

De jaaropgave niet afschaffen maar juist uitbreiden

mr. G.W.B. van Westen



Zelfs in de fiscaliteit stuit men wel eens op een wetsvoorstel dat alleen maar sympathie lijkt te mogen ontmoeten. Wee hem die kwaad denkt van goedbedoelde wetsvoorstellen!

Ook komt het voor dat een sympathiek aandoend wetsvoorstel verstopt is in de één of andere wet die met de belastingwetgeving niet of nauwelijks iets van doen heeft.

Bij de jaarlijkse update van mijn *Cursus Loonbelasting* afgelopen januari stuitte ik er terloops op dat de regering voornemens is de inhoudingsplichtige (hierna: werkgevers) te ontslaan van de verplichting om aan werknemers een jaaropgave te verstrekken. Die verplichting staat thans in art. 28, onderdeel d, Wet LB 1964 jo. art. 74 Uitv.reg. LB 2001. Op de jaaropgave moet het bedrag van het door werknemer genoten brutoloon staan, het bedrag van de ingehouden loonbelasting en andere gegevens die van belang kunnen zijn voor de heffing van de inkomstenbelasting. Uiteraard is deze verplichting bedoeld om de werknemer in staat te stellen zijn aangifte inkomstenbelasting correct in te vullen.

Op de jaaropgave dient voorts melding te worden gemaakt van het burgerservicenummer en de door de werknemer genoten heffingskorting, alsmede de ingehouden en vergoede inkomensafhankelijke bijdrage Zvw. Sinds 1 januari 2007 moet op de jaaropgave ook het bedrag van de eventueel opbouwde levensloopverlofkorting worden vermeld.

Bij een voornemen tot afschaffing van deze verplichting lijkt dan ook slechts plaats voor instemmend gejubel met als achtergrondmuziek verdere administratieve lastenverlichting voor werkgevers.

BRI

Het zoeken naar het wetsvoorstel waarin het voornemen de verplichte jaaropgave af te schaffen was opgenomen, bleek niet eenvoudig. Uiteindelijk bleek een en ander te zijn vastgelegd in art. III Wet Basisregistratie inkomen en basisregistratie waarde onroerende zaken, wetsvoorstel nr. 31 085. Dit wetsvoorstel dateert van 22 juni 2007. Op 30 januari van dit jaar werden de nota naar aanleiding van het verslag en een nota van wijziging gepubliceerd. Vervolgens rees de vraag naar de ratio van het voornemen. Immers, administratieve lastenverlichting voor werkgevers is mooi, maar hoe moet de belastingplichtige burger dan aan de gegevens komen die hij nodig heeft om aangifte voor de inkomstenbelasting te doen?

Volgens de toelichting op de voorstellen is het uitgangspunt bij de basisregistraties dat de overheid gegevens die al bij haar bekend zijn niet opnieuw moet opvragen bij burgers of bedrijven. Dat moet leiden tot een betere dienstverlening door de overheid enerzijds en verlaging van administratieve lasten voor burgers en bedrijven anderzijds. Hoewel in de dialoog tussen regering en volksvertegenwoordiging veel woorden zijn besteed aan de

basisregistratie waarde onroerende zaken staat in deze Opinie de basisregistratie inkomen centraal. Er is daarvoor al een afkorting voorhanden ook: de BRI. Voorbeelden van de heilzame werking die de BRI moet hebben betreffen uitvoerders van inkomensafhankelijke regelingen, zoals de IB-groep, en de Raden voor rechtsbijstand. Die hoeven degenen die bij hen aankloppen dan niet lastig te vallen met vragen naar hun inkomensgegevens. De BRI moet al per 1 januari 2009 in werking treden.

Achtergrond van het voornemen de verplichte jaaropgave te schrappen

Wat het voornemen van het schrappen van de verplichte jaaropgave betreft: de achtergrond is dat op termijn de Belastingdienst gaat werken met een vooringevulde aangifte inkomstenbelasting. Ook de loongegevens zullen daarop worden vooringevuld. Art. 28, onderdeel d, Wet LB 1964, dat de werkgever verplicht om een jaaropgave te verstrekken aan zijn personeel, kan dan volgens de regering dus vervallen. Inwerkingtreding van dit onderdeel van het wetsvoorstel zal plaatsvinden bij KB, 'zodra de technische ontwikkelingen dat mogelijk maken'.

Vraagtekens in de Tweede Kamer

Niet onverwachts tegen de achtergrond van de moeilijkheden met de automatisering waarmee de Belastingdienst kampt, plaatsen sommige fracties in de Tweede Kamer enkele vraagtekens bij dit stellige voornemen. Heel boeiend om te lezen, dat zeker wel. Zo vraagt de ChristenUnie – heel beleefd – of het niet verstandiger is eerst te zorgen dat de huidige systemen naar behoren werken, voordat een dergelijke operatie in gang wordt gezet. De SP vraagt met gevoel voor understatement of de huidige problemen met de loonaangifteketen mogelijk nog een belemmering voor een goede functionering van het basisregister zouden kunnen vormen. Dan vraagt de ChristenUnie weer of de regering kan garanderen dat de omschakeling van het systeem naar de basisregistratie zo verloopt dat er geen problemen uit voortvloeien. Het zal de lezer niet verrassen dat de regering antwoordt dat de gevraagde garanties niet kunnen worden gegeven. De PvdA informeert naar sancties voor bestuursorganen als deze toch gegevens opvragen, die zij uit de basisregistraties had kunnen verkrijgen. Het blijkt dat de wetsvoorstellen niet voorzien in sancties voor onwillige bestuursorganen en het is ook niet de bedoeling dat dergelijke sancties er gaan komen. Het zal wel goed gaan, lijkt tussen de regels door de veronderstelling van de regering. Ook aan de privacy-aspecten is natuurlijk nog even gedacht. Echter, omdat alleen bevoegde bestuursorganen toegang hebben tot de geregistreerde loon- en inkomensgegevens loopt de privacy volgens de regering geen enkel gevaar.

Als het systeem werkt zoals beoogd en er wordt door de overheid geen misbruik van de koppeling van alle bestanden gemaakt, hoor je over al deze kanttekeningen natuurlijk ook nooit meer iemand klagen. Het doet mij echter toch ook denken aan een elektricien die ooit tegen mij zei, toen ik hem vroeg of bepaalde, in mijn huis blootliggende draden niet gevaarlijk waren: 'Nee hoor, dat is echt niet gevaarlijk, zolang je er maar niet aanzit'.

Belastingbewustzijn

Het blijkt voorts zelfs zo te zijn, dat al voortvarend gestart is met de voorbereidingen rond een verantwoorde invoering van het voorinvullen van belastinggegevens op de aangifte inkomstenbelasting. Als dat deel van de voorstellen dan eenmaal werkt volgt een overgangperiode waarin de jaaropgave en de vooringevulde loongegevens naast elkaar bestaan. Daarna zal dan de verplichte jaaropgave vervallen.

Stel dat ook dit allemaal loopt zoals gehoopt, de systemen werken feilloos en ook wordt de aangifte inkomstenbelasting correct vooringevuld. Burgers en werkgevers zijn dus administratief verder ontlast, de privacy wordt niet geschonden, wat kan dan eigenlijk het bezwaar zijn van afschaffing van de verplichting om een

jaaropgave te verstrekken?

Het antwoord luidt: het gevaar van verdere afzwakking van het fiscale bewustzijn. Natuurlijk: het loonstrookje en de jaaropgave zijn zelfs voor veel fiscale hoogleraren abracadabra. En bijna niemand onderkent nog de omvang van de 'wig' tussen brutoloon en nettoloon. Maar wat nu dreigt is het helemaal loslaten van de allerlaatste confrontatie van de burger met de werkelijke omvang van zijn fiscale druk en de druk van de premieheffing. Het is al veel te lang zo, dat een werknemer nog slechts geïnteresseerd is in wat hij 'schoon in het handje' krijgt. Feitelijk is dat al het geval sinds het wekelijks in een enveloppe uitbetaalde loon. En als belastingdruk ervaart men eigenlijk alleen nog het bedrag dat eventueel op aanslag moet worden bijbetaald. Een restitutie van wat er teveel is ingehouden ziet men juist als een meevallertje. Kennelijk vinden wij dit verschijnsel inmiddels normaal of zijn wij aan dit gegeven gewend geraakt. Maar dat wil nog niet zeggen dat het goed is!

Aldus redenerende en gelet op de huidige, uiterst schrale opmaak van de gemiddelde jaaropgave is er dus wat voor te zeggen om de jaaropgave juist uit te breiden: waarom staan eigenlijk niet alle sociale premies erop die van het brutoloon afgaan? Een dergelijke uitbreiding, tegen de achtergrond van de belastingbewustwording, moet natuurlijk wel vergezeld gaan van een toelichting van de verschillende posten. Anders begrijpt niemand iets van zijn jaaropgave. Het aanbrengen van die toelichting is een eenmalige operatie voor de loonsoftwaremakers. Maar als men er goed over nadenkt: een dergelijke begrijpelijke toelichting zou toch eigenlijk al op elk loonstrookje moeten staan? Als dan de cumulatieve loonstrook over december meteen de jaaropgave wordt scheelt dat wel extra werk, ieder jaar weer. De eenmalige wijzigingen om een goede toelichting op de loonstrook aan te brengen maken het dus tevens mogelijk dat de jaaropgave niet alleen blijft bestaan maar ook dat die wordt uitgebreid. De jaaropgave is dan eigenlijk alleen maar de 12e, cumulatieve loonstrook.

Controle van de vooringevulde aangifte

Een detail misschien maar niet onbelangrijk: hoe kan een werknemer zijn vooringevulde aangifte controleren zonder deze te vergelijken met een jaaropgave? Of moet men er echt op vertrouwen dat er in het traject van het voorinvullen nooit iets fout kan gaan? Het lijkt mij overigens voor het belastingbewustzijn nog beter om, als dan toch een vooringevulde aangifte wordt ingevoerd, in elk geval de loongegevens niet voor in te vullen. Voor het besef van wat men bijdraagt aan de collectieve lasten blijft het beter dat men die gegevens zelf invoert.

Nog maar eens goed over nadenken!

Deze gedachten maken naar mijn mening alsnog een principiële beschouwing nodig. Het mag niet gebeuren dat in het wetsvoorstel Basisregistratie inkomen en basisregistratie waardering onroerende zaken, een wetsvoorstel dat nauwelijks de aandacht van de belastingwetenschap zal hebben getrokken, tussen neus en lippen door en ogenschijnlijk bijna stiekem de verplichte jaaropgave even zal worden afgeschaft. Alleen de PvdA komt een beetje in de richting van mijn zorg. Die fractie vraagt aan de regering of het oogpunt van informatieverstrekking aan de burgers niet toch wenselijk blijft dat de verplichte jaaropgave blijft bestaan. De regering antwoordt daarop dat het de bedoeling is dat de Belastingdienst/Toeslagen het fiscale jaarloon 'als toegepast authentiek inkomensgegeven' steeds binnen zes maanden na afloop van het kalenderjaar via een besluit bekend maakt. Die opgave is blijkens het vervolg van het antwoord vooral bedoeld als andere instanties een opgave van het jaarinkomen nodig hebben. Een dergelijke opgave komt niet eens in de buurt van de huidige jaaropgave, laat staan bij een meer uitgebreide vorm daarvan. Te vrezen valt dus dat op deze inkomensopgave weinig ruimte zal bestaan voor het zichtbaar

maken van de werkelijke belasting- en premiedruk. Daarvoor is zij immers ook niet bedoeld. Het laat zich voorts raden dat veel belastingplichtigen deze opgave wanneer die in de brievenbus ploft slechts voor kennisgeving zullen aannemen. Er is immers geen enkele relatie met een eigen verplichting, zoals de verplichting om aangifte inkomstenbelasting te doen.

Opinie

De verplichte jaaropgave moet dus blijven om de belastingplichtige nog enigszins te confronteren met zijn verplichte bijdragen aan de overheidsfinanciën. Eigenlijk zou ik de jaaropgave juist willen uitbreiden en daarop alle heffingen en inhoudingen vermeld willen zien, vergezeld van een duidelijke en begrijpelijke toelichting. Afschaffen van de jaaropgave geeft geen reële administratieve lastenverlichting, de door mij bepleite uitbreiding betekent per saldo geen administratieve lastenverzwaring. Immers: de uitgebreide jaaropgave hoeft niet meer te zijn dan een cumulatieve loonstrook over december en die vervangt de jaaropgave in de huidige vorm.