beschikking loonbelasting door de negatieve voorlopige aanslag inkomstenbelasting. Het is te betreuren dat de regering zich voor dit laatste niet heeft willen uitspreken in haar standpunt inzake het rapport *'Heerendiensten'*. Gelukkig heeft men echter bij die gelegenheid laten weten dat het voorstel nader moet worden bestudeerd. Hopelijk leidt dit tot andere inzichten. Dit zal reeds spoedig kunnen blijken, omdat de regering over enige weken haar standpunt over het rapport *'Zicht op eenvoud'* naar buiten zal brengen. Het lijkt mij dat zij bij haar

standpuntbepaling over de positie van de loonbelasting en de invoering van de negatieve voorlopige aanslag inkomstenbelasting de rapporten van de commissies Grapperhaus en Oort naast elkaar zal moeten leggen, en vervolgens een keus tussen de in beide rapporten gehuldigde opvattingen zal moeten maken. Hierbij komt het mij voor dat de voorstellen van de Commissie-Oort inzake deze kwestie geen essentieel element vormen in relatie tot haar overige voorstellen. Dit sluit de mogelijkheid niet uit dat besloten wordt tot invoering van deze voorstellen, onder gelijktijdige globalisering van de loonbelasting en introductie van de negatieve voorlopige aanslag IB.

W.F. Mulder

De auteur is secretaris fiscale zaken en Europese integratie bij het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond.