

vloeit voort uit hun functies. Maar hun invloed is niet altijd groot genoeg.

De President van de centrale bank beschikt slechts over een beperkt instrumentarium. Verder kan hij alleen op het gemoed van de regeerders werken.

De Minister van Financiën is op het eerste gezicht wat dit betreft machtiger. Maar zijn macht schiet ook dikwijls te kort. Hij zou eigenlijk een superminister moeten zijn, met bindende gezagsbevoegdheid over zijn collega's. Die figuur kennen wij bij ons niet. Als naastbeste oplossing, die bij ons wél mogelijk is, kan worden gedacht aan een regeerafspraak waarbij de Minister-President op voorhand verklaart, zijn Minister van Financiën altijd te zullen steunen. Bij wijze van tweede verdedigingslinie kan een begrotingsnorm worden vastgelegd. Zuinigheid kan dan gedurende het regeerakkoord kabinetsbeleid worden.

Zo gezien hebben wij er meestal niet uitgehaald wat er in zit. Maar iedereen leert toch van negatieve ervaringen? Nee, dat is nu juist het punt waar het op aankomt. De 'spending departments' en de partijen op de arbeidsmarkt, met name de vakbeweging, zijn meestal niet vrij van kortzichtigheid. Monetaire discipline heeft dikwijls de schijn tegen en niet iedereen kijkt door die schijn heen. Daar komt wat ons betreft thans bij dat de komende verkiezing haar schaduw vooruit begint te werpen. Ten einde de verkiezing te winnen moeten de politieke leiders in vele gevallen het verkeerde beloven, om later het goede te kunnen doen.

Als we naar andere landen kijken kan dat allemaal nog veel cynischer, maar helemaal vrij zijn we er toch niet van.

Maar hoe dit zij, niemand kan zeggen dat de President niet gewaarschuwd heeft.

De Oorthervorm nabeschouwing

Prof. D. A. M. Meeles

1 Inleiding

In de aflevering van november 1986 van dit tijdschrift wijdde ik een beschouwing aan het rapport van de commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de inkomstenbelasting, beter bekend als de Commissie Oort.

Het rapport ontving destijds algemene bijval, zelfs zodanig, dat de regering meende dat de op grond van het rapport te realiseren vereenvoudiging van de belasting- en premieheffing reeds op 1 januari 1988 zou kunnen ingaan, hoewel de commissie zelf als streefdatum 1 januari 1989 had genoemd. Het zal de lezer van dit artikel niet zijn ontgaan, dat de Tweede Kamer – en ten tijde van het verschijnen van deze publikatie waarschijnlijk ook de Eerste Kamer – de op het rapport Oort gebaseerde wetsontwerpen inmiddels heeft aanvaard. Doch de ingangsdatum kon, vooral door de hierna te bespreken problemen met de zogenaamde overhevelingstoeslag, niet vroeger worden gesteld dan 1 januari 1990.

In het navolgende zal in hoofdlijnen worden nagegaan waar en waarom de door de Tweede Kamer aanvaarde wetsvoorstellen afwijken van de voorstellen in het rapport Oort en welke invloed dit heeft op de administratie en administratieve verplichtingen van het bedrijfsleven. Op details zal niet worden ingegaan. Wie daarin is geïnteresseerd raadplege de vakliteratuur.

De basis van de commissievoorstellen werd gevormd door de combinatie van de heffing van loon- en inkomstenbelasting en de premieheffing volksverzekeringen, zulks door uniformering van de heffingsgrondslag. Daartoe was het noodza-

Prof. D. A. M. Meeles, registeraccountant en belastingadviseur, was tot 1985 buitengewoon hoogleraar belastingrecht aan de Katholieke Universiteit Brabant.

i, een

kelijk de ten laste van de werkgevers komende premies volksverzekeringen (AWBZ, AKW en AAW) over te hevelen naar de werknemers, die daartoe een compensatie zouden ontvangen in de vorm van een zogenaamde overhevelings-toeslag op hun loon of salaris.

De belastingvrije som zou voor ieder gelijk worden (met beperkte mogelijkheid tot overheveling in samenlevingsrelaties) zodat het scala van toeslagen op de belastingvrije som (de zogenaamde tweeverdienersregeling) zou worden afgeschaft. De tariefschijven, negen in getal, zouden worden teruggebracht tot drie of vier, waarbij door de lengte van de eerste tariefschijf de loonheffing – die slechts één tarief zou kennen: dat van de eerste schijf – voor een zeer groot deel van de heffingsplichtigen eindheffing zou zijn. Mede in verband met de eis dat de commissievoorstellen budgettair neutraal zouden zijn werd voorgesteld de aftrek van reiskosten en buitengewone lasten te beperken en werd toepassing bepleit van het zogenaamde autokostenforfait ook in de loonbelasting. Voorts zou de waardering van de zogenaamde vakantiebonnen moeten worden opgetrokken van 60% naar 100% van de nominale waarde daarvan.

2 De overhevelingstoeslag

Het voorstel van de Commissie Oort tot overheveling van de premieheffing AWBZ, AKW en AAW naar de werknemers leek op het oog eenvoudig te regelen: Verhoog de lonen van de werknemers met juist het bedrag waarvoor zij méér in de premieheffing zullen worden betrokken. Per saldo blijft dan voor hen zowel als voor de werkgevers de situatie gelijk. Ter voorkoming van problemen in de pensioensfeer gaf de commissie tevens de raad de in het loon op enig moment begrepen premieheffing AWBZ, AKW en AAW buiten de pensioengrondslag te houden.

Op grond van dit voorstel stelde de regering voor éénmalig een ophoging van de bruto lonen bij wet te regelen en vroeg in december 1986 daarover advies aan de Stichting van de Arbeid. Het voorstel ondervond bij de sociale partners een dermate grote weerstand, dat zowel de Stichting van de Arbeid als de Sociaal-Economische Raad in hun adviezen van 16 oktober 1987 de bruteringsoperatie afwezen. Deze zou het met zoveel moeite tot stand gebrachte evenwicht in de loonsituatie in gevaar kunnen brengen en de noodzaak doen ontstaan een extra discussiepunt in te bouwen in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Aanvaardbaar werd daarom slechts geacht een overhevelingstoeslag, die geheel buiten het contractuele loon zou blijven, dus slechts voor de loon- en inkomensheffing deel zou uitmaken van de heffingsgrondslag (de zogenaamde Kombrinkvariant). Aan contractpartijen zou worden overgelaten de overhevelingstoeslag op een later moment al dan niet in het contractuele loon op te nemen.

In de Memorie van Toelichting bij het in juni 1988 ingediende wetsvoorstel 20 595, aangeduid als 'Oort-I', stelde de regering voor te komen tot een per individu vast te stellen verplichte overhevelingstoeslag gedurende twee jaren, na het verstrijken waarvan de toeslag in het contractuele loon zou moeten worden opgenomen. Deze toeslag zou voorts deel uitmaken van de heffingsgrondslag voor de premies van de zogenaamde werknemersverzekeringen (ZW, WAO, WW en ZFW).

Ernstige bezwaren van werkgeverszijde tegen dit voorstel dreigden de gehele Oort-operatie op de tocht te zetten. Gelukkig werd op basis van een compromisvoorstel van het KNOV een oplossing gevonden, die leidde tot een nieuw en unaniem advies van de Stichting van de Arbeid van 5 juli 1988. Dit advies had niet alleen betrekking op de overhevelingstoeslag als zodanig; er werd ook aan enkele werkgeversbezwaren op andere punten van de commissievoorstellen tegemoet gekomen. Het advies leidde tot de volgende regeling:

- er komt een verplichte overhevelingstoeslag gedurende de jaren 1990 t/m 1994, gelijk aan de premies AAW en AWBZ die zonder wetswijziging ten laste van de werkgever zouden zijn

- gebleven; (de premies AKW komen als één van de compensaties voor het vervallen van de WIR, met ingang van 1989 voor rekening van het Rijk);
- de voorstellen uit het wetsvoorstel 'Oort I' worden aldus geamendeerd dat het autokostenforfait (dat de Commissie Oort in de loonheffing wilde gaan betrekken) buiten de loonheffing en buiten de loonberekening voor de overhevelingstoelage zal blijven (wel krijgt ieder met een 'auto van de zaak' een aanslag in de inkomstenbelasting); dat het voornemen de onbelaste reiskostenvergoedingen te verlagen tot het bedrag van de forfaitair aftrekbare bedragen wordt teruggenomen en dat de waardering van vakantiebonnen wordt teruggebracht van 100% naar 75% in plaats van 60%.
 - de overhevelingstoelage blijft buiten de berekening van de premies voor de werknemersverzekeringen;
 - verminderingbeschikkingen voor de loonbelasting zullen de hoogte van de overhevelingsvergoeding niet beïnvloeden; (het daarin voor de werkgevers besloten voordeel wordt dus prijsgegeven);
 - in 1993 wordt de hier gekozen oplossing geëvalueerd. Op basis daarvan kan de gekozen overhevelingsmethodiek met ingang van 1995 worden gewijzigd. De verplichting tot brutering van het contractuele loon is vooralsnog dus van de baan.

De overhevelingstoelage wordt bij deze oplossing steeds gebaseerd op het actuele loon en niet, zoals in de zogenaamde Kombrinkvariant op de ten tijde van invoering bestaande situatie. Als nadeel staat daar tegenover dat bij loonstijgingen en/of stijging van de premies AAW en AWBZ ook de overhevelingsvergoeding toeneemt.

In de Memorie van Toelichting bij wetsontwerp 20 657 ('Wet overhevelingstoelage opslagpremie') is de volgende formule opgenomen ter berekening van de overhevelingstoelage en het heffingsinkomen voor de loon- en premieheffing:

A bruto loon
 % pensioen- en VUT-premie
 = B grondslag voor de premieheffing werknemersverzekeringen
 % premies werknemersverzekeringen (ZW, WAO, WW)
 + werkgeverspremie ZFW of werkgeversbijdrage in de premie voor de particuliere ziektekostenverzekering
 % forfaitaire verwervingskostenaf trek (4%-regeling)
 = C grondslag voor de bepaling van de overhevelingstoelage
 + overhevelingstoelage (als vast percentage van C met een maximum op grond van de premiegrens)
 = D heffingsinkomen.

Het vaste percentage, dat moet worden toegepast op grondslag C, en de premiegrens worden jaarlijks van overheidswege vastgesteld en aan de werkgever medegedeeld. Bij de vaststelling zijn betrokken de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, alsmede het bestuur van het Algemene Arbeidsongeschiktheidsfonds.

Geniet de werknemer een inkomen boven de premiegrens, dan had dat in de oude situatie tot gevolg, dat de inhouding van AOW- en AWW-premies in de loop van het jaar stopte, zodat het netto-loon in de dan nog komende maanden steeg. Onder de Oort-wetgeving is het omgekeerde het geval: na het bereiken van het maximum van de toeslag houdt deze op en treedt dus in de nog komende maanden van het jaar een netto-inkomensdaling op. Een werknemer met meer dan één dienstbetrekking en een loon dat in totaal de premiegrens overschrijdt behaalt een extra voordeel: hij geniet in totaal méér toeslag dan via de in de inkomensheffing begrepen premieheffing bij hem wordt belast.

In de oude situatie ging dit voordeel naar de overheid, die het excedent aan AWBZ en AAW-premies incasseerde.

Naar valt aan te nemen zal bij de geschetste vormgeving van de overhevelingstoelage, behoudens de eenmalige aanpassing aan de nieuwe

situatie, van verzwaring van administratieve lasten voor het bedrijfsleven nauwelijks sprake zijn. Complexe problemen zullen zich echter voordoen wanneer de fiscus (bijvoorbeeld ter zake van bovenmatige kostenvergoedingen) achteraf correcties op het bruto loon wil toepassen.

3 De belastingvrije som

De Commissie Oort had voorgesteld te volstaan met één belastingvrije som, geldend voor iedere belasting- en premieplichtige, van *f* 4.250,-. Deze belastingvrije som (de zogenaamde basisaftrek) zou in de plaats komen van de thans geldende algemene belastingvrije som, welke naar gelang van de individuele situatie, al dan niet kan worden vermeerderd met een of meer van in totaal zes verschillende toeslagen. Aldus zou een eind komen aan de ingewikkelde toeslagenregeling, die bovendien zeer fraudegevoelig en – in verband met privacy-aspecten – nauwelijks controleerbaar is.

De Commissie zag de bezwaren in van het verval van de zogenaamde alleenstaande-toeslag (de groep alleenstaanden zou circa 5% aan koopkracht kunnen inboeten), doch zag geen bruikbare oplossing zonder aan de vereenvoudiging te zeer afbreuk te doen. In de plaats van de alleenstaande-oudertoeslag en de aanvullende alleenstaande-oudertoeslag stelde de commissie een buitengewone-lastenaftrek op het inkomen voor. In partnerrelaties zou overdracht van de gehele basisaftrek mogelijk worden indien het inkomen van één van de partners beneden het bedrag van de basisaftrek blijft.

De wetgever heeft deze voorstellen slechts gedeeltelijk gevolgd. In het kader van de nog te bespreken tariefsverlaging en mede in verband met de koopkrachtbeïnvloeding voor de laagstbetaalden werd de basisaftrek gesteld op *f* 4.500,-, eveneens met de mogelijkheid van overdracht aan de partner met een inkomen beneden de basisaftrek.

Er blijft echter een alleenstaande-oudertoeslag en een aanvullende alleenstaande-oudertoeslag bestaan. Deze toeslagen worden verwerkt in afzonderlijke loonbelastingtabellen. De regering achtte dit eenvoudiger dan in de sfeer van de bui-

tengewone lasten verminderingsbeschikkingen voor de loonheffing te moeten afgeven. De werkgever wordt dus toch weer geconfronteerd met meerdere loonheffingstabellen. Zou het voorstel van de Commissie Oort zijn gevolgd, dan zou zelfs in het geheel geen loonheffingstabel nodig zijn geweest omdat de werkgever dan integraal zou hebben kunnen volstaan met toepassing van het laagste tabeltarief. De regering achtte het echter toch nodig de tariefsdifferentiatie (drie tariefschijven) ook voor de loonheffing te doen gelden, zodat zonder de genoemde toeslagen de werkgever toch met ten minste één loonheffingstabel zou zijn geconfronteerd. Als tijdelijke overgangsmaatregel wordt uitsluitend in 1990 een alleenstaande-toeslag in beperkte omvang gehandhaafd. Dit belast de werkgevers voor dat éne jaar dus met een extra tarieftabel!

4 Het heffingstarief

De Commissie Oort werd in haar mogelijkheden destijds zeer beperkt door de eis van de regering, dat de commissie-voorstellen budgettair neutraal zouden moeten zijn; met andere woorden: voor zoveel bepaalde voorstellen zouden leiden tot vermindering van de belastingopbrengst zou door compenserende voorstellen moeten worden gezorgd dat per saldo de belastingopbrengst gelijk zou blijven. Daartoe was het onder meer nodig de in paragraaf 1 genoemde beperkingen aan te brengen in de aftrek van reiskosten en buitengewone lasten en over te gaan tot het betrekken van het autokostenforfait ook in de loonheffing.

In het voorjaarsoverleg 1988 met het parlement had de regering al aangekondigd per saldo een bedrag van ruim *f* 4 miljard ter beschikking te zullen stellen voor benedenwaartse aanpassing van de door de Commissie Oort voorgestelde tarieven. Zij beoogde hiermede enerzijds reparatie van ongewenste inkomenseffecten, anderzijds het verkrijgen van meer aansluiting van de tarieven van onze inkomstenbelasting bij die welke inmiddels in het buitenland waren of binnenkort zullen worden gerealiseerd. Terecht refererde de regering aan de nadelen van onze te

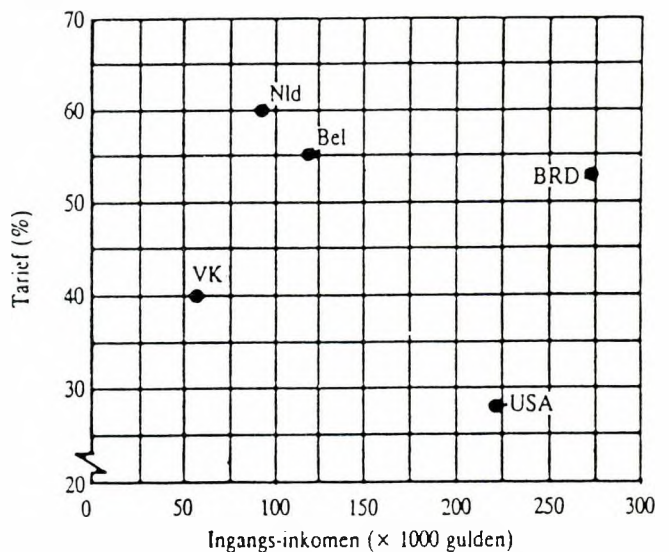
hoge toptarieven uit een oogpunt van het aantrekken zowel als van het behouden van hooggekwalificeerde werknemers. Daar komt bij dat de keuze van de vestigingsplaats van buitenlandse bedrijven veelal minder wordt beïnvloed door de hoogte van een winstbelasting dan door de belastingdruk waaraan de functionarissen die belast zijn met de keuze van de vestigingsplaats persoonlijk zullen worden onderworpen. Niet voor niets kent ons land de zogenaamde 35%-regeling, welke aan naar Nederland uitgezonden buitenlandse werknemers tijdelijk een forfaitaire kostenaf trek toestaat van 35% van hun salaris, waardoor het toptarief van 72% in feite wordt teruggebracht tot circa 47%. Dit biedt echter geen oplossing voor functionarissen die zich voor langere tijd hier te lande moeten vestigen en uiteraard ook niet voor hooggekwalificeerde Nederlanders voor wie in het buitenland niet alleen een salarisoniveau geldt dat veelal niet onbelangrijk hoger ligt dan wat hier te lande gebruikelijk is, maar die daar bovendien een belastingdruk ondervinden die slechts een fractie uitmaakt van wat tot nu toe hier gold en in de situatie van 1990 af vooralsnog zal blijven gelden.

Illustratief in dit verband is de volgende grafiek, (figuur 1, ontleend aan de Miljoenennota 1989, pagina 12) waaruit blijkt dat Nederland na het inwerkingtreden van de Oort-wetgeving niet alleen het hoogste toptarief heeft, vergeleken met België, West-Duitsland, Engeland en de Verenigde Staten, maar dat dit toch al hoge tarief bij een lager belastbaar wordt bereikt dan in de genoemde andere landen (op Engeland na) het geval zal zijn.

Zoals uit deze grafiek blijkt werd door de regering voorgesteld het toptarief (thans 72%) terug te brengen tot 60%. Het regeringsvoorstel – inmiddels dus door het parlement aanvaard – luidde voor een alleenverdiener (met dubbele basisaf trek), vergeleken met het commissievoorstel als volgt:

Regeringsvoorstel			Commissievoorstel	
Basisaf trek	f 9.000,-	—	f 8.500,-	—
1e schijf	f 41.500,-	35.2%	f 45.000,-	40%
2e schijf	f 41.500,-	50 %	f 35.000,-	55%
inkomens boven	f 92.000,-	60 %	f 88.500,-	65%

Figuur 1: Diagram van ingangs-inkomen en tarief van de hoogste schijf van de loon- en inkomstenbelasting na de belastinghervorming in 1990*



*Situatie na de voorgestelde belastinghervorming in 1990

Vergeleken met het commissievoorstel strekt het laagste tarief van het regeringsvoorstel zich uit tot een f 3.000,- lager inkomen (f 50.500,- in plaats van f 53.500,-). Daardoor valt niet 88% van de belastingplichtigen onder het laagste tarief, doch slechts 80%.

Op de hoogte van de tariefschijven zal jaarlijks een inflatiecorrectie worden toegepast.

Het door de regering voorgestelde tarief riep reeds bij het bekendmaken daarvan in het voorjaar 1988 beroering op in het parlement. Enerzijds werd het daartoe beschikbaar gesteld bedrag van ruim f 4 miljard met name door de PvdA te hoog geacht, anderzijds meende het CDA dat de genietters van hogere inkomens te zeer zouden worden bevoordeeld. Het laatste bezwaar was in zeker opzicht terecht.

De inkomens van onder meer loon- en salaristrekenden en vrije beroepsbeoefenaren zijn in de afgelopen decennia door het afwentelingsverschijnsel sterk naar boven opgedreven. De belasting is als het ware als een kostenfactor in het bruto-loon en -honorarium opgenomen. Wordt nu zonder meer de belastingprogressie integraal

verlaagd dan worden degenen wier inkomen een hoge marginale progressie kent aanzienlijk meer bevoordeeld dan de met aanmerkelijk lagere tarieven getroffen genietters van lagere en middeninkomens. Acht men dit bezwaarlijk – zoals de politici die denivellering een verwerpelijke zaak vinden – dan kan men, gegeven de wenselijkheid van tariefsverlaging, in beginsel twee oplossingen in overweging nemen. De eerste vindt men in mijn beschouwingen over het Oort-rapport in het MAB van november 1986: dwing een verlaging af van de hogere bruto-inkomens (lonen en salarissen, honoraria van de vrijeberoepers en dergelijke), zodat men na de belastingverlaging netto (ongeveer) gelijk blijft in koopkracht, althans in verhouding niet méér voordeel heeft dan de genietters van lagere inkomens. In het kader van een ingrijpende belastingverlaging moet dit te realiseren zijn. (De Oort-operatie gaat in dit opzicht nog niet ver genoeg).

De tweede oplossing ligt in het opleggen van compenserende fiscale lasten op de hogere-inkomensgenietters. Deze tweede oplossing is in overleg tussen regering en regeringspartijen uiteindelijk voorgesteld en dan ook in grote lijnen door het parlement aanvaard. Deze oplossing werd ingepast in de zogenaamde verbreding van de heffingsgrondslag, die toch al noodzakelijk was om bij de voorgestelde tariefsverlaging de belastingopbrengst niet met meer dan de genoemde ruim f 4 miljard te doen dalen. De bredere heffingsgrondslag is enerzijds gevonden in verhoging van het zogenaamde huurwaardeforfait voor de eigen-woningbezitters (hiermede treft men de hogere inkomens relatief het zwaarst) en anderzijds in een aanzienlijke beperking van de aftrekposten, met name die waarvan – terecht – verondersteld kon worden dat de hoogte van de belastingheffing de hoogte van de betreffende posten in niet onbelangrijke mate naar boven zal hebben beïnvloed. ('De fiscus betaalt toch!'). In het bijzonder gaat het daarbij om de zogenaamde gemengde kosten, kosten die naast een zakelijk karakter tevens het element van persoonlijke behoeftebevrediging kunnen inhouden, zoals zakendiners, excursies, studiereizen, telefoonabonnement thuis enzovoort. Op deze kostenaf-

trekbeperking wordt in paragraaf 6 uitvoeriger teruggekomen.

Voor wat betreft het zogenaamde variabele bijzonder tarief (thans 20-54%) had de Commissie Oort voorgesteld de tegen dit tarief te belasten baten voortaan voor 75% in het normaal te belasten inkomen op te nemen. Afhankelijk van de tariefschijf waarbinnen dit inkomen valt zou dan de heffing 26.4%, 37.5% of 45% (75% van de respectievelijk 35.2, 50 of 60%) bedragen. De regering gaf evenwel de voorkeur aan een vast percentage. Voor zover de tegen het bijzonder tarief te belasten baten binnen de eerste tariefschijf blijft vindt geen tariefsreductie plaats. Daarboven blijft het tarief beperkt tot 45% (respectievelijk 20% voor daaraan ook thans onderworpen baten en 10% voor herkapitalisatiedividend).

5 Belastingplicht versus premieplicht

Tot de hoofdpunten van de vereenvoudigingsvoorstellen van de Commissie Oort behoorde de combinatie van de belastingheffing met de heffing van de premies volksverzekeringen tot één inkomensheffing over een en dezelfde grondslag. De gedachte om de premies volksverzekeringen geheel in de belastingheffing te integreren, zulks omdat ze economisch dezelfde werking hebben en bovendien als belastingen worden ervaren, werd met nadruk door de regering afgewezen.

In navolging van wat de Commissie reeds voorstelde wordt in de eerste tariefschijf (f 41.500,- boven de basisaftrek, zie paragraaf 4) onderscheiden een belastingdeel (7%) en een premiedeel, naar de situatie in 1988 voorlopig berekend op 28,2%. Het heffingstarief van de eerste tariefschijf in 1990 staat dus nog niet vast omdat het premiedeel van het tarief, zijnde de som van de voor de verschillende volksverzekeringen berekende premiepercentages, jaarlijks wordt vastgesteld en wel door de instanties genoemd in paragraaf 2, die ook zijn betrokken bij de bepaling van het percentage van de overhevelingstoelage. Het gelijktrekken van de heffingsgrondslagen had het meeste voeten in de aarde voor de herleiding van het premiepercentage van de bestaande situ-

Tabel 1: Financiële gevolgen van de verschillende onderdelen van de voorstellen ter vereenvoudiging van de premie- en belastingheffing; situatie 1988 (in miljarden guldens)

	1988 AOW/AWW	AAW/AWBZ	Totaal
A Ontvangsten:			
- hogere grondslag wegens overhevelingstoelage	+ 3,1	+ 2,7	+ 5,8
- invoering van een basisaftrek van f 4.500,-	- 5,4	- 4,7	- 10,1
- beperking heffing tot eerste schijf (f 41.500,-)	- 2,5	- 2,3	- 4,8
- betrekken weduwen bij nieuwe heffing	+ 0,4	+ 0,3	+ 0,7
- betrekken bejaarden bij nieuwe heffing	0	+ 3,5	+ 3,5
- gevolgen van de overige aanpassingen	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,6
- aanpassing heffingspercentage (zie onder C)	+ 8,0	+ 0,2	+ 8,2
- totaal	+ 3,9	0	+ 3,9
B Uitgaven			
- aanpassing uitkering weduwen	+ 1,1	0	+ 1,1
- aanpassing uitkering bejaarden	+ 2,8	0	+ 2,8
- totaal	+ 3,9	0	+ 3,9
C Heffingspercentages			
	(in procenten premieplichtig inkomen)		
- huidige situatie	12,8	10,75	23,55
- voorgestelde situatie	16,9	11,30	28,20
- aanpassing	+ 4,1	+ 0,55	+ 4,65

atie naar die onder de wetgeving Oort. Een illustratie daarvan vormt tabel 1 ontleend aan Kamerstuk 20 625 ('Wet Financiering Volksverzekeringen') nr. 6.

Men kan de verschillen tussen de huidige situatie en de situatie onder de Oort-wetgeving met betrekking tot de premieheffing, althans op basis van de voor 1988 geldende gegevens, uit deze tabel afleiden. De negatieve invloeden op de premie-ontvangsten ontstaan door het invoeren van de basisaftrek – die de premieheffing thans niet kent – en de verkleining van het heffingstraject van f 72.265,- (max. premie-inkomen plus de thans nog ten laste van de werkgever komende premies AAW en AWBZ) tot f 41.500,-. Dit wordt gedeeltelijk gecompenseerd doordat de premieheffing straks ook plaatsvindt over de overhevelingstoelage (= vergoeding voor de premies AAW en AWBZ) en het vervallen van bepaalde leeftijdsgrenzen voor de premieheffing. Het overblijvende tekort wordt gecompenseerd door verhoging van de heffingspercentages. De

compensaties, gelegen in het betrekken van weduwen in de volledige premieheffing en van de bejaarden in de heffing van premies AAW en AWBZ wordt weer vrijwel teniet gedaan door de verhoging van de betreffende uitkeringen, die de netto-situatie moeten herstellen.

De bejaarden zullen niet worden betrokken in de heffing van AOW- en AWW-premies. Het basistarief zal – naar de voor 1988 geldende gegevens – voor hen dan ook worden teruggebracht van 35,2% (7% + 28,2%) naar 18,3% (7% + 11,3%). Zie tabel 1.

Werkgevers en uitkeringsinstanties (de zogenaamde inhoudingsplichtigen) zullen verplicht worden op loonstrookjes en jaargaven het belastingdeel en het premiedeel van de in te houden loonheffing afzonderlijk te vermelden. De scheiding tussen belastingdeel en premiedeel van de heffing over de eerste tariefschijf is uiteindelijk niet zó ver doorgetrokken dat verrekening van WIR-premies uitsluitend met het belastingdeel van de heffing zou mogen plaatsvinden. Zij kunnen dus ook verrekend worden met het pre-

miedeel. Nu het premiedeel van de heffing niet verschuldigd wordt indien men niet premieplichtig is zou dit voor buitenlandse belastingplichtigen tot gevolg hebben dat over een belangrijk inkomenstraject voor hen de belastingheffing beperkt zou blijven tot 7%. Bij amendement heeft de Tweede Kamer daarom het tarief van de eerste tariefschijf voor buitenlandse belastingplichtigen gebracht op 25%, hoewel de staatssecretaris dit verhoogde tarief in strijd achtte met de anti-discriminatiebepalingen in de belastingverdragen.

6 De beperking van de aftrekposten

De beperking van de aftrekposten die de Commissie Oort in 1986 voorstelde deed in het geheel geen afbreuk aan de vereenvoudiging in de belastingheffing, die zij met haar rapport beoogde te bevorderen. De noodzakelijke verbreding van de heffingsgrondslag, onder meer ter gedeeltelijke financiering van de tariefsverlaging, gepaard aan de wens genietters van hogere inkomens minder te bevoordelen, bracht de regering, in overleg met de regeringspartijen, echter tot een regeling, die naar vrij algemeen gevoelen de beoogde vereenvoudiging tot een farce maakt. In de Tweede Kamer werd zelfs gesproken over de afschuw jegens de voorstellen met betrekking tot de gemengde kosten. Desondanks werden zij vrijwel integraal aanvaard. Men kan zich in dit kader afvragen of de Tweede Kamer met de zogenaamde Tweeverdienerswetgeving nog niet voldoende leergeld heeft betaald door akkoord te gaan met een stuk wetgeving dat niet alleen ondoorzichtig is en gebrek aan logica vertoont, maar waarvan bovendien de toepassing fraudegevoelig en moeilijk controleerbaar is, terwijl de beperking van de aftrek soms op eenvoudige wijze is te ontgaan.

De beperking van de 'gemengde' aftrekposten werd neergelegd in twee wetsontwerpen, namelijk het ontwerp 'Oort II' (20 873), dat tevens onder meer de tariefstructuur en de ingangsdatum regelt en 'Oort III' (20 874) inhoudend de beperking van de aftrekbaarheid van gemengde kosten in de winstsfeer (dus geldend voor de inkomstenbelasting zowel als voor de vennootschapsbelasting).

'Oort I' en 'Oort II' hebben als ingangsdatum 1 januari 1990, 'Oort III' vindt ten dele reeds toepassing met ingang van 1 juli 1989.

De niet of beperkt aftrekbare kosten worden in het navolgende slechts rubrieksgewijze behandeld, met waar nodig vermelding van voorbeelden. Voor de volledige vermelding raadplege men de achter dit artikel opgenomen bijlagen.

De regering heeft gekozen voor een concrete en vrij uitvoerige normstelling, dus niet voor een open formulering waarbij de noodzakelijke begrenzing pas na verloop van jaren in de jurisprudentie zou zijn uitgekristalliseerd. Wél is in de algemene omschrijving van het begrip aftrekbare kosten thans opgenomen, dat zij in hun totale omvang niet mogen overtreffen hetgeen gebruikelijk is. Dit vrij vage criterium moet een dam opwerpen tegen exorbitante zakelijke uitgaven. Voorts is thans in de wet het reeds in de jurisprudentie neergelegde criterium opgenomen, dat verwervingskosten slechts aftrekbaar zijn voor zover zij meer bedragen dan hetgeen personen die soortgelijke inkomsten genieten doch overigens in gelijke omstandigheden verkeren ook plegen te maken. Uitgaven met een persoonlijk karakter worden aldus al aan een algemene toets onderworpen alvorens de in de wet opgenomen meer concrete normeringen en beperkingen worden aangelegd.

Primair geeft de wet (het nieuwe artikel 36 lid 1) een opsomming van de – buiten de winstsfeer – in het geheel niet meer aftrekbare kosten (zie bijlage 1). Naast kosten als telefoonabonnementen, aktentassen en persoonlijke verzorging komt men hier de categorie van de werk- en studeerkamer tegen, in de wet aangeduid als de kantoorruimte, inclusief inrichting, in de woning van de belastingplichtige. De kosten daarvan zijn niet meer aftrekbaar tenzij het gezamenlijk bedrag van de inkomsten uit arbeid en ondernemingswinst grotendeels in (of 'in of vanuit', wanneer niet ook elders kantoorruimte ter beschikking staat) de kantoorruimte in de woning wordt verworven. In dat geval zijn de kosten slechts beperkt aftrekbaar. Vervolgens somt de wet (artikel 36 lid 2) de kosten op, die slechts binnen zekere grenzen aftrekbaar zijn, zoals kosten voor het bijwonen

van cursussen, congressen, seminars, symposia, en dergelijke, waarvoor aftrekbaar is de eerste f 1.000,- en 75% van het meerdere, met als maximum aftrekbaar bedrag f 3.250,- per jaar. Opvallend is nu, dat een aantal van de geheel niet of slechts beperkt aftrekbare kosten wel belastingvrij door de werkgever mogen worden vergoed. Hiertoe behoren onder meer kosten voor voedsel, drank en genotmiddelen (zakendiners zowel als tijdens verblijf buiten de arbeidsplaats genoten maaltijden en dergelijke), de kosten voor congressen, seminars en dergelijke, en de kosten van tekstverwerkers, computers en dergelijke.

Voor belastingplichtigen met inkomsten uit arbeid buiten dienstbetrekking (bijvoorbeeld auteurs, stichtingsbestuurders) zijn kostenvergoedingen slechts belastingvrij wanneer zij op declaratie zijn verstrekt. Algemene kostenvergoedingen zijn voor deze categorie dus belast.

Duidelijk is, dat de werkgevers in eerste instantie hun administratie moeten richten op de onderscheiding tussen voor de werknemers belastingvrije, gedeeltelijk belaste en volledig belaste vergoedingen, wil men op de juiste bedragen de loonheffing kunnen toepassen (op straffe van naheffingen met boete). Algemene kostenvergoedingen, die niet duidelijk één dezer categorieën betreffen zullen in de drie categorieën moeten worden gesplitst. Doch tevens zullen de werkgevers geconfronteerd worden met verzoeken van hun werknemers om door deze gedragen kosten, die niet langer aftrekbaar zijn, voortaan geheel te gaan vergoeden met dienovereenkomstige verlaging van salaris of tantième, althans voor zover die vergoedingen bij de werknemer onbelast blijven. Eventueel kunnen in de nieuwe situatie belastbaar wordende vergoedingen worden ingeruild tegen onbelaste vergoedingen.

Zoals nog zal blijken zal het voor de werkgever in dit verband veelal niet bezwaarlijk zijn, dat sommige kostenvergoedingen bij hemzelf slechts voor 75% aftrekbaar zullen zijn. Dit brengt ons op de categorie van beperking van kostenaf trek in de winstfeer, welke beperking dus ten dele reeds per 1 juli 1989 in werking treedt. De beperking met ingangsdatum 1 juli 1989 betreft de algemene bedrijfskosten, dus de kosten gemaakt voor de onderneming zelve zowel als kostenvergoedin-

gen terzake aan de werknemers (zie bijlage 2). In het geheel niet meer aftrekbaar zijn relatiegeschenken van meer dan f 50,- (inclusief O.B.) en de kosten van vaartuigen voor representatieve doeleinden. Andere kosten, als die voor zakendiners, congressen, seminars, studiereizen en representatiekosten zijn slechts voor 75% aftrekbaar. Ondernemers zullen dus naast de reeds genoemde categorieën van kosten nog moeten gaan onderscheiden tussen kosten en kostenvergoedingen welke voor de fiscale winstbepaling volledig, voor 75% en geheel niet aftrekbaar zijn. In dit kader zal bovendien specificatie van factuurbedragen noodzakelijk zijn in gevallen waarin ongelijksoortige aftrekbepalingen binnen één factuurbedrag een rol spelen.

Voor de particuliere ondernemer komen daar dan met ingang van 1 januari 1990 bij de gemengde kosten die hij voor zichzelf of zijn huisgenoten in het kader van zijn onderneming maakt en die ook buiten de winstfeer niet langer of niet volledig meer aftrekbaar zullen zijn (zie bijlage 3).

Gebruikt de ondernemer een auto die tot zijn ondernemingsvermogen behoort, dan geldt de eerste 10 km van regelmatig woon-werkverkeer als privé-gebruik, evenals dit het geval is bij een werknemer aan wie door de werkgever een auto ter beschikking is gesteld. Deze bepaling zal tot gevolg hebben, dat het voor iemand die niet (vrijwel) naast zijn werk woont, of die niet de woon-werkafstand anders dan met de auto van de werkgever overbrugt, onmogelijk wordt aan te tonen dat het autokostenforfait te zijnen aanzien toepassing mist.

Zoals hiervóór werd opgemerkt zal er een streven bij werknemers ontstaan bij hen niet aftrekbare kosten van de werkgever vergoed te krijgen in ruil voor vermindering van salaris of tantième. Dat deze vergoeding bij de werkgever slechts voor 75% aftrekbaar is vormt daarvoor geen probleem, zoals blijkt uit het volgende voorbeeld.

Een werknemer maakt jaarlijks f 3.000,- representatiekosten, die hem tot nu toe niet werden vergoed. Onder de Oort-wetgeving zijn die kosten niet aftrekbaar. Hij verzoekt zijn werkgever hem van 1990 af deze kosten te vergoeden in ruil voor f 3.500,- vermindering van gratificatie of tantième. Bij een belastingtarief van 60% derft hij

Bijlage 1

Beperking van de aftrekbaarheid van kosten in de niet-winstsfeer met ingang van 1 januari 1990

beperking van:	belastingplichtige/werknemer (IB/LB) aftreksfeer: (als kostenpost bij de werknemer)	vergoedingsfeer: (als vergoeding door de werkgever)
woonverkeer tot 10 km	niet aftrekbaar	belast
kantoorruimte waarin of van waaruit niet grotendeels het inkomen wordt verworven	niet aftrekbaar	belast
personeelsvereniging	niet aftrekbaar	belast
telefoonabonnementen	niet aftrekbaar	belast
persoonlijke verzorging	niet aftrekbaar	belast (onbelast voor artiest, presentator en sportbeoefenaar)
aktentassen en dergelijke	niet aftrekbaar	belast
geldboeten	niet aftrekbaar	belast
kleding (uitgezonderd werkkleding)	niet aftrekbaar	belast
voedsel, drank, genotmiddelen	niet aftrekbaar	onbelast
excursies, studiereizen	niet aftrekbaar	onbelast
congressen, seminars, symposia, en dergelijke	eerste f 1.000 aftrekbaar, daarboven 75% van maximaal f 3.000	onbelast
representatiekosten (relatiegeschenken)	niet aftrekbaar	onbelast
literatuur (uitgezonderd vakliteratuur)	niet aftrekbaar	onbelast
tekstverwerkers, computers en dergelijke apparatuur en beeld/geluidsapparatuur	kosten aftrekbaar met drempel van f 800 per jaar	onbelast
muziekinstrumenten en gereedschap (uitgezonderd bij uitsluitend beroepsgebruik)	niet aftrekbaar	onbelast
auto van de zaak	aftrekbaar: brandstofkosten	onbelast
gebruik privé-auto voor ondernemingsdoeleinden	km-kosten aftrekbaar voor f 0.44 per km.	belast voor het meerdere
verhuiskosten	aftrekbaar: 12% salaris, max. f 12.000 + kosten van overbrenging	belast voor het meerdere
huisvesting buiten woonplaats	max. 2 jaar aftrekbaar	belast voor het meerdere
woon-werkverkeer meer dan 10 km	aftrekbaar: bedragen in ministeriële regeling	belast bij overschrijding (hoger) bedrag min. regeling
kantoorruimte waar grotendeels het inkomen wordt verworven	aftrekbaar: 15% huurwaarde en 15% energiekosten	belast voor het meerdere

netto aan loon f 1.400,-, doch hij bespaart netto f 3.000,-: de hem vergoede kosten. De werkgever betaalt f 3.000,- vergoeding, waarvan slechts 75% aftrekbaar is. Tegen een Vpb-tarief van 35% kost hem dit netto f 3.000,- minus 35% van f 2.250,- is f 2.212,50. Hij bespaart echter f 3.500,- minus 35% daarvan is f 2.275,-. Beide partijen genieten dus een ruilvoordeel.

7 Conclusie

De problemen met betrekking tot het overbrengen van de premieheffing AAW en AWBZ van de werkgevers naar de werknemers bleken zodanig

gecompliceerd te zijn, dat de vereenvoudiging van loon- en inkomstenbelasting op basis van het rapport van de Commissie Oort niet alleen werd vertraagd, doch zelfs enige tijd aan een zijden draad hing. Uiteindelijk is een compromissaire oplossing gevonden, waarbij de telkens op actuele basis te berekenen premies AAW en AWBZ via een zogenaamde overhevelingstoeslag aan de werknemers worden vergoed. Deze toeslag blijft vooralsnog buiten het contractloon en de pensioengrondslag. Weliswaar komen aldus de mogelijke premieverhogingen AAW en AWBZ indirect ten laste van de werkgevers, doch zij worden gecompenseerd doordat het autokostenfor-

Bijlage 2

Beperking van de aftrek van algemene bedrijfskosten in de winstfeer (inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting) met ingang van 1 juli 1989

beperking van:	aftreksfeer:	vergoedingsfeer:
	als kostenpost bij de berekening van de fiscale winst	
relatiegeschenken van meer dan f 50,- vaartuigen voor representatieve doeleinden	niet aftrekbaar niet aftrekbaar	niet aftrekbaar niet aftrekbaar
voedsel, drank, genotmiddelen	75% aftrekbaar	75% aftrekbaar
kleding uitgezonderd werkkleding	75% aftrekbaar	75% aftrekbaar
congressen, seminars, symposia	75% aftrekbaar	75% aftrekbaar
representatiekosten	75% aftrekbaar	75% aftrekbaar
kantinevoorzieningen (exclusief huisvestingskosten)	75% aftrekbaar	75% aftrekbaar

Bijlage 3

Beperking van de kosten welke een particuliere ondernemer zakelijk voor zichzelf of zijn huisgenoten maakt met ingang van 1 januari 1990

telefoonabonnementen ten behoeve van woonruimte	niet aftrekbaar
persoonlijke verzorging	niet aftrekbaar
aktentassen	niet aftrekbaar
kantoorruimte waarin of van waaruit niet grotendeels het inkomen wordt verworven	niet aftrekbaar
kleding (uitgezonderd werkkleding)	niet aftrekbaar
literatuur (uitgezonderd vakliteratuur)	niet aftrekbaar
gebruik privé-tekstverwerkers, beeldapparatuur en dergelijke voor ondernemingsdoeleinden	niet aftrekbaar
gebruik privé-auto voor ondernemingsdoeleinden	f 0,44 per kilometer
verhuiskosten	max. f 12.000,- + kosten overbrengen
huisvesting buiten woonplaats	aftrekbaar
kantoorruimte waarin of van waaruit grotendeels het inkomen wordt verworven	aftrekbaar max. 2 jaar aftrekbaar

fait buiten de loonberekening blijft, soepeler behandeling van vergoede reiskosten plaatsvindt en de vakantiebonnen niet voor 100% doch slechts voor 75% tot het loon gerekend worden. De regering heeft de vereenvoudiging van de belastingwetgeving gepaard doen gaan met een belangrijke, zij het nog te beperkte, verlaging van de belastingtarieven. Ten opzichte van het buitenland blijven wij nog ver uit de pas lopen. Bovendien zijn er in vergelijking met de voorstellen uit het rapport-Oort, wijzigingen toegepast die de voorgestelde beperking van de administratieve lasten voor de werkgevers (namelijk toepassing van slechts één percentage voor de loonheffing) vrijwel ongedaan maakten. Erger nog was, dat de tariefsverlaging slechts tot

stand kon komen door een aanzienlijke uitbreiding van de heffingsgrondslag, voornamelijk door de beperking in de aftrekmogelijkheid van wat werd aangeduid als de 'gemengde kosten'. Niet alleen werd de beoogde vereenvoudiging van de wetgeving daardoor vrijwel integraal ongedaan gemaakt, doch bovendien zien de ondernemers zich gesteld voor aanzienlijke toeneming van hun administratieve lasten, teneinde zowel in hun kwaliteit als werkgever, als voor wat betreft hun eigen winstbepaling, niet in onzachte aanvaring te komen met de fiscus. In de titel van deze beschouwing staat het woord 'Oorthervorming'. Gezien het vorenstaande zou in de plaats daarvan het woord 'Oortvervorming' niet hebben misstaan.