



de Nederlandse Orde van Belastingadviseurs

Aan de Vaste Commissie van Financiën uit de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
t.a.v. mevrouw mr. E.C. Janssen
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

11 oktober 2001

**Betreft: Commentaar op het wetsvoorstel “Wetsvoorstel Belastingplan 2002
 Onderdeel I; Arbeidsmarkt en inkomensbeleid”**

Hoogedelgestrengere commissieleden,

De Nederlandse Orde van belastingadviseurs (hierna ‘de Orde’) heeft met belangstelling kennis genomen van het belastingplan 2002, deel 1 en ziet hierin aanleiding te reageren op de voorgestelde bepalingen omtrent de **toetrederskorting en de flexibele beloningsregeling**.

Toetrederskorting

1. Algemeen: onnodige complexiteit?

Het voorgestelde artikel 8.21 Wet inkomstenbelasting 2001 bevat een nieuwe heffingskorting voor toetreders tot de arbeidsmarkt. Het artikel is een voorbeeld bij uitstek van fiscaal instrumentalisme. Het bevat 7 leden, 14 subleden, vele honderden woorden en om het toe te passen dient een reeks van sociale- en onderwijswetten geraadpleegd te worden. De invoering van dit artikel roept verder de noodzaak op ook elders in de fiscale wetgeving aanpassingen te plegen. Daarbij komt dat deze wetgeving toegepast zal moeten worden door personen die veelal niet over een uitgebreide wetskennis beschikken en evenmin over de financiële middelen om daarin bijgestaan te worden. Hoeveel personen naar schatting in aanmerking zullen komen voor de toetrederskorting is de Orde niet bekend maar het zal niet om een kleine selecte groep gaan.

De Orde meent dat wanneer een nieuw fiscaal instrument wordt voorgesteld een duidelijke afweging tussen de doelstelling enerzijds en de uitvoeringslasten voor burgers en belastingdienst anderzijds gemaakt moet worden. Complexe wetgeving dient zoveel mogelijk te worden vermeden; zeker aan de onderkant van het loon- en inkomstengebouw.

De effectiviteit en de mate waarin de uitvoering conform de tekst verwezenlijkt kan worden zijn daarmee gediend. De Orde verwijst voor soortgelijke opmerkingen hierover van Prof. Dr. L.G.M. Stevens naar Weekblad voor Fiscaal Recht 6450, pagina 1297.

Met betrekking tot dit artikel is ook een veelheid van meer technische vragen te stellen. De Orde vraagt uw aandacht voor het volgende.

2. Maatstaf

Artikel 8.21 lid 1 letter a spreekt van “met tegenwoordige arbeid (...) winst (of) resultaat uit werkzaamheden genieten”. Kennelijk is niet de maatstaf “winst of resultaat” maar dient dit inkomen met tegenwoordige arbeid te zijn verdiend. Dat betekent dat de winst en/of het resultaat gesplitst moet worden in winst/resultaat dat meetelt voor de bepaling van de inkomensgrens van artikel 8.21 en andere winst/resultaat. De Orde vraagt zich af hoe deze splitsing moet plaatsvinden. Moet bijvoorbeeld de boekwinst op een activum gesplitst worden in een deel dat voortvloeit uit daaraan door de ondernemer verrichte arbeid en een deel dat wellicht kan worden toegeschreven aan algemene prijsstijging?¹

Het gaat de Orde er hier niet om spijkers op laag water te zoeken als wel om te illustreren dat elk (nieuw) begrip of herformulering interpretatieproblemen oproept en dat het daarom wenselijk is binnen een bestaand begrippenapparaat te werken. Had in casu niet verwezen kunnen worden naar bepaalde wetsartikelen betreffende tamelijk passieve winsten of resultaten als 3.91 lid 1 letters a en b, 3.92 lid 1 of 3.3 om zo tot uitsluiting ervan te komen?

3. Inkomenstoets

De inkomenstoets van artikel 8.21 zal bedoeld zijn om in een bepaald jaar een minimum aan activiteit te meten. Bij loon is een inkomenstoets begrijpelijk omdat arbeidstijd en verkregen loon met elkaar samenhangen. Voor winstgenieters is er ook toegang tot de toetrederskorting wanneer ze kwalificeren voor de zelfstandigenaftrek en aangezien deze laatste faciliteit weer met bestede uren samenhangt is er ook in zoverre sprake van een meting van activiteit. Resultaatgenieters daarentegen hebben geen recht op zelfstandigenaftrek en ondernemers die in een jaar een onderneming starten zullen veelal niet voldoen aan het urencriterium voor de zelfstandigenaftrek. Voor deze laatste categorieën kan echter inkomen niet als maatstaf voor activiteiten niveau worden genomen omdat winst en resultaat niet zonder meer samenhangen met aan de onderneming of de werkzaamheid bestede tijd. Iemand die bijvoorbeeld op 29 december van een jaar een handelsonderneming start kan met een enkele transactie de winst benodigd voor de toetrederskorting behalen, terwijl iemand die in september een kleine winkel begint door allerlei kosten mogelijk deze grens niet zal halen.

In de praktijk is het vaak lastig een scherpe grens te trekken tussen ondernemers en resultaatgenieters. Met name is dat te constateren bij free lancers, zelfstandigen zonder personeel etc. Fiscaal worden ondernemers belangrijk gunstiger behandeld dan resultaatgenieters. Zo mist de laatste categorie het recht op zelfstandigenaftrek. De Orde constateert dat artikel 8.21 dit verschil verder accentueert.

¹ Vergelijk artikel 8.14 lid 1 wet IB 2001 waar dezelfde terminologie wordt gebruikt.

Ondernemers die recht hebben op zelfstandigenaftrek komen in aanmerking voor de toetrederskorting onafhankelijk van de vraag welke winst of welk resultaat behaald is dit in tegenstelling tot resultaatgenieters. Gezien de bedoeling van dit artikel nl. het meten en stimuleren van activiteit in het economische verkeer zou de Orde zich kunnen voorstellen dat resultaatgenieters ook in de gelegenheid worden gesteld aannemelijk te maken dat zij een bepaald aantal uren aan de verwerving van resultaat hebben besteed en zich daarmee kunnen kwalificeren voor de toetrederskorting.

Artikel 8.21 lid 1 letter a gebruikt voorts het begrip “winst”. Dit wordt beïnvloed door andere fiscale faciliteiten zoals investeringsaftrek en versnelde afschrijving. Derhalve zal de categorie ondernemers die in een eerste jaar nog geen zelfstandigenaftrek kunnen claimen (bijvoorbeeld omdat ze pas later in het jaar gestart zijn met hun onderneming) door gebruik te maken van de voor hen bedoelde faciliteiten in de winstsfeer de toetrederskorting kunnen missen. De Orde vraagt zich af of dit de bedoeling is geweest bij het opstellen van dit voorstel. Hoewel ook onzuiver zou het hanteren van een bruto begrip als omzet in plaats van een netto begrip als winst beter het activiteiten niveau reflecteren.

De Orde voelt zich gesterkt in deze bedenking door de opmerking van de Staatssecretaris bij artikel 32 Wet op de Loonbelasting 1964 waar hij stelt dat het in de praktijk geen aanbeveling zal verdienen om te kiezen voor het begrip fiscale winst als de maatstaf voor flexibele beloningen, omdat de fiscale winst wordt “vertroebeld” door fiscale faciliteiten en het enige tijd kan duren voordat deze definitief vast staat.

De Orde meent derhalve dat als bedoeld is een toets te formuleren aan de hand waarvan een minimum activiteiten niveau kan worden bepaald (een minimum inkomen) voor de winst- en resultaatgenieters deze ongeschikt is.

4. Samenloop met pensioenen e.d.

Artikel 8.21 lid 1 letter b sluit van de toetrederskorting uit degenen die in een of twee van de voorafgaande kalenderjaren loon heeft genoten tot een bedrag van euro 3939 of meer. Artikel 3.81 Wet IB 2001 verwijst voor het loonbegrip naar de loonbelasting. Onder loon vallen daar ook inkomsten uit vroegere dienstbetrekking zoals pensioenen. Dit betekent dat van de toetrederskorting geen gebruik gemaakt kan worden door personen die al geruime tijd niet meer op de arbeidsmarkt actief waren maar wel als loon aangemerkte betalingen ontvingen (boven het minimum van art 8.21 lid 1 letter b). Te denken is aan vroeg gepensioneerden die na enkele jaren toch weer aan de slag willen. Lid 1 letter a stelt de eis dat de inkomsten met tegenwoordige arbeid verdiend moeten worden. Op zichzelf is dat een logische eis aangezien de toetrederskorting actieve participatie in het arbeidsproces beoogt te stimuleren. Vanuit dezelfde gedachte lijkt het de Orde minder logisch om bij lid 1 letter b iedereen die loon geniet boven een bepaald bedrag van de toetrederskorting uit te sluiten omdat die laatste groep ook bestaat uit personen die passief zijn op de arbeidsmarkt en aan wie een stimulans moet worden gegeven daaraan weer mee te gaan doen. Kan de Staatssecretaris bevestigen dat in artikel 8.21 lid 1 letter b met loon uitsluitend loon behaald met tegenwoordige arbeid bedoeld is op dezelfde wijze als in letter a van voornoemd lid?

Artikel 1.7a lid 3 stelt voor de toepassing van artikel 8.21 de inkomsten genoten wegens tijdelijke arbeidsongeschiktheid gelijk met loon uit tegenwoordige arbeid. Begrijpt de Orde dit goed dan brengt dit met zich mee dat onder artikel 8.21 letter a zulke inkomsten wel gebruikt kunnen worden om de toegangstoets tot de toetrederskorting te halen. Dat zou dan betekenen dat personen die twee jaar geen loon, winst of resultaat hebben genoten en in het derde jaar voornamelijk inkomen wegens tijdelijke arbeidsongeschiktheid genieten in aanmerking komen voor de toetrederskorting, terwijl personen die in de twee voorafgaande jaren een bepaald bedrag aan loon in verband met tijdelijke arbeidsongeschiktheid genieten en actief worden in het derde jaar daar niet voor in aanmerking komen. De Orde vraagt zich af of deze consequentie onder ogen is gezien.

5. Samenloop met meewerkaftrek

Indien ten aanzien van iemand recht op meewerkaftrek bestond in de twee voorafgaande kalenderjaren kan deze persoon geen toetrederskorting krijgen. Aangezien de meewerkaftrek gebaseerd is op uren wordt indirect het activiteiten niveau van voorafgaande jaren gemeten en in zoverre is de bepaling een logische consequentie van het gekozen uitgangspunt. De meewerkaftrek geeft een veelal bijzonder kleine faciliteit om te honoreren dat iemand zonder enige vergoeding - dus buiten het normale economische verkeer - tijd besteed aan de onderneming van de partner. Het gaat dan vaak om kleine ondernemers waarvan de partner (meestal de vrouw) de administratie verricht of meehelpt in de winkel.

De Orde vraagt zich af of het evenwichtig is om in zulke situaties waarin de arbeid sterk in de familiale sfeer lag en de fiscale erkenning van die arbeid uiterst beperkt is gebleven wanneer dan de desbetreffende partners zelfstandig de arbeidsmarkt opgaan deze - zeker bij lagere inkomens qua bedrag - substantiële korting te onthouden.

6. “Genieten” van uitkeringen

Artikel 8.21 lid 2 letter a spreekt over het ophouden van het genieten van bepaalde uitkeringen. Genieten is een typisch fiscaal begrip. Het gaat dan om betaald zijn, vorderbaar en inbaar zijn etc. Wanneer over het recht op een uitkering discussie bestaat, of door andere oorzaken de uitkering later komt dan samenhangt met het tijdvak waarover de uitkering wordt toegekend, zal die uitkering veelal pas als genoten worden aangemerkt wanneer er feitelijk betaald is door de uitkerende instantie. Dat betekent dat iemand die over de twee jaren voorafgaande aan het jaar waarin toetrederskorting wordt gevraagd geen recht meer had op een uitkering maar wel een nabetaling heeft gehad niet “opgehouden is met het genieten” van een dergelijke uitkering en derhalve niet in aanmerking komt voor de toetrederskorting. Met name als de nabetaling het gevolg is van vertragingen bij, of geschillen met, een uitvoeringsorganisatie lijkt dit een onredelijk gevolg. De Orde vraagt zich af of dit artikellid niet beter zou kunnen bepalen dat de belanghebbende moet opgehouden hebben recht te kunnen doen gelden op een uitkering.

7. Leeftijdsdiscriminatie

Voor het recht op de toetrederskorting kan het belangrijk zijn recht te hebben op zelfstandigenaftrek. Deze aftrek is weer gebonden aan leeftijd. Bij het begin van het kalenderjaar mag de leeftijd van 65 jaar niet bereikt zijn.

Met andere woorden: ouderen zijn uitgesloten van deze faciliteit. Uit oogpunt van inkomenspolitiek is dit voor de zelfstandigenaftrek als zodanig wellicht verdedigbaar maar de toetrederskorting heeft weinig van doen met inkomenspolitiek. Door nu onder omstandigheden de toetrederskorting te koppelen aan de zelfstandigenaftrek wordt een verschil naar leeftijd tussen belanghebbenden gemaakt waarvoor geen objectieve rechtvaardiging is gegeven. De Orde acht het niet ondenkbaar dat hier sprake is van (uiteraard onbedoelde) leeftijdsdiscriminatie die bovendien haaks staat op het beleid ouderen te stimuleren deel te nemen aan het arbeidsproces. Idealiter zou de leeftijdsgrens in de zelfstandigenaftrek worden afgeschaft maar als dat de wetgever te ver gaat dan is te overwegen ouderen in de gelegenheid te stellen aannemelijk te maken dat zij voldoen aan het urencriterium van de zelfstandigenaftrek waarna zij alsnog zouden kunnen kwalificeren voor de toetrederskorting.

8. Consistente terminologie

Artikel 8.21 lid 5 voorkomt dat wanneer iemand niet in jaar 1 kwalificeert voor de toetrederskorting omdat het drempelbedrag niet gehaald is, er het tweede jaar van activiteit weer niet gekwalificeerd wordt vanwege datzelfde bedrag aan loon, winst of resultaat, maar dan onder de toets van letter b. Het terugverwijzende artikel gebruikt de term “zijn inkomen”. Dat is een ander begrip dan het artikel gebruikt waarnaar wordt verwezen. Daar gaat het immers over winst, loon en resultaat verdiend met tegenwoordige arbeid. Ook het eerste lid letter b noemt slechts deze categorieën van inkomen en niet het totale inkomen. De Orde vraagt zich af of met dit verschil in terminologie iets bedoeld is en stelt voor als dat niet het geval is een consistente terminologie te gebruiken.

Flexibele beloningsregeling

De Orde is verheugd dat de wenselijkheid is onderkend om (een deel van) de beloning aan die werknemers toe te laten komen die hebben bijgedragen aan het resultaat van de onderneming.

De Orde zou evenwel op een aantal onderdelen voor aanpassing willen pleiten, teneinde de bedoelingen van de regeling beter tot zijn recht te laten komen. Daarnaast zou de praktijk gebaat zijn bij verduidelijking van enkele gehanteerde begrippen.

1. Winstbegrip

Het winstbegrip voor de toepassing van de voorgestelde flexibele beloningsregeling is niet nader gedefinieerd. Commercieel bestaan meerdere winstbegrippen (vennootschappelijke winst, geheel of gedeeltelijk geconsolideerde winst, bedrijfswinst, winst voor interest en belasting) alsmede zeer uiteenlopende visies op de bepaling hiervan. De Orde pleit voor flexibiliteit voor de sociale partners om een hun passend winstbegrip te kiezen.

2. Kosten voor de inhoudingsplichtige

De Orde berekent de maximale uitkering volgens de flexibele beloningsregeling op [euro] 113, verhoogd tot maximaal [euro] 1.603, in geval geen spaarloon is gespaard. De belasting over de flexibele beloning bedraagt voor de werknemer nihil.

De heffing wordt echter verlegd naar de inhoudingsplichtige. Deze krijgt te maken met een lump-sum heffing van 15%.

Met name bij de hogere salarissen (boven het maximum premieloon voor de werknemersverzekeringen) kan het zijn dat de inhoudingsplichtigen opteren voor een winstuitkering in de vorm van een extra uitkering aan de werknemers, waardoor de belastingheffing voor rekening komt van deze werknemers. In dat geval zullen de kosten voor de inhoudingsplichtige niet meer bedragen dan het bedrag aan winstuitkering. Een uitkering volgens de flexibele beloningsregeling kost de werkgever immers het bedrag aan winstuitkering, verhoogt met 15% lump-sum heffing.

De Orde geeft in overweging om de heffing van 15% voor rekening van de werknemers laten te komen, waardoor zowel werkgevers als werknemers voordeel bij de regeling zullen hebben, wat een positief effect op de deelname aan de regeling zal hebben.

3. Minimale looptijd

De bestaande winstdelingsregeling kent geen minimale looptijd, de minimale looptijd voor de flexibele beloningsregeling is gesteld op vijf jaar. De Orde acht deze termijn minder gewenst. Indien de fiscale voordelen tussentijds zouden wijzigen, bijvoorbeeld in de sfeer van aanpassing van het tarief van de lump-sum heffing, zou de werkgever geconfronteerd worden met onverwachte en ongewenste gevolgen. In een snel wijzigende arbeidsmarkt zullen ondernemingen op maatschappelijke ontwikkelingen willen inspelen. Een minimale looptijd van vijf jaar zal in de praktijk dan ook als onnodig knellend worden ervaren en niet bijdragen aan flexibilisering van beloningen.

De Orde stelt dan ook voor om geen minimale looptijd van de flexibele beloningsregeling in te voeren. Mocht een dergelijke regeling op bezwaren stuiten, dan zou hetzij in enige vorm een garantie moeten worden gegeven door de overheid dat gedurende de looptijd van de regeling het heffingspercentage onaangetast blijft dan wel een mogelijkheid in het leven geroepen moeten worden bij grote materiële wijzigingen eerder af te zien van de regeling.

4. Regeling is gekoppeld aan spaarloon

In het algemeen wordt de winst van een jaar vastgesteld in de loop van het daaropvolgende jaar. Wanneer een werknemer deelneemt aan een spaarloonregeling, dient deze werknemer een inschatting te maken van de in dat jaar te ontvangen uitkering op grond van de flexibele beloningsregeling. Immers, spaarloon beïnvloedt de vrijstelling volgens de flexibele beloningsregeling. De Orde vraagt zich af of werknemers wel voor dergelijke keuzes dienen te worden gesteld.

Spaarloon beïnvloedt het loon voor de toets aan de ziekenfondsgrens. Het bedrag aan te sparen spaarloon wordt afhankelijk van de hoogte van uitkering op grond van de flexibele beloningsregeling. Dit betekent dat de verplichte ziekenfondsverzekering afhankelijk kan zijn van de uitkering op grond van de flexibele beloningsregeling.

De Orde ziet hierin een te grote onzekerheid voor werknemers, zeker gezien de verzorgingsgedachte van de ziekenfondsverzekering.

Een ontkoppeling van de spaarloonregeling en de flexibele beloningsregeling acht de Orde dan ook te overwegen.

De Orde zou het bijzonder op prijs stellen indien u de bovenstaande vragen en opmerkingen bij uw afwegingen en bij de discussie met de staatssecretaris van Financiën zou willen betrekken.

Een kopie van deze brief heeft de Orde heden verzonden aan de Staatssecretaris van Financiën. Uiteraard is de Orde gaarne bereid het bovenstaande nader toe te lichten.

Hoogachtend,

De Nederlandse Orde van Belastingadviseurs

mr. M.J. van Dieren