

# Fiscaal

## Lijn-Oort doorgezet

"Wacht tot het licht gedoofd is, er kan nog een commissie komen!" De belastinghervormingstrein van de commissie-Oort was nog maar net voorbij geraasd, of er werd al weer een nieuwe belastinghervormingscommissie in het leven geroepen. Kennelijk was een regeerakkoord tussen de PvdA en het CDA slechts haalbaar als de pikante fiscale strijdpunten tijdelijk in een commissoriale vrieskist konden worden opgeborgen. Te gelegener tijd kunnen dan de fiscale beleidsdoelstellingen alsnog in de politieke magnetron van 's lands vergaderzaal als hapklare wetgevingsbrokken worden opgediend. Deze tweede hervormingscommissie, genoemd naar haar voorzitter mr. W.F.C. Stevens, heeft op 3 juli haar hervormingsplannen ontvouwd. Ze geldt als de intellectueel-politieke erfopvolger van de commissie-Oort. Het voornaamste voorstel van deze commissie was het invoeren van één vast tarief over een lang inkomens-traject. Een zo lang mogelijk inkomens-traject waarvoor maar één tarief geldt, heeft veel voordelen. Een groot deel van de belastingplichtigen heeft dan niet langer te maken met complicerende gevolgen van de progressie. Om dat ene tarief over

een lang inkomens-traject te bereiken werd door de commissie-Oort voorgesteld de premies van de volksverzekeringen met de loon- en inkomstenbelasting in één heffing samen te brengen en de heffingsgrondslag te uniformeren.

De voorstellen van de commissie-Oort hebben in grote lijnen de tariefstructuur van de huidige belastingwetgeving bepaald. Door samenvoeging van de inkomstenbelasting met de premies volksverzekering kon een belangrijke grondslagverbreding worden gerealiseerd. De premies volksverzekeringen kwamen daardoor immers als aftrekpost voor de inkomstenbelasting te vervallen. Deze grondslagverbreding vormde een logische consequentie van de samenvoegingsdoelstelling. Ze leverde dan ook weinig kritiek op.

Wat wel tot een storm van kritiek leidde was de invoering van de 'gemengde kosten'. Bepaalde zakelijke kosten werden slechts beperkt aftrekbaar. Deze aanpassing had met de voorstellen van de commissie-Oort niets meer te maken. Het gestoethaspel rond het reiskostenforfait smoorde vervolgens elke hoop dat de Oortwetgeving per saldo nog een positieve bijdrage aan de vereenvoudiging zou kunnen opleveren. Als belangrijk nadeel van een dergelijke grondslagverbreding geldt dat de maatstaf van draagkracht wordt scheefgetrokken en dat de belastingheffing aan rechtvaardigheidsgehalte verliest. In de grondslagverbreding ligt verder het politieke risico besloten dat een effectieve belastingdrukverhoging in de toekomst nog ge-

### Tabel. *Butgettaire gevolgen van wijzigingen in grondslag voor de inkomstenbelasting en premieheffing (miljoenen guldens)*

<i>Winst</i>	
Vermogensaftrek op nihil (1% = 1,5% winst)	140
Zelfstandigenaftrek -25% en korten vanaf f 50.000	260
<i>Arbeid</i>	
Reiskostenforfait afschaffen/reiskostenvergoeding belasten	850
Autokostenforfait naar 28%	350
Forfait niet-actieven naar f 150	340
Vakantiebonnen op 100% waarderen	50
Beperking geschenkenvrijstelling f 100	200
Afschaffen bedrijfsspaarregelingen	80
Forfait actieven 5%, met max. f 1.250 en een minimum van f 625	-535
<i>Vermogen</i>	
Opbrengst huurwaardeforfait verhogen	550
Samenvoegen rente- en dividendvrijstelling op f 1.000 p.p.	80
<i>Persoonlijke verplichtingen</i>	
Aftrek consumptieve rente afschaffen	750
Aftrek premies loondervingsverz en franchise WAO afschaffen	6.980
<i>Buitengewone lasten</i>	
Studiekosten	115
Ziektekosten (beperking tot niet-verzekerbare kosten)	375
<i>Totaal</i>	10.585

makkelijker kan worden gerealiseerd. Elk procentpunt belastingverhoging levert immers bij een verbrede heffingsbasis meer op dan daarvoor het geval was. Voorts ligt het verder ophogen van het niet-afrekbaarheidspercentage van de gemengde kosten voor de hand zodra een ongemerkte lastenverhoging politiek wenselijk is.

**De tariefhervorming**

De commissie-Stevens kreeg – evenals de commissie-Oort – de opdracht haar voorstellen te doen binnen een budgettair neutraal kader. Zij heeft als uitgangspunt genomen dat haar voorstellen voor tariefverlaging moesten worden gedekt door verbreding van de grondslag van de desbetreffende heffing. De commissie heeft binnen die randvoorwaarde het in de tabel weergegeven dekingsplan opgesteld. De tussenbalansoperatie heeft dit dekingsplan echter al opgescheept met een zodanige voorlopige aanslag, dat voor een deel naar een nieuwe dekking moet worden gezocht.

*Uitruil*

De commissie-Stevens heeft, evenals de commissie-Oort gekozen voor een uitruil van tariefverlaging tegen grondslagverbreding. Het terugbrengen van het drie-schijvensysteem naar een twee-schijvensysteem is een duidelijke vereenvoudiging. De eerste schijf tot f 57.000 kent een tarief van 33,6%, waarvan 10,3% belasting en 23,3% premie volksverzekering is. In de tweede schijf wordt alleen belasting geheven. Het tarief bedraagt 55%. Het tarief van de 65-plusser is echter ingewikkelder. De eerste schijf wordt verdeeld in twee subschijven, waarvan de eerste tot f 46.500 bestaat uit een belastingdeel van 10,3% en een premiedeel van 8,1%. Daarboven is in het restant van het eerste inkomentraject – dus van f 46.500 tot f 57.000 – 33,6% belasting verschuldigd. Wederom blijkt hier de poppenkast rond de status van de premieheffing volksverzekeringen. Wat bij de gewone burger premie heet, wordt bij de 65-plusser plotseling belasting genoemd.

*Basiskorting*

Omzetting van de inkomensaf trek in een tax credit-systeem (ofte wel basiskorting) juich ik ten zeerste toe. De basiskorting is gesteld op f 2.175; voor 65-plussers: f 1.185. Ik heb bij de totstandkoming van de

Oort-wetgeving de vereenvoudigingswinsten van een dergelijk kortingsysteem onder de aandacht van de politici gebracht. Het hierop gebaseerde amendement van de PvdA sneuvelde toen echter onder het onaanvaardbaarheidsoordeel van de VVD en het CDA. Wellicht dat het CDA thans wel voldoende politieke ruimte heeft om zijn draai te maken.

*Alleenstaanden*

De overgangstoeslag alleenstaanden is uitermate fraudegevoelig en legt een zware last op de uitvoering. Het is zeer wel verdedigbaar dat deze toeslag thans geheel gaat verdwijnen. Het is beter anderszins aan de hogere bestaanskosten van alleenstaanden gemoet te komen, bij voorbeeld door hen lagere ziektekosten- en pensioenpremies in rekening te brengen.

**Verbreding inkomensbegrip**

Verbreding van het inkomensbegrip is alleen verdedigbaar daar waar het fiscale inkomensbegrip ten opzichte van de maatschappelijke inkomensbeleving te beperkt is. De genoemde introductie van de gemengde-kosten doctrine betekende dan ook bepaald geen versterking van het rechtvaardigheidsgehalte van de belastingwetgeving. Ik vind het teleurstellend dat de commissie-Stevens de gemengde-kostenproblematiek niet kritischer heeft bekeken. Het lijkt er soms op dat de commissie zich te eenzijdig heeft beperkt tot het zoeken naar dekking voor de voorgestelde tariefverlagingen.

*Rente-af trek*

De commissie stelt voor de aftrekbaarheid van de rente van consumptief krediet geheel af te schaffen en de rente-en dividendvrijstelling te beperken tot samen f 1.000. Afschaffing van de renteaftrek over consumptief krediet is uitvoeringstechnisch evenwel geen vereenvoudiging. Zo is het begrip 'consumptieve rente' niet gemakkelijk af te bakken. Vallen rente over studieleningen en de heffings- en invorderingsrente hier bij voorbeeld ook onder? Overigens is het opmerkelijk dat de giftenaftrek buiten schot blijft.

*Huurwaardeforfait*

Bij herijking van het fiscale inkomensbegrip is herbezinning van de fiscale facilitering van het eigen woningbezit een voor de hand liggend aandachtspunt. Het is dan ook niet verwonderlijk dat in de Tussenbalansoperatie het huurwaardenforfait

reeds onderwerp van politieke afwijking is geweest.

De voorgestelde gefaseerde ophoging van het huurwaardeforfait tot 3,3% heeft reeds vele gemoederen in beroering gebracht. Voor de commissie-Stevens is daarmee de room al volledig van de melk geschept. De waarschuwing aan het adres van de commissie dat haar belastingvoorstellen geen afbreuk mogen doen aan de bevordering van het eigen-woningbezit klinkt nog wat wonderlijk na in de oren van degene die de recente politieke discussie rond het huurwaardeforfait heeft gevolgd. De commissie-Stevens vond een huurwaardeforfait van 2,5% mooi genoeg.

*Reiskostenforfait*

De commissie stelt voor het reiskostenforfait af te schaffen. Consequentie daarvan is dat de reiskostenvergoedingen zullen worden belast. Daarmee hangt voorts samen een verdere verhoging van het autokostenforfait tot 28%.

Ik heb grote moeite met dit voorstel. Het gaat immers om reëel gemaakte kosten. Ze dienen in de maatstaf van heffing te worden verwerkt, omdat anders het zicht op werkelijke inkomensverhoudingen verloren gaat. De commissie volgt voor de afschaffing trouwens een wonderlijke redenering (blz. 61): "De met ingang van 1 augustus 1990 ingevoerde regeling is buitengewoon ingewikkeld gemaakt en daarom is algehele afschaffing een bijdrage aan de vereenvoudiging." Dát is mij te gek! Het 'oude' reiskostenforfait anno 1989 was niet echt problematisch. Door de eerste 20 à 30 km als 'normale', en derhalve niet-aftrekbare, reisafstanden aan te merken en daarboven de aftrekbaarheid bij forfait in stand te houden, kan een zeer werkbare oplossing worden bereikt. Het uitgangspunt dat de keuze van de woonplaats op een persoonlijke keuze berust mag dan wel juist zijn, maar dat geldt vaak niet voor de werkplaats. Voorts is het voor samenlevers veelal feitelijk niet mogelijk om beide in de werkplaats te wonen. Het schrappen van de aftrekbaarheid van dergelijke kosten heeft als onwenselijk maatschappelijk effect dat het onaantrekkelijk wordt voor werk kosten te maken. Ik betwijfel of deze afstandsvergroting tussen actieven en niet-actieven door verhoging van het arbeidskostenforfait tot f 1.250 voor actieven en verkleining van het vaste-kostenforfait tot f 150 voor niet-actieven wel voldoende groot is om dit effect tegen te gaan.

### Vermogensinkkomsten

De commissievoorstellen op het terrein van de fiscale behandeling van vermogensinkkomsten stellen teleur. Het regime voor inkomsten uit aandelen kent momenteel vier verschillende tarieven voor economische gelijke of nagenoeg gelijke opbrengsten van aandelen. Het is onbevredigend dat gelijke opbrengsten zó verschillend worden belast, al naar gelang het wetsartikel waarin het fiscale balletje (toevallig?) rolt. Ik vraag mij af of het niet beter is alle opbrengsten uit aandelen te onderwerpen aan een vast tarief van bij voorbeeld 30%. De dubbele heffing over uitgekeerde vennootschapswinsten zou zodoende tot aanvaardbare proporties worden teruggebracht. Voorts verdient verlaging van het tarief van de vermogensbelasting en/of substantiële verhoging van de huidige vrijstelling voor het ondernemingsvermogen serieuze overweging. Het draagkrachteffect daarvan is niet slechter dan dat van de huidige regeling.

### Overhevelingstoeslag

In kwantitatief opzicht was de grondslagverbreding door uniformering van de heffingsgrondslag voor de loon- en inkomstenbelasting enerzijds en premies volksverzekeringen anderzijds verreweg de belangrijkste ingreep van de Oortwetgeving. Om uitstralingseffecten van deze bruteringsoperatie naar de pensioensfeer en andere loon- c.q. inkomensafhankelijke regelingen te voorkomen, werd een bruteringsmethode ontwikkeld waarbij de werknemer in plaats van de brutering een zogenaamde overhevelingstoeslag ontvangt. Deze vergoeding wordt uitsluitend voor de belastingheffing en premieheffing volksverzekeringen tot het loon gerekend.

Deze overhevelingstoeslag heeft de loonstrucuur er bepaald niet eenvoudiger of gemaakt. Het is daarom zeer gewenst de mogelijkheid te onderzoeken om de overhevelingstoeslag zo snel mogelijk af te breken. Zeker nu in de loononderhandelingen ruimte lijkt te bestaan voor loonsverhogingen moet het mogelijk zijn deze toeslag gefaseerd om te zetten in bruto loon. De loonstrucuur zou zich dan geleidelijk en zonder schokeffecten kunnen voegen naar een volledig gebruteerde loonstrucuur.

De commissie-Stevens komt thans echter met een veel rigoureuzer voorstel. Zij stelt voor de overhevelingstoeslag direct en ineens af te

schaffen. Zij voert daartoe als reden aan dat een dergelijke maatregel past in de uniformering van de heffingsgrondslag van de loonbelasting en de premies werknemersverzekeringen. Deze operatie leidt tot een grondslagverbreding voor de heffing van werknemerspremies ter grootte van f 29 miljard. Deze motivatie acht ik niet realistisch. De commissie sluit kennelijk de ogen voor de aanpassingsproblemen die een dergelijke geforceerde maatregel in de sfeer van de secundaire arbeidsverhoudingen gaat oproepen.

### Werknemersverzekeringen

De loonbegrippen van de loonbelasting en de werknemersverzekeringen drijven steeds verder uit elkaar. De commissie bepleit de heffingsgrondslag van de premies WW, ZW en WAO en de loonbelasting te baseren op één geüniformeerd loonbegrip, waardoor het mogelijk is de heffing van loonbelasting en premies in elkaar te schuiven. Vanuit vereenvoudigingsgezichtspunt is dit een goede zaak. De wens te komen tot een uitrust van grondslagverbreding en tariefverlaging blijkt ook hier de leidende gedachte te zijn.

Dat heeft consequenties:

Ten eerste dat werkgeversvergoedingen voor ziektekosten voortaan tot het premieloon worden gerekend.

Ten tweede dat het werknemersdeel van premies WAO/WW/ZW voor de bepaling van de verschuldigde loonheffing niet langer aftrekbaar is. De werkgeverspremies blijven echter buiten het fiscale loonbegrip en zijn dus onbelast. Dit betekent een ongelijke behandeling van het werkgevers- en het werknemersaandeel. Het zou daarom mijn voorkeur hebben het onderscheid werkgevers- en werknemerspremies te laten vervallen.

Ten derde dat het arbeidskostenforfait ook bij de premies werknemersverzekeringen moet worden toegepast. Dit betekent dat ook de uitkeringsgrondslag in dat geval omhoog gaat. Dit vergroot het inkomensverschil tussen actieven en de ontvangers van een loondervingsuitkering.

Ten vierde dat de WAO-franchise zal vervallen. De WAO-premie kent een zeer smalle grondslag. Ze heeft daarvoor een hoog tarief. Afschaffing van de franchise presenteert de commissie als een grote vereenvoudiging. Ze vormt tevens een aanmerkelijke verbreding van de grondslag (van f 75 mrd naar f 185 mrd). Het

tarief van de WAO-premie kan door deze grondslagverbreding dalen van 12% naar 5,5%. Afschaffing van de franchise is dus vergelijkbaar met grondslagverbreding in de belastingheffing. Ik onderschrijf de mening van de commissie dat een regeling op dat punt onnodig ingewikkeld is. Het verdient de voorkeur voor werknemers de WAO als basisvoorziening te beschouwen en de AAW als aanvulling. Voor zover dit tot dubbel premiebetaling leidt is het beter te komen tot een dotatie vanuit het AAW-fonds aan het WAO-fonds. Ten vijfde vervalt de aftrekbaarheid van de premies WAO/WW/ZW. Hiermee schiet de commissie te ver door. Ook hier geldt dat de aftrekbaarheid van loon- en inkomstenbelasting voor de zuiverheid van het fiscale inkomensbegrip gehandhaafd moet blijven. Lang niet iedereen betaalt dergelijke premies en zeker niet tot dezelfde bedragen. Wel is te overwegen de huidige verschillen in premiepercentages geleidelijk weg te werken.

### Conclusies

De commissie-Stevens heeft de door de commissie-Oort uitgezette koers doorgetrokken. Zij heeft de uitrust tussen tariefverlaging en grondslagverbreding versterkt doorgevoerd en deze mede betrokken op de sociale werknemersverzekeringen. Daarmee is de betrouwbaarheid van het fiscale inkomen als maatstaf van draagkracht schade berokkend. De afschaffing van het reiskostenforfait is daarvan een in het oog springend voorbeeld.

De nieuwe tariefstructuur is een verbetering. Introductie van de basiskorting in plaats van de belastingvrij som komt de eenvoud ten goede. De afschaffing van de overhevelingstoeslag en de uniformering van de heffingsgrondslag loonbelasting en werknemerspremieheffing zijn te rigoureuze vorm gegeven. Een geleidelijke invoering heeft de voorkeur. Voorts zijn grote administratieve vereenvoudigingen haalbaar zonder over te moeten gaan tot een strakke uniformering die haar eigen complicaties oproept. Het ziet er evenwel naar uit dat bij een ingetogen politieke behandeling van de voorstellen administratieve vereenvoudigingsmogelijkheden binnen handbereik liggen.

### L.G.M. Stevens

De auteur is hoogleraar Fiscale Economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.