

herziening **belasting- wetgeving**

rapport van een commissie van het
Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

prof. dr. J. H. Christiaanse (voorzitter)
drs. J. A. Adema
mr. drs. H. P. A. M. van Arendonk
C. P. A. Bakker (R.A.)
drs. H. Borstlap (secretaris)
A. Deuzeman
prof. dr. J. E. A. M. van Dijck
mr. J. Hoogendoorn
dr. E. N. Kertzman
J. Kooiman
prof. dr. L. F. van Muiswinkel
mr. T. Rademaker

Den Haag, juni 1981

INHOUD

Woord vooraf	7
Ter inleiding	9
Hoofdstuk I: De omvang van de collectieve sector en de aanvaardbare belastingdruk	11
1. Inleiding	11
2. De ontwikkeling van de collectieve lastendruk in het recente verleden	11
3. De gevolgen van een stijgende collectieve lastendruk	12
4. Conclusies en aanbevelingen	14
Hoofdstuk II: Kenmerken van een goed belastingstelsel	15
1. Verantwoordelijkheid en aanvaardbaarheid: belasten naar de juiste maat	15
2. Draagkracht en rechtvaardigheid	16
3. Fiscale en andere oogmerken	17
4. Rechtszekerheid en rechtsbescherming	18
5. Fraudebestendige belastingwetgeving	19
6. Uitvoerbaarheid van de belastingen	19
7. Conclusies en aanbevelingen	20
Hoofdstuk III: Analyse van het functioneren van de belastingen	21
1. Belastingen in de verzorgingsstaat	21
2. De draagkracht	22
3. Structuur van de belastingen	23
a. Verhouding directe - indirecte belastingen	23
b. Verhoudingen binnen de directe belastingen	24
1. Verhouding inkomstenbelasting (IB) - vennootschapsbelasting (VPB)	24
2. Belastingheffing naar het vermogen	25
c. Inkomstenbelasting	26
1. Belastingheffing van gehuwden, anders samenlevenden en ongehuwden	26

HERZIENING BELASTINGWETGEVING	4
2. Winst uit onderneming	27
3. Sfeerovergangenprobleem	28
4. Arbeidsinkomen	28
5. Inkomsten uit vermogen	
5.1. Rente-inkomsten	29
5.2. Opbrengst van aandelen	29
5.3. Aftrekposten	29
6. De tarieven	30
d. Vennootschapsbelasting	31
e. Versturende invloed van inflatie	32
4. Andere knelpunten in het functioneren van de belastingen	32
a. Ingewikkeldheid	32
b. Misbruik	33
1. Ontduiken	33
2. Ontgaan	33
c. Belastingdienst	34
5. Conclusies en aanbevelingen	38
Hoofdstuk IV: Inkomstenbelasting en inkomensbegrip	40
1. Belasten van inkomen of vertering	40
2. Het meten van de draagkracht: vermogensvergelijkingsstelsel	40
3. Het huidige bronnenstelsel	42
4. Verruiming inkomensbegrip	43
5. Conclusies en aanbevelingen	45
Hoofdstuk V: Inflatie en belastingheffing	46
1. Betekenis van een inflatie-neutrale belastingheffing	46
2. Heffingen op winsten	47
3. Heffingen op particulier inkomen	48
a. Inkomstenbelasting	48
b. Rente in de inkomstenbelasting	48
c. Opbrengst van aandelen	50
4. Inflatie-neutrale belastingheffing en vermogenswinstbelasting	51
5. Vermogenswinst en overdrachtsbelasting	52
6. Cijfermatige uitwerking van de aanbevelingen met betrekking tot de hypotheekrente	53
7. Conclusies en aanbevelingen	57

HERZIENING BELASTINGWETGEVING	5
Hoofdstuk VI: Belastingheffing naar het vermogen	58
1. Vermogensbelasting	58
2. Successie- en schenkingsrechten	59
3. Conclusies en aanbevelingen	60
Hoofdstuk VII: De belastingheffing van uitgedeelde vennootschaps- winsten	61
1. Inleiding	61
2. Mogelijke oplossingen	61
a. Aftrek van primair dividend	61
b. Een lager Vpb-tarief op uitdelingen	62
c. Het verrekeningsstelsel	62
d. Andere verlichtingen op aandeelhoudersniveau	62
3. Situatie in de EG	63
4. Voorkeur voor verrekeningsstelsel	64
5. Conclusies en aanbevelingen	65
Hoofdstuk VIII: Belastingheffing van gehuwden en ongehuwden	66
1. De keuze van het heffingssubject voor de belastingen	66
2. Fiscale neutraliteit	68
a. Huwen of niet huwen	68
b. Gehuwd of ongehuwd samenwonen	69
c. Thuis of buitenshuis werken	69
3. Gelijkwaardigheid mannen en vrouwen en draagkracht	70
4. Uitgangspunten	72
5. Splitsingsstelsel	72
6. Conclusies en aanbevelingen	73
Hoofdstuk IX: De premieheffing voor de volksverzekeringen	75
1. Inleiding	75
2. De samenloop van premieheffing en de loon- en inkomsten- belasting	75
3. Conclusies en aanbevelingen	77
Hoofdstuk X: De tarieven	78
1. Inleiding	78
2. Omzetbelasting	78

3.	De invloed van aftrekposten	78
a.	Kosten van verwerving van inkomsten uit dienstbetrekking	79
b.	Premies volksverzekeringen	79
c.	Levensonderhoud van bepaalde bloed- en aanverwanten als buitengewone last	79
d.	Rente van schulden als persoonlijke verplichting	80
e.	Ziektekosten als buitengewone last	80
f.	Giften	80
g.	Studiekosten	80
4.	De bijzondere tarieven van de loon- en inkomstenbelasting	80
5.	Het progressieve tarief	81
a.	De uniforme belastingvrije voet	82
b.	Splitsingsstelsel	82
c.	De vermindering van de progressie en de verlaging van het maximumtarief	83
6.	Slotopmerkingen	84
7.	Conclusies en aanbevelingen	85
	Hoofdstuk XI: Conclusies en aanbevelingen	87
	Bijlage: Cijfervoorbeelden	95

WOORD VOORAF

Door de eeuwen heen hebben belastingen altijd een zekere weerstand opgeroepen. De laatste jaren blijkt er evenwel sprake te zijn van verscherping van die weerstand. Dat uit zich in de vraag of in onze verzorgingsstaat anno 1981 kritische grenzen worden overschreden wat betreft de omvang en de wijze waarop belastingen worden opgelegd. Er zijn signalen die erop duiden dat steeds meer mensen de belastingheffing als fundamenteel onrechtvaardig beschouwen.

Dat zijn ernstige signalen en niet alleen omdat daarmee de ontduiking van belasting kan toenemen. Belangrijker is dat in de belastingwetgeving en -praktijk zich een bepaalde verhouding manifesteert tussen overheid en burger. Wanneer die verhouding blijkens een scheefgegroeide belastingpraktijk is verstoord, zal dit de aanvaarding van het gehele overheidsbeleid raken. Het overheidsgezag is in het geding wanneer de burger zint op methoden om zijn belastingverplichting niet meer (geheel) te voldoen.

Dit is de aanleiding geweest voor het bestuur van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA een commissie in te stellen met als opdracht na te gaan en zo ja in welke mate de belastingwetgeving en belastingpraktijk zich heeft ontwikkeld op een wijze die niet meer overeenstemt met de oorspronkelijke bedoelingen. Het bestuur verheugt zich erover dat het nu het resultaat van deze brede studie kan aanbieden. Studies als deze hebben noodzakelijkerwijs een beperkt bereik. De commissie heeft met name aandacht gehad voor de loon- en inkomstenbelasting. Daarnaast komen ook aan de orde de vermogens-, vennootschaps- en indirecte belastingen, evenals de premieheffing volksverzekeringen. De commissie zet uiteen welke naar haar oordeel de kenmerken van een goed belastingstelsel zijn, analyseert de huidige knelpunten en komt tot zeer concrete aanbevelingen over stelsel- en tariefwijzigingen.

De centrale lijn die in dit rapport naar voren komt is een verlaging van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting, parallel met een sanering van de aftrekposten.

Deze lijn wordt op zo'n wijze doorgetrokken dat aan een aantal belangrijke doelstellingen tegemoet gekomen kan worden. De commissie heeft hierbij op het oog de noodzaak om belastingen beter naar draagkracht op te leggen dan in de huidige praktijk het geval is. De voorstellen leveren tevens een belangrijke bijdrage aan de noodzakelijke vereenvoudiging en scheppen bij de burger meer financiële ruimte om inhoud te geven aan zijn verantwoordelijkheid voor voorzieningen en activiteiten die tot nu toe veelal te exclusief van de overheid werden verwacht.

Er zal bovendien, indien de voorstellen van de commissie worden doorgevoerd, minder aanleiding zijn allerlei gekunstelde fiscale constructies toe te passen; dit omdat wij hopen dat de burger de voorgestelde belastingwetgeving rechtvaardiger zal vinden, nog afgezien van het feit dat de mogelijkheden voor genoemde constructies in de voorstellen van de commissie aanzienlijk worden beperkt.

De voorstellen van de commissie ontmoedigen het consumeren in tot nu toe fiscaal aantrekkelijke richtingen. De commissie heeft bovendien kans gezien een uitvoerig hoofdstuk te wijden aan de problematiek van de gehuwden en ongehuwden. Men komt hier tot de concrete uitwerking van het CDA-verkiezingsprogramma. Dat geldt trouwens voor het gehele rapport: er wordt hier en daar zelfs heel gedetailleerd aangegeven in welke richting de belastingwetgeving zich de komende jaren zal moeten ontwikkelen. De voorstellen mogen uiteraard niet los worden gezien van de gevolgen die zij hebben in het kader van het streven naar rechtvaardiger inkomensverhoudingen. Tevens moeten de consequenties voor het overheidsbudget bij de doorvoering van voorstellen als in dit rapport gedaan in de overwegingen betrokken worden.

De commissie stond onder leiding van prof. dr. J. H. Christiaanse met als leden: drs. J. A. Adema, mr. drs. H. P. A. M. van Arendonk, C. P. A. Bakker, drs. H. Borstlap (secretaris), A. Deuzeman, prof. dr. J. E. A. M. van Dijk, mr. J. Hoogendoorn, dr. E. N. Kertzman, J. Kooiman, prof. dr. L. F. van Muiswinkel, mr. T. Rademaker.

Bij de aanvang van de commissie waren tevens lid de heren drs. H. S. Pruiksma, drs. M. J. van Rooijen en prof. dr. A. Wattël.

Zij hebben tijdens de werkzaamheden van de commissie evenwel moeten bedanken wegens drukke werkzaamheden dan wel verhuizing naar het buitenland.

Vanuit de CDA-Tweede Kamerfractie waren als waarnemers aan de commissie verbonden mevrouw mr. V. Korte-Van Hemel en dr. B. de Vries.

Het bestuur spreekt de hoop uit dat dit rapport mag bijdragen aan een goed inzicht in het vraagstuk van de belastingen in onze verzorgingsstaat; het verwacht dat dit rapport bouwstenen zal aandragen om op verantwoorde wijze verstrekkende aanbevelingen te doen tot het wijzigen van ons stelsel en de tarieven, waartoe de noodzaak thans zo onmiskenbaar aanwezig is.

Prof. dr. P. A. J. M. Steenkamp
(voorzitter)

Drs. A. M. Oostlander
(directeur)

TER INLEIDING

'Het vraagstuk van de hoogte van de belastingen blijft actueel. Het heeft de gemoe-deren in beweging en de hoofden aan het peinzen gezet in de twintiger en dertiger jaren, toen de tarieven reeds zwaar leken; het is heden ten dage brandend, nu de percentages een hoogte hebben bereikt, welke voorheen ondenkbaar was'.

Deze woorden sprak professor Smeets bij de opening van het universitaire jaar in 1952 in Tilburg. De druk van de collectieve lasten was destijds 31,2 %; in 1980 was de druk van de collectieve lasten opgelopen tot 61,6 % van het netto nationaal inkomen.

Deze cijfers tekenen niet alleen de krachtige ontwikkeling van de collectieve sector sinds de jaren '50, maar ook de ernst van de problemen waarvoor wij in onze dagen staan.

Er is geen mathematisch vast te stellen grens van aanvaardbare belastingdruk; die grens is maatschappelijk bepaald. Zij hangt vooral af van de mate waarin de burgers overheidsvoorzieningen waarderen boven particuliere bestedingen. Maar het is juist op dit punt dat de laatste jaren duidelijk is geworden dat een zonder meer voortzetten van de lijnen uit het verleden niet kan, gelet op de omvangrijke praktijken van afwentelen, ontaan en ontduiken van collectieve lasten.

Een factor apart is de stagnering van de economische groei die in belangrijke mate mee van invloed is geweest op de toename van de relatieve omvang van de collectieve lasten. Deze stagnatie in de economische groei levert de laatste jaren problemen op. Het probleem van de collectieve lastendruk zou zich bij een omvangrijke economische groei minder scherp hebben voorgedaan; maar het was ook dán aan de orde gekomen.

De aanleiding voor het opzetten van een studie over het functioneren van de belastingwetgeving is het vermoeden, dat wij kritische grenzen dreigen te overschrijden of reeds hebben overschreden in de *omvang en de wijze waarop* collectieve lasten worden opgelegd. Er is altijd een zekere weerstand te verwachten bij het opleggen van belastingen. Maar er worden kritische grenzen overschreden wanneer grote groepen de belastingheffing niet meer als fundamenteel rechtvaardig aanvaarden. Er is hier overigens sprake van een probleem dat een veel breder terrein bestrijkt dan alleen dat van de belastingheffing; er is in onze dagen een *toenemende frictie in de verhouding tussen overheid en burger*. Een ontwikkeling waarin het overheids-optreden zich heeft ontwikkeld tot verzorger (beheerder) van tal van voorzieningen stuit thans onmiskenbaar op grenzen.

De spanningen waarop wij hier duiden zijn herkenbaar aanwezig in het functioneren niet alleen van de belastingen, maar ze zijn evenzeer voelbaar op bijv. het terrein van de sociale zekerheid en de volkshuisvesting (het kraken).

De diepere oorzaken van de spanningen op het terrein van de belastingen liggen niet alleen in de fiscale sfeer. Dit rapport sluit dan ook aan bij de andere studies die de afgelopen tijd binnen het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA zijn

afgerond, en bij het nog niet zo lang geleden vastgestelde Program van Uitgangspunten van het CDA. Het rapport is toegespitst op een herziening van de belastingwetgeving zodat deze beter kan functioneren overeenkomstig de opvattingen van de commissie omtrent een goed belastingstelsel. De effecten van belastingen op andere terreinen van overheidszorg, zoals bijvoorbeeld de werkgelegenheid, komen slechts zijdelings aan de orde.

In dit rapport, dat in opdracht van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA wordt uitgebracht, wordt allereerst in hoofdstuk I ingegaan op de ontwikkeling van de collectieve sector. In hoofdstuk II gaan wij in op de criteria en de kenmerken waaraan naar onze opvatting een goed en rechtvaardig belastingstelsel moet voldoen. In hoofdstuk III worden knelpunten beschreven die zich thans voordoen in het functioneren van de belastingwetgeving.

Dit hoofdstuk kan tevens worden beschouwd als een introductie in de fiscale hoofdproblemen van de niet-specialist op dit terrein. Terwille van de leesbaarheid zijn niet steeds alle wettelijke of theoretische nuances vermeld.

In de hoofdstukken daarna zullen wij proberen aan te geven op welke wijze de in hoofdstuk III vermelde knelpunten vanuit de hoofdlijnen die in hoofdstuk II zijn uiteengezet, aangepakt zouden kunnen worden. Allereerst gaan wij in hoofdstuk IV in op het inkomensbegrip. Vervolgens in hoofdstuk V op de invloeden van inflatie op de belastingheffing. Daarna volgen twee hoofdstukken over respectievelijk de vermogensbelasting/successierechten (VI) en de belastingheffing van uitgedeelde vennootschapswinsten (VII).

In hoofdstuk VIII wordt de belastingheffing voor gehuwden en ongehuwden behandeld. Daarna wordt in hoofdstuk IX aandacht besteed aan de relatie premieheffing volksverzekeringen - belastingen. In hoofdstuk X doet de commissie een reeks voorstellen met betrekking tot de tarieven en aftrekposten.

In een afsluitend hoofdstuk XI worden de conclusies en aanbevelingen waartoe de commissie komt, samengevat.

HOOFDSTUK I

DE OMVANG VAN DE COLLECTIEVE SECTOR EN DE AANVAARDBARE BELASTINGDRUK

1. Inleiding

Belastingen worden geheven om een belangrijk deel van de collectieve uitgaven te financieren. Het functioneren van de belastingen kan daarom niet los gezien worden van de ontwikkeling van de collectieve sector.

De relatieve omvang van de collectieve sector wordt veelal aangegeven door de collectieve uitgaven uit te drukken in een percentage van het nationale inkomen. De collectieve uitgaven worden in eerste instantie gefinancierd door het heffen van belastingen en premies en door de opbrengst van niet-belastingmiddelen (waaronder de aardgasopbrengsten). Tezamen vormen deze inkomsten de collectieve lasten. Daarnaast mag de collectieve sector zich een financieringstekort veroorloven. Over het algemeen kan in Nederland worden aangenomen dat er structureel gezien in de economie ruimte is voor een financieringstekort van de collectieve sector ter grootte van ongeveer 4 à 5 % van het nationaal inkomen.

Wij kunnen hieruit afleiden dat op lange termijn de omvang van de collectieve uitgaven gelijk zou moeten zijn aan de door de samenleving aanvaarde collectieve lastendruk vermeerderd met het structureel aanvaardbare financieringstekort.

In dit rapport wordt uitsluitend aandacht geschonken aan de belastingheffing. Daarin gaan de samenstellers van dit rapport, in aansluiting op het CDA-verkiezingsprogramma 1981-1985, ervan uit, dat de belastingdruk - een onderdeel van de totale collectieve lastendruk - in de komende jaren in ieder geval gestabiliseerd dient te worden. Dit hoofdstuk is bedoeld als ondersteuning van dit uitgangspunt.

2. De ontwikkeling van de collectieve lastendruk in het recente verleden

De ontwikkeling van de collectieve sector is de laatste jaren stormachtig geweest. De volgende cijfers geven dit weer (in percentages van het netto nationaal inkomen tegen marktprijzen).

jaar	belastingen	premies	niet-belasting middelen (incl. aardgasopbrengsten)	totale collectieve lasten	financieringsstekort	collectieve uitgaven
1960	25,2	9,0	2,6	36,8	1,4	38,2
1970	28,4	15,9	3,0	47,3	3,8	51,1
1975	30,8	20,4	5,1	56,3	5,3	61,6
1979	32,8	20,6	7,2	60,6	5,5	66,1
1980	33,1	20,7	7,8	61,6	5,5	67,1

Uit de cijfers blijkt dat de collectieve lastendruk in de afgelopen jaren sterk is gestegen. Het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationale inkomen is sinds 1960 met gemiddeld 1,5 % per jaar toegenomen. De groei is vooral ontstaan als gevolg van de groei in de uitgaven voor sociale zekerheid. Vanaf 1970 is de premie-last evenwel niet sneller gestegen dan de belastingdruk, terwijl de sociale uitgaven wel aanmerkelijk sneller toenamen dan de rijksuitgaven. De conclusie is duidelijk: de overheid heeft in de jaren '70 in toenemende mate bijgedragen aan de sociale zekerheidsfondsen.

In 1960 vormden de belastingen 66 % van de collectieve uitgaven en de premies sociale zekerheid 24 %. In 1979 zijn deze cijfers resp. 51 % en 30 %. De niet-belastingmiddelen zijn toegenomen van 7 % tot bijna 12 %.

Kenmerkend voor de trend van de laatste jaren zijn ook de cijfers over de verdeling van de *verdere toeneming* van het nationale inkomen. Vanaf 1973 schommelt de marginale collectieve lastendruk (dus de lastendruk op elke extra verdiende gulden) tussen 85 en 100 %.

Het is opmerkelijk dat de groei van de collectieve uitgaven zich vrij onafhankelijk van de kleur van de zittende kabinetten heeft gemanifesteerd; wel is de laatste jaren een duidelijke relatieve afvlakking te signaleren ten opzichte van de eerste helft van de jaren '70.

3. De gevolgen van een stijgende collectieve lastendruk

De vraag is wat de gevolgen zijn van een voortgaande stijging van de collectieve uitgaven. Het hangt sterk af van de economische orde waarbinnen dit zich voordoet en van de doeleinden op het sociaal-economisch terrein die worden nagestreefd. Wij hebben in ons land gekozen voor een zgn. gemengde economische orde. De christen-democratie heeft zich steeds sterk gemaakt voor een gemengde economische orde, omdat daarin recht kan worden gedaan aan de onderscheiden verantwoordelijkheden van overheid en maatschappelijke groepen.¹ Collectieve sector en marktsector bestaan naast elkaar en beïnvloeden elkaar over en weer. In de collectieve sector worden de beslissingen door de overheid genomen en vindt de financiering hoofdzakelijk plaats door middel van heffingen. In de marktsector daarentegen wordt individueel (door mensen, bedrijven etc.) beslist en geschiedt de financiering door middel van transacties via de markt.

De doelstellingen van economische politiek zijn volledige en volwaardige werkgelegenheid, rechtvaardige inkomensverhoudingen en een goed leefklimaat in ons land. Randvoorwaarden voor deze doelstellingen zijn een stabiele conjuncturele en structurele ontwikkeling, een redelijke ontwikkeling van het prijspeil, en een evenwicht op de betalingsbalans (inclusief onze bijdrage aan de ontwikkelingslanden).

De vraag is nu welke collectieve lastenontwikkeling hierbij past. Het bereiken van een zekere groei van het reële nationale inkomen van bijv. 2 %, houdt in een gemengde economische orde onder meer in, dat de ondernemingen in de marktsector

¹ Zie ook *Gespreide Verantwoordelijkheid*, een christen-democratische bijdrage aan de discussie over de economische orde; uitgave van de wetenschappelijke instituten van het CDA, september 1978.

bereid en in staat moeten zijn in voldoende mate te investeren. De combinatie van een hoge en een stijgende collectieve lastendruk en een traag groeiend reëel nationaal inkomen, zoals wij de laatste jaren gezien hebben, brengt de concurrentiepositie van de marktsector in gevaar.

Binnen de marktsector maken zowel de gezinshuishoudingen als de bedrijfshuishoudingen aanspraak op deze bestedingsruimte. Bij de verdeling van een zeer beperkte of zelfs negatieve ruimte delven de investeringen van de bedrijven veelal het onderspit. Een te laag investeringsniveau leidt vervolgens tot een verlies aan arbeidsplaatsen en economische groei en een achteruitgang van de externe concurrentiepositie. De doelstelling volledige werkgelegenheid komt in gevaar; aan de bovenaangeduide randvoorwaarden met betrekking tot de economische doelstelling wordt niet meer voldaan.

Indien bovendien het verschijnsel afwentelen in de beschouwingen wordt betrokken rijst de vraag, op wie uiteindelijk wordt afgewenteld. Cijfers over de afgelopen jaren laten zien dat de hoge en stijgende collectieve lastendruk met name ten koste is gegaan van de beschikbare bestedingsruimte van bedrijven. De stijgende collectieve lastendruk leidde tot de groei van de reële arbeidskosten die de stijging van de arbeidsproductiviteit te boven ging. De gecorrigeerde arbeidsinkomensquote van bedrijven kwam op een te hoog niveau terecht (1980: 93,5). De winsten schrompelden in, de lust tot investeren nam af en de mogelijkheden tot investeren werden kleiner. Bij de investeringen die nog plaatsvonden werd gekozen voor arbeidsbesparende technieken. De bekende gevolgen werden opgeroepen: verlies aan arbeidsplaatsen, bevorderd door vervroegde afstoot van oude kapitaalgoederen, achteruitgang van externe concurrentiepositie. Er bleek zelfs sprake te zijn van een zichzelf versterkend proces. In cijfers: vanaf 1973 is er in ons land gemiddeld een reële economische groei gerealiseerd van 1,5 %. Het aantal inkomensstrekken nam evenwel met 1,4 % per jaar toe; per inkomensstrekker zaten wij dus vrijwel op een nullijn. Toch zijn de reële inkomens en ook de collectieve lasten toegenomen. De rendementsontwikkeling toont het spiegelbeeld van deze ontwikkelingen.

Onze conclusie luidt dat een hoog en stijgend niveau van de collectieve lasten in een tijd van geringe economische groei het bereiken van de aanvaarde economisch-politieke doeleinden in gevaar brengt.

De *totale* collectieve lastendruk dient in de naaste toekomst gestabiliseerd te worden. Omdat het stabiliseren van de premiedruk voor de sociale verzekeringen een enorme opgave zal zijn gelet op onder meer demografische ontwikkelingen, zal de *belastingdruk* eerder verlaagd dan gestabiliseerd moeten worden.

Maar hoe moeilijk ook: er rest ons geen andere keus dan het doorbreken van de spiraalwerking van hogere collectieve lasten, minder investeringsruimte, meer werkloosheid, hogere collectieve lasten etc.

In dit rapport is verder niet de vraag aan de orde op welke wijze de collectieve lastendruk gestabiliseerd moet worden. Dit rapport gaat in op de vraag hoe de belastingen thans functioneren ter financiering van de gegeven omvang van de overheidsuitgaven en welke verbeteringen daarin aangebracht kunnen worden.

4. Conclusies en aanbevelingen

1. Sinds 1960 is het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationaal inkomen met gemiddeld 1,5 % per jaar toegenomen. Het bedraagt thans ruim 67 %. Er zijn tekenen die erop wijzen dat de belasting- en premiedruk sneller zijn gestegen dan de bereidheid in de samenleving deze metterdaad op te brengen.

2. Een hoog en stijgend niveau van de collectieve lasten brengt in een tijd van geringe economische groei het bereiken van de aanvaarde economisch-politieke doeleinden in gevaar.

3. De totale collectieve lastendruk dient in de naaste toekomst gestabiliseerd te worden. Omdat het stabiliseren van de premiedruk voor de sociale verzekeringen een enorme opgave zal zijn gelet op onder meer demografische ontwikkelingen, zal de belastingdruk eerder verlaagd dan gestabiliseerd moeten worden.

HOOFDSTUK II

KENMERKEN VAN EEN GOED BELASTINGSTELSEL

De belastingen staan volop ter discussie.

De centrale vraag daarbij is: wat zijn de kenmerken van een goed belastingstelsel? In dit hoofdstuk willen wij daar aandacht aan besteden. Het gaat ons niet om specifieke vereisten voor de verschillende belastingen afzonderlijk. Het gaat hier om enige algemene gedachten die gelden voor het gehele belastinggebied. De eisen die men aan de belastingwetgeving stelt hangen nauw samen met de kijk die men heeft op de overheid en op de relatie tussen overheid en burger.

1. Verantwoordelijkheid en aanvaardbaarheid: belasten naar de juiste maat

Wij moeten allereerst benadrukken dat de overheid gerechtigd is economische offers te vragen ten behoeve van de financiering van haar publieke zorg. Zij is daartoe gerechtigd vanuit haar verantwoordelijkheid als hoedster van het algemeen belang. Men kan twijfels hebben over de omvang en de wijze van verdeling van de offers; dat neemt niet weg dat zij de bevoegdheid heeft offers te vragen en de naleving daarvan zonedig af te dwingen.

Als kenmerk van een goed belastingstelsel moet worden genoemd dat zowel in de omvang als in de wijze waarop de economische offers worden opgelegd recht wordt gedaan aan *de mens als verantwoordelijk persoon*; niet alleen verantwoordelijk voor zichzelf, maar ook voor de medemens en voor de ontwikkeling van de samenleving. Een belastingdruk die te omvangrijk is of zo willekeurig wordt opgelegd, dat de verantwoordelijkheidsbeleving van mensen in het gedrang komt, past niet bij een overheid die in onze visie is geroepen tot dienst aan mens en samenleving naar de norm van de gerechtigheid.

Er is tevens een spanningsveld met wat de samenleving aanvaardbaar acht. Uit de historie blijkt, dat het heel moeilijk is stellige uitspraken te doen omtrent een zeker niveau tot waar belastingen aanvaardbaar zijn. Bovendien kunnen wij in dit verband niet voorbij gaan aan de premiedruk voor de sociale verzekeringen. Het is evenwel onmiskenbaar dat de groei van de belasting- en premiedruk vooral na 1945 buitengewoon snel is geweest, zoals in hoofdstuk I is aangegeven. Het is voorts moeilijk te betwisten dat, gelet op een aantal maatschappelijke verschijnselen zoals ontduiking, ontgaan, afwenteling etc., op dit moment de vraag gesteld moet worden of een verdere ontwikkeling van onderlinge betrokkenheid en solidariteit nog wel in de collectieve sfeer gezocht moet worden.

Het lijkt erop, dat de belasting- en premiedruk sneller zijn gestegen dan de bereidheid in de samenleving om deze op te brengen. Een stabiliseren van deze collectieve lastendruk kan naar wij hopen de bereidheid om deze metterdaad op te brengen, herstellen.

In het volgende hoofdstuk (§ 1) zullen wij nader ingaan op de impasse waarin wij

thans verkeren met betrekking tot het financieren van de voorzieningen in onze verzorgingsstaat. Het gebruik van de voorzieningen in onze verzorgingsstaat blijft toenemen, maar de bereidheid om de daarmee voortdurend toenemende financiële offers op te brengen is twijfelachtig. De vraag is thans hoe politieke partijen deze impasse benaderen.

De analyse in het volgende hoofdstuk zal uitwijzen dat een verdere ontwikkeling van de voorzieningen van de verzorgingsstaat op een collectieve wijze niet mogelijk is en ook ongewenst: het handhaven van de bestaande voorzieningen is al buitengewoon moeilijk. Het is onze politieke verantwoordelijkheid dit probleem te onderkennen en nieuwe perspectieven te schetsen voor de verdere voortgang van de verzorgingsstaat.

De samenstellers van dit rapport denken in overeenstemming met het Program van Uitgangspunten van het CDA, aan het stimuleren van nieuwe vormen van solidariteit en saamhorigheid die meer dan de huidige voorzieningen directer aansluiten bij ieders woon-, leef- en werkomgeving. Op basis van de huidige collectieve voorzieningen zal men op deze niveaus beter de behoefte aan verdere voorzieningen kunnen vaststellen, inclusief de afweging van deze verlangens met de lasten die daarmee corresponderen. Aldus kan een grotere verantwoordelijkheidsbeleving op het niveau waar men leeft, woont en werkt de afweging tussen wat men gewenst acht en de offers die men daarvoor wil brengen, herstellen waar deze ten aanzien van de collectieve voorzieningswijze thans zo ernstig onder spanning staat.

Op basis van deze grondgedachte is de lijn die wij in dit rapport vooral met betrekking tot de loon- en inkomstenbelasting willen ontwikkelen en nader uitwerken als volgt:

De belastingtarieven zijn thans opgevoerd tot een niveau dat als te hoog moet worden beschouwd. Verlaging van de tarieven over de gehele linie is wenselijk en mogelijk, mits daarbij tevens een beperking in de aftrekposten in de beschouwing wordt betrokken. Dit wordt uitgewerkt in hoofdstuk X.

Deze voorstellen betekenen in onze optiek allerminst een afbouw of het terugdringen van het niveau van de verzorgingsstaat; een verlagen van de tarieven roept wel een halt toe aan een uitzichtloos streven de verdere ontwikkelingen in de collectieve sfeer te zoeken. Het gaat nu om het schetsen van nieuwe perspectieven, waardoor ook bij geringere economische groeicijfers, de verzorgingsmaatschappij niet zal stagneren maar een herwaardering kan ondergaan en zich verder kan verdiepen op een niet-geldverslindende en per saldo evenwichtiger wijze, die bovendien meer aansluit bij de menselijke verantwoordelijkheid en onderlinge saamhorigheid.

2. Draagkracht en rechtvaardigheid

De belastingwetgeving zal naast het ondersteunen en ruimte geven aan een verantwoordelijkheidsbeleving van mensen en groepen voorts herkenbaar moeten zijn aan het *naar draagkracht opleggen van lasten*. Het gaat hier om een solidariteit van sterkere schouders ten opzichte van zwakkere. Lasten behoren naar draagkracht opgelegd te worden, opdat er een rechtvaardige toedeling daarvan plaatsvindt. Dit is de motivering voor progressie in de tarieven. Een rechtvaardig belastingstelsel betekent tevens 'gelijke monniken, gelijke kappen'. Maar het is niet altijd eenvoudig vast te stellen wie naar draagkracht aan elkaar gelijk zijn en wie niet.

Het opleggen van lasten naar draagkracht betekent vervulling van de eis van de horizontale gelijkheid (gelijke gevallen moeten gelijk worden belast) en van de verticale gelijkheid: bij een hogere draagkracht moet méér betaald worden.

Een belangrijke vraag in dit verband is of alleen het inkomensniveau per persoon maatgevend is voor iemands draagkracht. Wij menen dat dit een te beperkte invalshoek is. De draagkracht hangt immers evenzeer nauw samen met de vraag of men alleen dan wel tezamen met een ander woont en leeft. Daarom zal toepassing van het draagkrachtbeginsel ook acht moeten slaan op het samenlevingsverband waarin de belastingplichtige verkeert.

Er zijn verschillen van inzicht over de toepassing van het draagkrachtbeginsel in de belastingwetgeving. De samenstellers van dit rapport zijn evenwel van mening dat een rechtvaardige lastenverdeling alleen mogelijk is uitgaande van een draagkrachtgedachte, waaraan de totale draagkracht van de belastingplichtige, in de zin van het totale voor besteding beschikbare inkomen voor belastingheffing, ten grondslag ligt. Indien men zich op het standpunt stelt, dat de rol van het draagkrachtbeginsel is uitgespeeld, dan ontstaat er een vacuum omtrent de verdeling van de lasten. De oplossing kan dan echter niet zijn een analytische inkomstenbelasting. Een dergelijke heffing beantwoordt niet aan de voorwaarden van een rechtvaardige verdeling van de lastendruk en zal bovendien strijdig zijn met andere overheidsdoeleinden, zoals inkomensherverdeling. Het draagkrachtbeginsel kan alleen maar zijn uitwerking vinden in een synthetische maatstaf, hetgeen inkomen, vermogen of consumptie zal zijn. In hoofdstuk IV over het inkomensbegrip zullen wij hierop nader ingaan. Omtrent de verdeling van de totale belastingdruk over de burgers is in feite nog vrij weinig bekend. Het is duidelijk dat voor een beter inzicht in besteedbare inkomensverhoudingen de relatie belasting, sociale verzekering en overdrachtsuitgaven van grote betekenis is.

3. Fiscale en andere oogmerken

Vooral na 1945 zien wij diverse regelingen in onze belastingwetgeving verschijnen, die gericht zijn op niet-fiscale doeleinden, zoals van economische, sociale of culturele aard.

Soms is te snel door de wetgever naar het middel van de belastingen gegrepen zonder dat hieraan vooraf is gegaan een evenwichtige afweging met de mogelijke alternatieven die de overheid ten dienste staan, zoals subsidies. Het ministerie van Financiën is hierdoor belast met werkzaamheden van andere departementen, waardoor op een aantal terreinen de eigen belastingdienst een te zware taak kreeg opgelegd. Het heeft tevens bevorderd een minder systematische en meer ingewikkelde belastingwetgeving.

Overigens: belastingen hebben altijd gevolgen voor het economisch gedrag, of dat gewild wordt of niet. Neutrale belastingen bestaan niet.

Het is wel noodzakelijk als uitgangspunt te aanvaarden dat de wetgever bij de belastingheffing allereerst zoveel mogelijk uitgaat van een normale fiscale structuur. Alvorens in de belastingwetgeving specifieke buiten de normale fiscale structuur liggende regelingen in te bouwen, dient zorgvuldige afweging plaats te vinden met andere methoden dan het fiscale instrument, waarbij overwegingen van rechtvaardigheid (inclusief rechtszekerheid en rechtsgelijkheid) en doelmatigheid (effectiviteit)

teit en efficiency) van belang zijn.

Indien in deze afweging het fiscale instrument de voorkeur verdient, dient een verantwoorde inbouw in de belastingwetgeving plaats te vinden ter voorkoming van verstoringen binnen de heffing.

4. Rechtszekerheid en rechtsbescherming

De belastingwetgeving zal voldoende waarborgen moeten bieden om bij verschil van mening over de inhoud van wettelijke regelingen de rechter te kunnen laten oordelen. In het belastingrecht is vanouds aanvaard dat er een rechtsgang wordt geboden. Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen is hierop in het verleden inbreuk gemaakt. Wanneer echter, zoals in het kader van recente wetgeving, meermalen wordt uitgeweken naar de hardheidsclausule, dan kan dat afbreuk doen aan de gewenste rechtsbescherming.

In dit verband zou het wenselijk kunnen zijn in die situaties waar nu geen rechtsgang mogelijk is, deze wel te openen met een beroep op algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Wij willen tevens wijzen op de bezwaren uit een oogpunt van rechtszekerheid tegen terugwerkende kracht van belastingwetgeving. Wetgeving met terugwerkende kracht is in het algemeen gesproken niet te aanvaarden. De wetgever zal bij hoge uitzondering slechts terugwerkende kracht mogen invoeren tot het moment van afkondiging van het voornemen om tot wetgeving over te gaan. Hij is verplicht daarna snel met de nieuwe wetgeving te komen.

Een ander element dat de rechtsbescherming raakt is de begrijpelijkheid van de wetgeving. Wettelijke bepalingen zullen volstrekt duidelijk moeten zijn. Het vereist een duidelijke wetsterminologie op basis waarvan de belastingplichtige binnen zekere grenzen zijn belastingschuld kan bepalen (art. 188 Grondwet). Nodig is evenzeer dat met name tijdens de parlementaire behandeling duidelijkheid wordt verkregen omtrent doel en strekking van de fiscale regeling.

De fiscale regelingen moeten met elkaar in overeenstemming zijn. Een duidelijke wetssystematiek is daarbij voorwaarde. Door het invoeren van regelingen in verband met niet-fiscale doeleinden kan het gevaar ontstaan van een onsamenhangend geheel, hetgeen nog vergroot wordt door incidentele, maar veelal toch diep in het systeem ingrijpende wijzigingen, ter voorkoming van misbruik van de belastingwetgeving. Ook te snelle wijzigingen en te vaak elkaar opvolgende wijzigingen komen de begrijpelijkheid van de belastingwetgeving niet ten goede. Het is tevens wenselijk te streven naar een zo groot mogelijk evenwicht qua begrippenkader tussen de diverse belastingen.

Wij wijzen tevens op het belang van de privacy van de belastingplichtige die gewaarborgd moet blijven. Dit aspect kan een rol spelen bij het streven om andere samenlevingsvormen fiscaal op gelijke wijze te belasten als gehuwden. Ook een voortgaande automatisering kan de privacy geweld aandoen. Indien het voor de uitvoering van fiscale regelingen noodzakelijk is een of andere vorm van controle te gaan uitoefenen, of inzicht te hebben in de persoonlijke levenssfeer van de belastingplichtigen, dan dreigen de grenzen der privacy overschreden te worden.

5. Fraudebestendige belastingwetgeving

Een samenstel van belastingwetten kan op zichzelf in theorie tot een rechtvaardige belastingheffing leiden. Indien door het ontduiken, het ontgaan of het afwentelen van belastingen de beoogde verdeling van de lasten wordt verijdeld, leidt dit tot een onaanvaardbare situatie. Er is dan aanleiding om te bezien of ook het belastingstelsel of de belastingwetten uit dien hoofde geen wijziging behoeven.

Allereerst komt dan de vraag aan de orde of de fraude wellicht in hoofdzaak wordt veroorzaakt door de hoge tarieven. Het verband tussen fraude en tarieven is niet concreet te bewijzen, maar lijkt toch onmiskenbaar aanwezig. Dit is een van de overwegingen die de commissie doen pleiten voor een stabilisering van de belastingdruk en mogelijk zelfs een vermindering.

Bestrafing van fraude is een ander middel om belastingontduiking tegen te gaan. De huidige belastingwetgeving biedt de fiscus voldoende middelen. Zelfs zijn de in de wet voorziene administratieve boetes dusdanig dat de fiscus mogelijkheden voldoende heeft voor een straf beleid. Een meer uniforme en evenwichtige uitvoering van dit beleid is te overwegen.

Niet ontkend kan worden, dat het ene type belasting zich meer leent voor ontduiking dan het andere type. Dit gegeven heeft tot heden te weinig het beleid beïnvloed. Het zou bijvoorbeeld een argument kunnen zijn om bepaalde accijnzen en onderdelen van het tarief omzetbelasting toch nog meer te verhogen tegenover verlaging van o.a. het tarief inkomstenbelasting.

Hoewel ontgaan van belasting niet tot de fraude mag worden gerekend, wordt ze gemakshalve eveneens in deze paragraaf genoemd. Ontgaan (begaan van een fiscaal voordelige weg, die men wellicht niet gekozen zou hebben, indien deze niet het fiscale voordeel opgeleverd zou hebben) is op zichzelf niet illegaal.

Desondanks wordt ten gevolge van het gebruik maken van fiscaal-technische kunstgrepen dikwijls de bedoeling van de wetgever verijdeld. Terwille van het morele effect is het geboden dat de belastingwetgeving zo min mogelijk tot deze kunstgrepen uitlokt.

6. Uitvoerbaarheid van de belastingen

De belastingen moeten uitvoerbaar zijn, d.w.z. binnen de beschikbare mankracht en middelen van de belastingdienst. Verwacht mag worden dat automatisering, die ook binnen de belastingdienst steeds meer wordt benut, de mogelijkheden bij de uitvoering van de belastingen vergroot. Hierdoor kan ook de efficiency aanzienlijk vergroot worden. Belastingen zullen steeds tegen de laagst mogelijke perceptiekosten geheven moeten worden.

Van betekenis is voorts dat constante wetgeving plaatsvindt, en dat in het uitvoerend beleid zoveel mogelijk eenheid wordt gebracht, zodat gelijke gevallen ook metterdaad gelijk behandeld zullen worden.

Tenslotte is de medewerking van de belastingplichtige aan het goed uitvoeren van de belastingwetgeving noodzakelijk. Daartoe zal de belastingheffing binnen de bij de burgers aanwezige mogelijkheden moeten blijven en er kunnen derhalve geen al te ver gaande administratieve of andere verplichtingen worden opgelegd. De ingewikkeldheid van belastingformulieren is steeds toegenomen. Nu bovendien een

steeds grotere groep burgers hiermede geconfronteerd wordt, als gevolg van de toeneming van de welvaart, ontstaat het gevaar dat een aantal van hen wegens gebrek aan kennis niet aan de opgelegde verplichtingen kan voldoen. Zij worden dan genoodzaakt deskundigen in te schakelen met als gevolg een zeker financieel offer, omdat zij anders het risico lopen teveel belasting te betalen.

Bovendien roept de fiscus dan het gevaar op van fraude. Deze situatie is niet bevorderlijk voor de rechtsgelijkheid. Uitgebreide toelichtingen kunnen dit probleem amper oplossen; deze kunnen immers nooit volledig zijn en gevreesd moet worden dat vele belastingplichtigen deze toelichtingen niet begrijpen.

7. Conclusies en aanbevelingen

4.a. De omvang en de wijze waarop economische offers worden opgelegd dienen zodanig te zijn dat geappelleerd wordt aan verantwoordelijkheid voor de gemeenschapsvoorzieningen. Daarnaast zal er (ook in financiële zin) voldoende ruimte moeten overblijven voor mensen en maatschappelijke verbanden voor een kunnen beleven van verantwoordelijkheid voor de eigen leef sfeer en voor diegenen voor wie men daar buiten verantwoordelijkheid draagt.

b. Daartoe is een verlaging van met name de tarieven voor de loon- en inkomstenbelasting over de gehele linie wenselijk en mogelijk, mits daarbij tevens een beperking van de aftrekpost en wordt doorgevoerd. Aldus kan er meer ruimte ontstaan voor een verdiepen van een eigen verantwoordelijkheid van mensen en maatschappelijke verbanden voor voorzieningen die tot nu toe ten onrechte veelal exclusief van de overheid worden verwacht.

5.a. Belastingen behoren naar draagkracht opgelegd te worden. Dit is de motivering voor progressie in de tarieven. Tevens geldt: gelijke monniken, gelijke kappen (rechtsgelijkheid).

b. Toepassing van het draagkrachtbeginsel betekent onder meer het rekening houden met het samenlevingsverband waarin de belastingplichtige verkeert.

6. De wetgever dient bij het opleggen van belastingen zoveel mogelijk uit te gaan van een normale fiscale structuur. Het invoeren van andere dan fiscale overwegingen in de belastingstructuur dient dan ook slechts na zorgvuldige afweging met andere methoden dan het fiscale instrument plaats te vinden.

7. Rechtszekerheid en rechtsbescherming veronderstellen vooral een deugdelijke rechtsgang bij geschillen, het bij hoge uitzondering invoeren van bepalingen met terugwerkende kracht tot het moment van afkondiging (waarna er snel nieuwe wetgeving moet komen), een duidelijke wetsterminologie en wetsystematiek en het waarborgen van de privacy van de belastingplichtige.

8. Belastingwetten dienen fraudebestendig te worden opgezet en geformuleerd.

9. Belastingwetten moeten uitvoerbaar zijn.

HOOFDSTUK III

ANALYSE VAN HET FUNCTIONEREN VAN DE BELASTINGEN

1. Belastingen in de verzorgingsstaat

Belastingen financieren voor een groot deel de collectieve voorzieningen. In hoofdstuk I hebben wij reeds aangegeven dat de ontwikkeling van de collectieve lastendruk is toegenomen van 36,8 % in 1960 naar 61,6 % in 1980. Deze stijging van de collectieve lastendruk is vooral veroorzaakt door de stijging van de niet-belastingontvangsten en de premies sociale zekerheid. De druk van de belastingen gerelateerd aan het nationaal inkomen is in veel geringere mate toegenomen. Daarentegen is de verdeling van de belastingen door de jaren heen niet altijd dezelfde geweest (zie tabel I aan het slot van dit hoofdstuk). De laatste tien jaar is de verhouding direct-indirect vrijwel constant geweest (zie tabel II). Belastingen op inkomen, winst en vermogen 57 % en kostprijsverhogende belastingen 43 %. Dit onderscheid komt vrijwel overeen met direct-indirect.

Het is buiten discussie dat de groei in de belastingdruk consequenties heeft voor de structuur van de belastingen. Vooral het voortdurend verhogen van de tarieven alsmede het grote aantal nieuwe regelingen hebben inmiddels een belastingpraktijk opgeleverd, die twijfel doet rijzen of zij nog wel aanvaardbaar is in de huidige maatschappelijke omstandigheden. Op een zeker moment kan men niet meer verder gaan om binnen het bestaande kader van de belastingwetgeving de tarieven aan te passen, maar zal de structuur zelf aan de orde moeten worden gesteld op straffe van verlies van de oorspronkelijke bedoelingen van de belastingwetgeving.

Er is in korte tijd in het psychologische klimaat tussen overheid en burger veel veranderd. Nog niet zo lang geleden moest er een zekere gêne overwonnen worden om verlangens en eisen ten opzichte van de overheid te formuleren; want het betekende immers een bevestiging van eigen onvermogen om daarin te voorzien. Maar dit beeld is inmiddels grondig gewijzigd: niet de steller van de eis wordt gevraagd naar het waarom van zijn eis, maar de overheid moet uitleggen waarom daaraan niet kan worden voldaan.

Vooral in de jaren '60 en begin van de jaren '70 heeft zich in het politiek besluitvormingsproces een toenemende druk gemanifesteerd op het voortdurend opvoeren van collectieve voorzieningen; er rijzen evenwel aan de andere kant steeds meer twijfels of er ook sprake is van een daarmee corresponderende bereidheid tot het betalen van belastingen. Er wordt in dit verband wel gesproken van een crisis in de verzorgingsstaat. Gelet op de financieringsproblemen, mede als gevolg van een toenemende neiging tot afwentelen van lasten, moet de vraag gesteld worden of de verzorgingsmaatschappij van vandaag wel voldoende in onze samenleving wordt aanvaard.

Er is in zekere zin sprake van een schizofrenie in het gedrag van burgers die voor zichzelf het onderste uit de kan verlangen in het gebruik maken van collectieve uitgaven, doch anderzijds de neiging hebben de daarbij behorende collectieve lasten

te ontlopen. De aard van collectieve goederen en de wijze waarop deze gefinancierd worden bieden daarvoor ook de mogelijkheid: de belasting-ontduiker behoeft zich geen zorgen te maken dat hij de politiebescerming in het vervolg zal ontberen of dat hem de toegang tot de wegen ontzegd zal worden.

Het beslissen over, betalen voor en genieten van collectieve goederen en diensten is niet in handen van een persoon of een groep personen; het karakter van collectieve voorzieningen maakt een parasitair gedrag mogelijk. Daar komt bij, dat de individuele belastingbetaler licht geneigd zal zijn zich af te vragen welk effect het zal hebben als hij wel of niet aan zijn belastingverplichtingen voldoet. Doet hij het wel, maar alle anderen doen het niet, dan schiet hij daar weinig mee op; doen alle anderen het wel dan kan hij het rustig laten, omdat zijn bijdrage niet doorslaggevend zal zijn.

Men kan natuurlijk proberen met veel dwang en harde sancties alsnog nakoming van ieders verplichtingen te realiseren; dat is dan ook niet altijd te vermijden. Maar er is een grens aan de dwang die de overheid kan opleggen, omdat dit als een inbreuk ervaren kan worden op de mate van vrijheid en eigen verantwoordelijkheid die in onze samenleving als gewenst wordt beschouwd.

Dit tekent de impasse waarin wij thans verkeren in de verhouding tussen belastingdruk en voorzieningen in de verzorgingsstaat. Een opvoeren, zelfs een handhaven van de huidige voorzieningen is niet mogelijk zonder een grotere bereidheid tot het voldoen aan de daarbij behorende financiële verplichtingen. Hoe realiseren wij dat, zonder rigoureuze dwangmaatregelen? De andere mogelijkheid, een drastische verlaging van de voorzieningen, stuit op bezwaren omdat daarmee een aantal sociale verworvenheden gevaar dreigt te lopen; verworvenheden waaraan wij gehecht zijn en die wij zeer ongaarne teruggebracht zien worden.

Met andere woorden: wij kunnen niet vooruit en willen niet achteruit. Het is een politieke opgave van de eerste orde de omvang en de inrichting van de belastingen zodanig te doen zijn, dat geappelleerd wordt aan een verantwoordelijkheid voor de gemeenschapsvoorzieningen; daarnaast zal er (ook financiële) ruimte moeten overblijven voor een kunnen beleven van een verantwoordelijkheid voor de eigen leef-sfeer en voor hen die op ons zijn aangewezen in de leef-, woon- en werksfeer.

In hoofdstuk II hebben wij reeds op basis hiervan een aantal kenmerken van een goed belastingstelsel geformuleerd die wij in de navolgende hoofdstukken nader willen uitwerken.

2. De draagkracht

Belastingheffing naar draagkracht betekent, dat de relatieve welvaartsverschillen die vóór de belastingheffing bestaan, na de belastingheffing gehandhaafd blijven. Het inkomensherverdelingsbeleid dat mede via de belastingen wordt nagestreefd beoogt juist de welvaartsverhoudingen te veranderen. Het is de vraag, hoe beide overwegingen zich tot elkaar verhouden.

Een tweede element dat de draagkracht beïnvloedt zijn de premies sociale zekerheid die zoals bekend tot bepaalde premie-inkomensgrenzen worden geheven. Deze premie-inkomensgrenzen hebben een sterk degressief effect op de inkomensverhoudingen.

Er zijn allerlei aan inkomens gerelateerde prijzen in praktijk gebracht, niet alleen

voor overheid en semi-overheidsvoorzieningen (huren, studiekosten, crèches, muziekscholen e.d.) maar ook voor tal van particuliere goederen en diensten (politieke partijen, vakbonden etc.).

Voor wat de inkomstenbelasting betreft, steeds bedoeld als de draagkrachtheffing bij uitstek, is er twijfel of de praktijk van de aftrekposten soms niet dusdanige vormen heeft aangenomen, in het bijzonder bij hogere inkomensgroepen, dat ook langs deze weg de draagkrachtgedachte ondermijnd dreigt te worden. Ook het ontbreken van een vermogenswinstbelasting draagt bij aan de verwarring over het draagkrachtbeginsel in onze belastingwetgeving.

Er is voorts nog te weinig bekend over het afwentelen van de belastingen. Velen blijken nog slechts te denken in termen van netto besteedbaar inkomen, zelfs de sociale partners en de overheid. Daardoor kan het beginsel dat belastingen naar draagkracht worden opgelegd evenzeer worden aangetast.

Het is duidelijk dat deze aandachtspunten niet alle in dezelfde richting werken; wellicht heffen enkele elkaar goeddeels op. Maar waar het om gaat is dat het belasten naar draagkracht door al deze publieke en privaatregeelingen een rommeltje is geworden; er is geen enkele coördinatie. Belastingen behoren rechtvaardig naar draagkracht opgelegd te worden. Er rijzen grote twijfels of dit nog wel het geval is.

3. Structuur van de belastingen

In deze paragraaf zal een analyse worden gegeven van enige naar de opvatting van de commissie centrale knelpunten die verband houden met de structuur van ons belastingstelsel.

a. Verhouding directe - indirecte belastingen

Het onderscheid tussen directe en indirecte belastingen wordt veelvuldig gehanteerd, maar geeft ook aanleiding tot veel verwarring. Worden de directe belastingen wel gedragen door degene van wie de belasting wordt geheven, bijv. de inkomstenbelasting? Door de mogelijke afwenteling van directe belastingen geeft ook dit onderscheid minder houvast. Toch blijft het zinvol naar de bedoeling van de wetgever te zien. Het is dan duidelijk, dat de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting directe belastingen zijn en de omzetbelasting en de accijnzen indirecte belastingen.

De tijd dat de directe belastingen drukten op de rijken en de indirecte belastingen op de armen is in Nederland reeds lang voorbij. Zo globaal kan men in politieke zin het onderscheid reeds lang niet meer hanteren. Ook de inkomstenbelasting, waarbij de loonbelasting een grote rol speelt, is een belasting geworden van brede lagen van de bevolking. De Nederlandse begrotingsstukken werken bij voorkeur met de indeling tussen enerzijds belastingen op inkomen, winst en vermogen en anderzijds kostprijsverhogende belastingen. De internationale statistieken kiezen dikwijls iets andere indelingen, zodat bij vergelijking voorzichtigheid is geboden. In Nederland blijkt de verdeling over beide categorieën over de laatste tien jaren vrij stabiel te zijn gebleven (zie tabel II).

Uit de internationale vergelijking uit 1977 voor de EG-landen (zie tabel III) die voor Nederland uitgaat van een verhouding 56 : 44, blijkt dat Nederland tot de

groep landen behoort met het zwaardere accent op de directe belastingen. Nederland zou een meer gemiddelde positie bereiken bij enige verschuiving naar de 'indirecte belastingen'.¹

Zodanige verschuiving heeft nog een ander aspect. Indirecte belastingen worden vooral volgens het zogenaamde bestemmingslandbeginsel geheven, dat wil zeggen dat zij bij uitvoer worden gerestitueerd, terwijl bij invoer op de elders geproduceerde goederen een equivalente heffing wordt gelegd. Dit is het geval bij de omzetbelasting. Ten aanzien van de inkomsten-, loon- en vennootschapsbelasting wordt bijv. geen teruggaaf bij export gegeven. Hoewel ook hier voorzichtigheid in de conclusies is geboden, kan men zeggen, dat hoge 'directe' belastingen de internationale concurrentiepositie van ondernemingen ten nadele kunnen beïnvloeden in vergelijking met landen met relatief hoge indirecte belastingen. Ook uit dezen hoofde wordt voor Nederland verschuiving naar de 'indirecte' belastingen, zeker bij de huidige export-posities, aantrekkelijk.

In Nederland ligt een sterk accent op de belastingen naar het inkomen en vermogen van natuurlijke personen. Ook een vergelijking over 30 jaren van de betekenis van deze belastingen binnen het Nederlandse stelsel doet zien, dat de loon- en inkomstenbelasting sterk in betekenis is toegenomen. Het ligt dan ook zowel nationaal-historisch als internationaal gezien voor de hand bij een verschuiving van 'directe' naar 'indirecte' belastingen vooral aandacht te geven aan de loon- en inkomstenbelasting. In hoofdstuk X werken wij deze gedachte nader uit.

b. Verhoudingen binnen de directe belastingen

1. Verhouding inkomstenbelasting (IB) - vennootschapsbelasting (VPB)

Het gaat hier om de verhouding tussen de vennootschapsbelasting, als een zelfstandige belastingheffing van winsten van lichamen zoals NV's en BV's en de inkomstenbelasting waaraan natuurlijke personen zijn onderworpen.

Het gevolg van de volledig zelfstandige en gescheiden belastingheffing van de vennootschap en van zijn aandeelhouders (het zgn. klassieke stelsel) roept verstrekende gevolgen op door de verschillende tariefstructuren van de vennootschapsbelasting en de inkomstenbelasting, nl.

- ondernemingen in de IB: winst onderworpen aan het progressieve tarief, oplopend tot max. 72 %.
- ondernemingen in de Vpb: winst onderworpen aan 48 % Vpb en de uitdelingen aan de aandeelhouders/natuurlijke personen worden belast naar het progressieve IB-tarief. In bijzondere gevallen is het proportionele tarief van toepassing. Voor de aanmerkelijk-belangaandeelhouder geldt nog dat bij vervreemding van de aandelen over de vervreemdingswinst 20 % IB verschuldigd is.

¹ Weliswaar zijn door internationale organisaties recentere gegevens gepubliceerd, maar die zijn veelal niet gebaseerd op definitieve uitkomsten.

Cijfervoorbeeld:

I. onderneming in de IB.			
stel winst (= belastbaar inkomen) f 500.000,—; belasting 1980,			
tariefgroep 4 f 326.872,—.			
Netto f 173.128,—.			
II. onderneming in de Vpb.			
stel winst f 500.000,—			
salaris	f 100.000,—;	belasting 1980, tariefgroep 4	f 41.852,—
belastbaar f 400.000,—;		vennootschapsbelasting	f 192.000,—
		totaal belastingen	f 233.852,—
Netto f 266.148,—.			

Op de door de vennootschap niet uitgedeelde winst na Vpb rust nog een IB-claim.

III. onderneming in de Vpb.			
stel winst f 500.000,—			
salaris f 100.000,—			
belastbaar f 400.000,—;	vennootschapsbelasting	f 192.000,—	
Vpb f 192.000,—			
		dividenduitkering	
		Bij directeur/100 % aandeelhouder is nu met IB	
		belast f 100.000,— + f 208.000,—	f 188.582,—
		Totaal belastingen	f 380.582,—
Netto f 119.418,—			

De verschillen in tarieven en de mogelijkheid tot oppotting van de winst na vennootschapsbelastingheffing verklaren voor een belangrijk deel de 'vlucht in de BV-vorm' (een ander motief ligt bijv. in de sociale verzekeringswetgeving). De BV-vorm is fiscaal één van de weinige resterende wegen waardoor via winst-inhouding risicodragend vermogen in de ondernemings sfeer kan worden gevormd. Al zal nog blijken dat ook hier sprake is van een knelpunt. In de grond van de zaak is het natuurlijk onjuist dat een ondernemer met zijn onderneming moet vluchten in de BV-vorm, omdat een te hoge progressie voor de inkomstenbelasting geen reële winstneming meer toelaat. Evenzeer is het onjuist dat deze winstneming uit de BV langs soms kunstmatige wegen moet plaatsvinden, omdat eerst een heffing van vennootschapsbelasting over de winst en daarna een progressieve IB-heffing over de uitdelingen de ondernemer praktisch gesproken geen andere keus meer overlaat.

2. Belastingheffing naar het vermogen

Het vermogen is historisch altijd gezien als draagkrachtverhogend, enerzijds omdat

het kan worden beschouwd als een bestedingsreserve, anderzijds omdat het als inkomensbron in vergelijking met arbeid een grotere duurzaamheid had. Dit laatste argument is door maatschappelijke ontwikkelingen in de laatste decennia eerder in omgekeerde richting gaan werken. Ook het argument van de bestedingsreserve is enigszins afgezwakt.

Vermogen bij een natuurlijk persoon is een zelfstandig object van belastingheffing voor de vermogensbelasting (VB). Er zijn hier twee raakvlakken. Enerzijds met de inkomstenbelasting, alwaar de inkomsten uit het vermogen worden belast. Anderzijds met de successie- en schenkingsrechten, waar het vermogen in overgang wordt belast. Wat de verhouding IB - VB betreft wordt wel gesteld dat dit leidt tot een dubbele belastingheffing over gespaard inkomen.

Vast staat dat vermogen ontstaan uit reeds met IB belaste baten zwaarder wordt belast dan andere baten. Ook al aanvaardt men in theoretisch opzicht niet dat de VB moet kunnen worden betaald uit de inkomsten uit het vermogen, hetgeen ook niet altijd mogelijk is, toch blijkt in praktisch opzicht hier wel degelijk waarde aan te worden toegekend gezien de anti-cumulatie-regel ex artikel 14, lid 6, Wet VB (de zogenaamde 80 %-regeling)¹. De vraag is daarom of de gezamenlijke druk niet als te hoog moet worden beschouwd gezien vanuit de opbrengsten van het vermogen.

Als men kijkt naar de totale druk van de IB en VB mag niet worden vergeten dat met name onroerend goed ook voor andere heffingen nog belastbaar object is, nl. voor de overdrachtsbelasting, bij de gemeenten voor de onroerend-goedbelasting en bij de waterschappen belast met het kwantiteitsbeheer. Dit verhoogt in economische zin de belastingdruk op het vermogen en dan in het bijzonder op onroerend goed. In theorie zou het denkbaar zijn dat men een nauwe samenhang construeert tussen vermogensbelasting en successie- en schenkingsrechten, bijv. door de vermogensbelasting als een voorschotheffing op successierechten te beschouwen. In de praktijk is een dergelijke nauwe samenhang nimmer gerealiseerd. Desondanks kan een zware vermogensbelasting gekoppeld aan hoge successierechten, zeker bij elkaar snel opvolgende erfrechtelijke verkrijgingen, tot vermogensinterring leiden. Dit zal tevens de spaarzin doen afnemen. In hoofdstuk VI gaan wij nader in op de vermogensbelasting-successierechten.

c. Inkomstenbelasting

1. Belastingheffing van gehuwden, anders samenlevenden en ongehuwden

Ons belastingstelsel is ontstaan in een periode waarin het patroon overheerste dat de gehuwde vrouw als huisvrouw voor de verzorging van het gezin verantwoordelijk was. Haar buitenshuis werkende echtgenoot werd als kostwinner van het gezin beschouwd. In deze tijd kwam ook nauwelijks de vraag aan de orde of samenlevingsvormen buiten de echt niet op tal van gebieden op dezelfde wijze als het huwelijk behandeld zouden moeten worden.

Het is niet te verwonderen dat de toeneming in het recente verleden van het aantal

¹ De gezamenlijke druk van inkomstenbelasting en vermogensbelasting over een jaar mag niet meer bedragen dan 80 % van het belastbaar inkomen van dat jaar.

buitenshuis werkende gehuwde vrouwen en het niet meer vanzelfsprekend zijn van de traditionele rolverdeling tussen man en vrouw, ertoe geleid hebben dat aan het belastingstelsel nieuwe eisen gesteld worden. Ook is men in de loop der jaren anders gaan oordelen over het samenleven buiten de echt.

Inmiddels wordt sinds 1973 de gehuwde vrouw fiscaal zelfstandig belast voor haar inkomsten uit tegenwoordige arbeid. Gevolgen hiervan zijn dat in de belastingvrije sommen grote verschillen zijn gaan ontstaan nl.:

- gehuwd, man alleenverdiener, belastingvrije som van tariefgr. IV (1980): f 10.489,—;
- gehuwd, beiden arbeidsinkomsten: de belastingvrije sommen totaal f 12.590,— (1980), tariefgr. I en IV;
- andere samenlevingsverbanden, beiden arbeidsinkomsten en ouder dan 35 jaar: een totaal aan belastingvrije sommen van f 16.366,— (1980).

Veel ingrijpender is nog de invloed van de progressie op de zelfstandige belastingheffing van de gehuwde vrouw, waardoor gehuwden ingeval man of vrouw alleenverdiener is veel zwaarder worden belast vergeleken met gehuwden of anders samenlevenden met twee inkomens.

Het probleem dat zich nu voordoet is: hoe is deze fiscale zelfstandige positie van de vrouw te verenigen met de draagkrachtgedachte? Of nog ruimer gesteld: hoe is tegelijkertijd te voldoen aan de volgende doeleinden van belastingheffing, op te leggen aan gehuwden en ongehuwden:

- a. het realiseren van een lastenverdeling die in overeenstemming is met de draagkrachtgedachte;
- b. fiscale neutraliteit ten aanzien van:
 1. het huwen
 2. het al dan niet gehuwd samenwonen
 3. de keuze door (meestal) de gehuwde vrouw tussen thuis en buitenshuis werken;
- c. het respecteren van een gelijkwaardigheid van mannen en vrouwen;
- d. geen inbreuk maken op de privésfeer der burgers.

In hoofdstuk VIII gaan wij hier uitvoerig op in.

2. Winst uit onderneming

Het probleem van de belastingheffing over schijnwinsten is algemeen bekend. In de praktijk behelpt men zich met substantialistische waarderingsmethoden, zoals ten aanzien van voorraden het ijzeren voorraadstelsel en het lifostelsel, ten aanzien van andere vermogensbestanddelen de vervangingsreserve en ruilarresten.¹ Daarnaast is een voorraadaf trek voorgesteld en een aftrek terzake van het vermogen van de onderneming (reeds voor 1978 t/m 1980). In hoeverre deze surrogaatoplossingen een wezenlijke bijdrage kunnen leveren aan een inflatieneutrale belastingheffing van de winst in plaats van het plan-Hofstra zal nader worden besproken in hoofdstuk V.

¹ Deze waarderingsmethoden beogen de in de voorafgaande jaren ontstane waardeinstijgingen, onder andere door inflatie, uit de fiscale jaarwinstbepaling te elimineren.

3. Sfeerovergangenprobleem

In het kader van de bron winst uit onderneming (subjectieve bron) worden waardemutaties van de bron tot de belastbare winst gerekend. Bij de objectieve bronnen zoals inkomsten uit vermogen daarentegen vindt alleen belastingheffing plaats over de inkomsten uit de bron. De sfeerovergang tussen subjectieve en objectieve bronnen is één van de belangrijkste knelpunten in de fiscale rechtspraak van dit moment. Bij de sfeerovergang van een objectieve bron naar een subjectieve bron kunnen fiscale claims verloren gaan zoals bij de verkoop van een bloot eigendom van een vermogensbestanddeel door een ondernemer aan een privé-persoon.¹ Ook omgekeerd kan er een fiscale claim verloren gaan zoals bij overgang van aandelen van een privé-persoon naar een ondernemingsvermogen.

Sfeerovergang kan ook meervoudige heffing tot gevolg hebben. In dit verband kan men denken aan de overgang van een recht op een winstaandeel, dat deel uitmaakte van een ondernemingsvermogen, naar een privé-vermogen.

In de wet IB zijn een aantal voorzieningen getroffen tegen het verdwijnen van fiscale claims in geval van sfeerovergang:

– Artikel 31 bevat enkele van deze bepalingen; onder andere verkoop van aandelen in het zicht van liquidatie, vervreemding van stamrechten en overdracht kapitaalpolissen aan buitenlanders en bedrijven.

– Artikel 44 voor wat betreft een aandelenfusie. In dit verband kan ook de aanmerkelijk-belangregeling genoemd worden.

Wettelijke voorzieningen die het voorkomen van meervoudige heffing beogen zijn niet aanwezig.

4. Arbeidsinkomsten

In de praktijk blijkt dat de belastingheffing van neveninkomsten vaak als zeer zwaar wordt ervaren. Deze neveninkomsten kunnen een zeer gevarieerd patroon hebben zoals avondfuncties in het verenigingsleven, commissie-activiteiten, verzorgen van avondopleidingen, overwerk etc.

Hierbij zijn talloze functies, gering van omvang en van beloning, die voor een goed functioneren van onze maatschappij hoogst noodzakelijk zijn. Bij de personen die dit werk doen is vaak sprake van een aanzienlijke opoffering van vrije tijd. Als dan blijkt dat de geringe neveninkomsten nog zwaarder worden belast dan de dag-inkomsten dan roept dit reacties op van 'ik doe het niet meer' of 'ik geef het niet op aan de belastingdienst', waarbij men dit psychologisch niet ervaart als fraude.

5. Inkomsten uit vermogen

Anders dan bij winst uit onderneming en arbeidsinkomsten speelt bij de inkomsten uit vermogen het onderscheid bron versus inkomsten uit de bron een centrale rol. Alleen de inkomsten worden in de belastingheffing betrokken. De waardemutaties van de bron, zoals koersstijgingen bij aandelen, beneden of boven pari bij obligaties

¹ Het recht van vruchtgebruik van het vermogensbestanddeel blijft bij de ondernemer, maar de blote eigendom gaat behoren tot het privé-vermogen, zodat de waardeveranderingen buiten de belastingheffing vallen.

en waardeveranderingen van onroerende goederen, blijven onbelast. Het onderscheid waardemutaties versus inkomsten is echter lang niet altijd even duidelijk. Tevens blijkt uit de praktijk dat men steeds meer probeert inkomsten om te zetten in onbelaste waardemutaties om op deze manier de belastingdruk te mitigeren.

5.1. Rente-inkomsten

Door de hoge en langdurige inflatie zijn de geldverschaffers in een nadelige positie geplaatst. Ook al mag dan de hoge rentevergoeding in zekere mate de inflatieschade beperken, door een belastingheffing over de volle rentevergoeding wordt dit weer gedeeltelijk teniet gedaan. Bijv. bij een rente van 10 % en een inflatie van 5 % is het bruto reëel rendement 5 %, doch bij een inkomstenbelasting van bijvoorbeeld 50 % is het netto reëel rendement 0 %.

Momenteel is er een rentevrijstelling na saldering. Onderzocht dient te worden of een inflatieneutrale belastingheffing een betere oplossing kan bieden (zie hoofdstuk V).

5.2. Opbrengst van aandelen

Reeds in § 3.b.1. is ingegaan op de zgn. economische dubbele belastingheffing van vennootschapswinsten tengevolge van het in Nederland nog gehanteerde klassieke stelsel.

Een ander knelpunt ligt in de verschillende fiscale behandeling van bijzondere situaties nl.:

	<i>bijzonder tarief</i>
bij inkoop incl. middellijke inkoop van eigen aandelen	geldt 20-50 %
bij herkapitalisatie	„ 20 %
bij verkoop in het zicht van liquidatie	„ 20-50 %
en bij aanmerkelijk-belangheffing	„ 20 %.

Door deze totaal verschillende tariefbehandeling gaat men zoeken naar die weg die het laagste tarief geeft. Dit bevordert gekunstelde ongebruikelijke constructies.

5.3. Aftrekposten (persoonlijke verplichtingen, buitengewone lasten en giften)

In principe gaat het bij de aftrekposten om uitgaven met een inkomensbestedend karakter, vallende buiten het kader van het eigenlijke bronneninkomen. Toch is er een wezenlijk verschil tussen persoonlijke verplichtingen enerzijds en buitengewone lasten en giften anderzijds.

Bij persoonlijke verplichtingen gaat het om uitgaven die onmiddellijk bij de ontvangende partij tot een belaste bate kunnen leiden, of die in de toekomst bij dezelfde persoon of een derde tot een te belasten bate zullen leiden. Moet deze relatie nu inhouden dat in alle gevallen deze uitgaven geheel of gedeeltelijk als aftrekpost moeten worden behandeld?

Vanuit een strikte toepassing van het bronnenbegrip niet. Andere argumenten zullen dus nodig zijn om de noodzaak van aftrek te onderbouwen. Ten aanzien van de buitengewone lasten en giften zijn in het verleden bijzondere maatschappelijke motieven aangevoerd voor de aftrekbaarheid daarvan. De vraag is echter of onder

de huidige omstandigheden deze motiveringen nog wel opgaan en of de verfijningen die in een aantal situaties hebben plaatsgevonden wel hiermede in overeenstemming zijn. In hoofdstuk X over de tarieven gaan wij hier nader op in.

6. De tarieven

Reeds eerder is aangegeven dat de knelpunten die verband houden met de hoogte van de tarieven niet los gezien kunnen worden van de structuur van de inkomstenbelasting.

Hoofdregel is dat op het totale belastbare inkomen het progressieve tarief wordt toegepast. Als uitzondering op die hoofdregel worden sommige bestanddelen van het inkomen belast tegen een bijzonder tarief dat proportioneel is. Voor beide tarieven geldt dat de huidige toestand het resultaat is van een langdurige historische ontwikkeling, waarin keer op keer tariefsherzieningen van velerlei aard zijn aangebracht. De meeste herzieningen zijn aangebracht om een verhoging van inkomsten voor de schatkist te bereiken.

De burgers ervaren het tarief van de inkomstenbelasting naar twee gezichtspunten: de absolute hoogte en het marginale tarief. Voor de loontrekkenden, vooral voor hen voor wie de loonbelasting eindheffing is, speelt het marginale tarief niet zo'n rol, al moet gesteld worden, dat ook hier mede om andere redenen afwenteling plaatsvindt en men ten opzichte van de werkgever netto rekt.

Alle andere belastingplichtigen ervaren via de aanslag primair de absolute hoogte van de IB-druk. Bij het bepalen van hun handelen als reactie op die absolute hoogte kijken zij daarentegen vooral naar de marginale hoogte. De invoering van het schijventarief heeft het inzicht in het effect van het marginale tarief nog verhoogd.

Bij het vorenstaande mag niet over het hoofd worden gezien dat de kritiek op de marginale hoogte van het tarief mede wordt veroorzaakt door de werking van andere inkomensafhankelijke regelingen zoals individuele huursubsidie, de hoogte van studiebeurzen van kinderen en het schoolgeld.

Strikt genomen kennen wij thans slechts één progressief tarief, het schijventarief, dat — afgezien van de belastingvrije voet — begint met 17 % en oploopt tot 72 %, waarbij percentages en lengte van de schijven — althans in oorsprong — verwantschap hadden met het mathematisch opgebouwd tarief, dat in beginsel progressief was, doch boven een zekere grens nog een extra progressie bevatte. Door het niet of niet volledig toepassen van inflatiecorrecties in het verleden is de progressie voor de modale belastingplichtige jaar in jaar uit belangrijk gestegen. Een gehuwde man met een belastbaar inkomen van f 45.000,— wordt reeds geconfronteerd met een marginaal percentage van 50. Daaronder ligt de 40 % schijf van bijna f 10.000,—. Neemt men ook de premieheffing in beschouwing dan geldt, dat voor de gehuwde man met een belastbaar inkomen tussen f 35.000,— en f 60.000,— de marginale heffing in totaal steeds 50 % bedraagt.

Hierbij moet aangetekend worden dat in de bestaande toestand de fiscale druk van sterk progressieve tarieven in vele gevallen gematigd wordt door het bestaan van aftrekposten. In het tarievenhoofdstuk zal nog worden ingegaan op de werking van het bijzonder tarief, in welk verband aandacht zal worden geschonken aan de middelingsregeling.

d. Vennootschapsbelasting

Een in toenemende mate klemmend probleem voor de vennootschappen vormt de voorziening in eigen, risicodragend vermogen. De kosten van het aantrekken van vreemd vermogen zijn hoog. Wil echter een vennootschap aan een aandeelhouder eenzelfde rendement bieden als aan een geldlener, dan dient de uit te keren winst eerst nog de tol van vennootschapsbelasting te zijn gepasseerd. De kosten van het aantrekken van eigen, risicodragend vermogen zijn dientengevolge aanzienlijk hoger nog dan de kosten van het aantrekken van vreemd vermogen. En juist aan dit eigen, risicodragend vermogen bestaat dringend behoefte. De verhouding tussen het eigen vermogen en het totaal van de activa van een onderneming (de zgn. equity/assets ratio) is teruggelopen tot circa 25 %. Deze equity/assets ratio is teruggelopen tot circa 60 % van de ratio, zoals die bestond omstreeks het jaar 1966. De wijze van belastingheffing in ons land is niet uitsluitend de schuld van deze ontwikkeling. De maatschappelijke verslechtering van de positie van het aandeel c.q. de aandeelhouder, de ongunstige conjuncturele ontwikkeling zijn mede oorzaak van dit teruggelopen van het eigen vermogen. De economische dubbele heffing in ons land is evenwel een belangrijke factor geweest, die in de weg heeft gestaan aan een gezonde financiering met eigen vermogen (aandelenkapitaal). In de ons omringende landen zijn diverse pogingen ondernomen om verlichting te brengen in de gesignaleerde economische dubbele heffing op vennootschapswinsten. Deze pogingen houden, in meerdere of mindere mate, een verrekening in van geheven vennootschapsbelasting met inkomstenbelasting, welke wordt verschuldigd over uitgekeerde dividenden. Met andere woorden, de oplossing wordt gezocht in een vorm van integratie van de vennootschapsbelasting in de inkomstenbelasting. Onmiskenbaar is het resultaat, dat de economische dubbele heffing wordt vermindert. Uitgaande van een vennootschapswinst vóór belastingen van f 1.000,— en van een volledige uitkering van de netto-winst van de vennootschap aan aandeelhouder(s), kan onderstaande cijfermatige vergelijking worden opgesteld:

	België	Duitsland	Nederland
Winst vennootschap	1.000	1.000	1.000
af: belastingen ten laste van de vennootschap	480	539 ¹	480
netto-winst vennootschap = dividend	520	461	520
af: inkomstenbelasting over dividend (stel 60 % resp. 50 % resp. 65 %)	312	230	338
	208	231	182
bij: netto-bedrag te verrekenen Vpb.	96	130	—
	304	361	182
af: vermogensbelasting (waarde aandelen, stel f 10.000,—)	—	70	80
netto-dividend (ná IB en VB)	304	291	102

¹ Behalve met de Körperschaftsteuer (36 %) is rekening gehouden met Gewerbesteuer (netto-druk) en Vermögensteuer.

e. *Verstorende invloed van inflatie*

Inflatie is een proces van voortgaande geldontwaarding. Het criterium is niet de mate van prijsstijging van bepaalde of van alle goederen, maar het continue in de algemene prijsstijging. Inflatie brengt op willekeurige wijze verschuivingen in inkomen en vermogen teweeg, zoals inflatieverlies bij crediteuren en inflatiewinst bij debiteuren. Fiscaal treedt verstoring voornamelijk op bij heffingen over winsten en andere inkomsten.

De voornaamste knelpunten zijn:

- a. bedrijfswinsten; door de gulden-is-gulden regel heffing over schijnwinsten;
- b. rente-inkomsten c.q. rentelasten; niet gerekend wordt met de koopkrachtvermindering van de hoofdsom. Onder de rentegenieters bevinden zich veel sociaal-zwakkeren;
- c. opbrengst van aandelen.

De door de inflatie ontstane verschuivingen in de inkomens- en vermogensverhoudingen zijn willekeurig en niet het gevolg van een bewuste politieke beslissing en zullen hoogstens incidenteel en toevallig tot aanvaardbare uitkomsten leiden. Het effect is veelal juist omgekeerd; de inflatie ontregelt de werking van de belastingheffing, ook als instrument van sociaal-economische politiek.

Anderzijds is er invloed van de belastingheffing op de inflatie. Het gedeelte van de inkomsten- en vennootschapsbelasting dat in wezen een vermogensheffing is zou – macro-economisch gedacht – niet in de consumptieve sfeer mogen komen. Door de bestemming van de belastingopbrengsten (waarin men de vermogenscomponent niet onderkent) gebeurt zulks in het algemeen wél, hetgeen inflatiebevorderend werkt.

In hoofdstuk V gaan wij uitvoerig in op de relatie inflatie-belastingen.

4. *Andere knelpunten in het functioneren van de belastingen*

a. *Ingewikkeldheid*

Vereenvoudiging van de belastingwetgeving is reeds jarenlang een wensdroom. Door het rekening willen houden met individuele draagkrachtposities van de belastingplichtigen waardoor talloze verfijningen in de wetgeving werden opgenomen (en vervolgens een reparatiewetgeving werd opgeroepen om het zgn. oneigenlijk gebruik in te dammen) is de ingewikkeldheid van de belastingwetgeving juist enorm toegenomen.

Enerzijds moet de overheid waken voor misbruik van de belastingwetgeving, maar anderzijds moet de overheid ook voorkomen dat goedwillende belastingplichtigen fiscaal de dupe worden van de ingewikkelde wetgeving. De grote massa van belastingplichtigen kent de bijzondere regelingen niet of pas na verloop van tijd, waardoor in de praktijk faciliteiten voor de minder goeuden, de administratief zwakkeren, onbereikbaar blijven, hetgeen een nieuwe bron van rechtsongelijkheid oplevert.

b. *Misbruik*

In ruime zin kan men hieronder verstaan ontduiking (fraude) enerzijds en ontgaan (oneigenlijk gebruik) van de belasting anderzijds.

1. *Ontduiken*

Van ontduiken is sprake als een belastingplichtige door het niet voldoen aan zijn fiscale verplichtingen te weinig belasting betaalt, bijvoorbeeld door belastbare inkomsten niet aan de fiscus op te geven of bewust niet gemaakte kosten in aftrek van het inkomen te brengen. Dit is strafbaar. Recent is uit publikaties zoals het rapport-Van Bijsterveld en het rapport 'Te lage aangifte voor de inkomstenbelasting' van het Kriminologische Instituut van de R.U. Groningen gebleken, dat ontduiking in aanzienlijke mate voorkomt. Een kwantitatieve benadering blijft echter speculatief.

2. *Ontgaan (oneigenlijk gebruik)*

Van het ontgaan van belastingverplichtingen is sprake wanneer de belastingplichtige omstandigheden schept, geheel of grotendeels met het oog op het fiscale effect daarvan. Hoezeer dergelijke constructies zonder strafbedreiging toegepast kunnen worden: het is duidelijk dat deze leiden tot een onrechtvaardige belastingheffing. Een heffing, als waarin de wettelijke regeling voorzag, kan dan niet tot uitvoering worden gebracht.

De burger maakt gebruik van de leemten in de belastingwetgeving. Het gaat hier om een legaal handelen. Deze leemten kunnen betrekking hebben op het systeem van de IB, zoals het onbelast blijven van vermogenswinsten. Het gaat om voorzienbare systeemgebreken, over het algemeen moeilijk te repareren. Anderzijds zijn er ook niet voorziene leemten die een gevolg zijn van de ingewikkeldheid van de belastingwetgeving en waarvan mede door de hoogte der tarieven op steeds grotere schaal gebruik gemaakt wordt.

Men mag wel stellen dat het misbruiken van de belastingwetgeving de laatste jaren sterk is toegenomen. Als mogelijke oorzaak hiervan kunnen genoemd worden de hogere tarieven van de inkomstenbelasting, een cumulatie van heffingen en het steeds meer in de publiciteit komen van deze verschijnselen, waardoor belastingbetalen voor de dommen lijkt. Burgers krijgen het gevoel dat zij het haasje zijn en dreigen het recht in eigen hand te nemen. Gevolg van deze verschijnselen is dat de beoogde lastenverdeling over de burgers niet wordt gerealiseerd.

Een fiscale bijdrage aan de oplossing van dit probleem moet worden aangepast aan de aard van het verschijnsel. Een verlaging van de belastingdruk kan de animo voor belastingvermindering bij de burger via fraude e.d. doen afnemen. Bij de fraude zal men daarnaast naar betere controletechnieken moeten streven. Een betere toepassing van boeten kan het strafrisico verhogen.

Het ontgaan van belastingen kan men trachten in te dammen door reparatiewetgeving. Dit is zeker mogelijk wanneer het niet betreft systeemgebreken. Waren in het verleden nieuwe regelingen gericht op meer rechtvaardigheid ten behoeve

van bepaalde burgers, nu ontstaat door reparatiewetgeving het tegengestelde effect, aangezien deze gericht is tegen bepaalde groepen burgers.

Het gevaar gaat dan ontstaan dat door de nog ingewikkelder wetgeving andere groepen goedwillende burgers fiscaal benadeeld gaan worden. Een evenwichtige aanpak is hier zeer gewenst ter voorkoming van grotere verstoringen. Het verdient daarom de voorkeur door een meer structurele herziening van bepaalde delen van het belastingrecht een evenwichtiger belastingsysteem tot stand te brengen, zodat het geheel van heffingen meer beantwoordt aan een rechtvaardige realisering van de bedoelingen, die aan de belastingwetgeving ten grondslag liggen.

c. Belastingdienst

Bij een analyse van het functioneren van ons huidige belastingstelsel is het ook van belang, na te gaan hoe de belastingdienst het belastingstelsel toepast. Slaagt hij er in om het thans geldende stelsel met al zijn onvolkomenheden toch redelijk te realiseren? Betaalt iedereen werkelijk het zijne? Of is de wijze waarop deze dienst te werk gaat op zichzelf een oorzaak voor het gebrekkig functioneren van ons huidige belastingstelsel?

Het besef dat de belastingdienst niet in staat is om het huidige stelsel bevredigend te doen functioneren, is de laatste jaren groeiende. Onderzoekingen naar fraude en publikaties in dit verband omtrent het functioneren van de belastingdienst accentueren dit. De belastingdienst is niettemin vanouds een goed georganiseerde dienst, die zijn taak op degelijke wijze vaak met sobere middelen heeft verricht. Zoals over het algemeen bij een overheidsapparaat, is het welslagen van de fiscus tot op zekere hoogte ook weer afhankelijk van de medewerking van de bevolking, al zal dit welslagen uiteraard mede worden beïnvloed door de opzet en de praktische gerichtheid van het belastingstelsel.

Het is van groot nut, dat het ambtelijk apparaat zo efficiënt en krachtig mogelijk opereert. Daarvoor is onontbeerlijk, dat de belastingdienst goed voorzien is van de nodige materiële hulpmiddelen. Eén van die middelen is een adequate huisvesting van de verschillende onderdelen van de dienst. Hoezeer soberheid en zuinigheid goede deugden zijn, een en ander mag er niet toe leiden, dat een door een vergrote taakstelling uitgebreide dienst in te beperkte en ondoelmatige kantoren moet opereren. Als men eenmaal gekozen heeft voor een hoge belastingopbrengst en een ingewikkelde wetgeving met alles wat daaruit voortvloeit, moeten ook de gevolgen voor de materiële voorzieningen worden aanvaard, wil men de mogelijkheden van frictie niet verhogen.

Naast een goede coördinatie van de verschillende onderdelen van de belastingdienst – een betere samenwerking en meer geïntegreerde benadering van belastingplichtigen is hier en daar wenselijk – is een personeelsbeleid op langere termijn nodig teneinde enerzijds een optimale selectie en tijdige aanvulling van personeelstekorten te bereiken en anderzijds in een doelmatige opleiding van ambtenaren te voorzien.

Op het gebied van de automatisering zijn bij de belastingdienst goede vorderingen gemaakt. De vraag is of door de zgn. afdracht op aangifte, waarbij de belastingplichtige op grond van de door hem zelf opgemaakte aangifte het verschuldigde belas-

TABEL I
VERDELING VAN DE BELASTINGEN ¹ (mln gld)

	1848	1858	1868	1878	1888	1898	1908	1918	1928	1938	1948	1958	1965	1977 ⁸
1. Persoonlijke belastingen naar inkomen ²	1	1	6	8	11	18	27	223	304	246	1283	3155	6957	31780
2. Oorlogsbelastingen e.d. ³	—	—	—	—	—	—	—	158	0	11	2049	3	—	—
3. Belastingen op ondernemingen ⁴	3	3	3	4	4	1	3	18	37	40	613	1163	2050	8180
4. Omzetbelasting	—	—	—	—	—	—	—	—	—	77	689	1393	2960	20550
5. Motorrijtuigenbelasting, benzine- en olie-accijns ⁵	—	—	—	—	—	—	—	—	14	31	37	486	1303	3720
6. Overige accijnzen	26	24	28	39	44	47	58	85	161	142	351	734	1165	2880
7. Invoerrechten	3	3	4	4	5	9	12	9	63	99	230	451	626	1250
8. Persoonlijke belastingen naar vermogen ⁶	5	8	3	7	12	18	24	33	58	75	123	250	457	1130
9. Overige belastingen ⁷ (vnl. i.v.m. onroerend goed)	25	31	35	43	46	43	55	93	184	205	281	437	872	2610
10. Totaal	63	70	79	105	122	136	179	619	821	926	5656	8072	16390	72100

¹ De belastingen zijn berekend op batenbasis: in alle berekeningen is de definitie van het ministerie van Financiën gevolgd.

² Hieronder zijn opgenomen: gemeentelijke hoofdelijke omslagen, gemeentelijke inkomstenbelasting, gemeentefondsbelasting, rijksinkomstenbelasting, commissarissenbelasting en dividendbelasting.

³ Hieronder zijn opgenomen: oorlogswinstbelasting, vermogensheffing ineens en vermogensaanwasbelasting.

⁴ Hieronder zijn opgenomen: patentbelasting, bedrijfsbelasting, zakelijke belasting op het bedrijf, dividend- en tantiëmebelasting, couponbelasting, vennootschapsbelasting, winstbelasting, ondernemingsbelasting en vereveningsheffing.

⁵ Deze groep bevat ook de rijwielbelasting.

⁶ Hieronder zijn opgenomen: successierechten en vermogensbelasting.

⁷ Hieronder zijn opgenomen: grondbelasting, personele belasting, wegen-, baat- en straatbelasting, bouw- en bouwterreinbelasting, vuurton- en bakgeld, statistiekrecht, hondenbelasting, zegel-, registratie- en hypotheekrechten en enkele provinciale en gemeentelijke belastingen met een zeer geringe opbrengst.

⁸ Zonder de milieuheffing en waterschapslasten, totaal 970 mln, en de kansspelbelasting 40 mln.

Bronnen: Nationale Rekeningen, CBS - Statistiek der Rijksfinanciën, CBS - Statistiek der Gemeentefinanciën, CBS - Maandschrift van het CBS jaargang 37, 1942, blz. 512 e.v. - Zestig jaren statistiek in cijferreeksen, CBS.

tingbedrag berekent en afdraagt, een verdergaande automatisering wenselijk is. Met name voor de inkomstenbelasting rijzen hiertegen toch wel bezwaren. Daarvoor is een dergelijke belasting veel te ingewikkeld en daarvoor wordt deze belasting te massaal geheven. Ongeveer 1 op de 3 inwoners van Nederland, ongeacht leeftijd of kunne, ontvangt een aanslag in de inkomstenbelasting. Al zal een zuivere afdracht op aangifte bezwaren opleveren, denkbaar is ook nog, dat de gegevens van de aangiftebiljetten zonder meer administratief worden verwerkt tot een aanslag. Deze aanslag zou dan gedurende een tijdvak van bijv. drie jaar door de belastingdienst bijgesteld kunnen worden door een nadere definitieve aanslag. De belastingdienst heeft dan speelruimte om haar aandacht op die aangiften te richten, ten aanzien waarvan zij dat wenselijk oordeelt. Voor een nadere aanslag zou het vereiste van het zgn. nieuwe feit dan zeker niet meer moeten gelden. Mogelijk is dan wellicht ook om de aanslagen van twee opeenvolgende jaren tegelijk te regelen. Bedacht dient echter te worden, dat zeker bij de inkomstenbelasting het aantal gecorrigeerde aangiften niet te verwaarlozen is. Een nadere aanslag roept wellicht meer weerstand en wrevel bij belastingplichtigen op. Men zal liever direct willen weten, waar men aan toe is. Alles bij elkaar genomen ziet de commissie de afdracht op aangifte, in welke vorm dan ook, niet zonder problemen. De verdergaande automatisering zal zich – naar het voorkomt – veeleer moeten richten op de interne administratie en selectie van gegevens.

De centralisatie van de belastingdienst op bepaalde kantoren heeft het contact met de burgerij geen goed gedaan. De reeds op veel plaatsen daarna weer ter hand genomen lokale voorlichting dient te worden uitgebreid en geïntensiveerd. Dit geldt in het bijzonder voor de inkomsten- en loonbelasting, de vermogensbelasting en de omzetbelasting.

Door de steeds ingewikkelder wetgeving, waardoor vooral de zwakkeren in steeds grotere mate van rechtshulp afhankelijk worden, is het gewenst de voorlichting en het verlenen van bijstand door de belastingdienst te verbeteren. De voorlichting dient tevens nog meer en doorlopend te worden gedecentraliseerd in wijken en dorpen. Behalve tot een betere voorlichting zou een meer gedecentraliseerde aanpak ook kunnen leiden tot een betere informatie van de belastingdienst zelf. Een meer permanente toetsing en begeleiding van departementswege – wellicht door een speciaal bureau – is nuttig teneinde het fiscaal beleid meer continu te spiegelen en bij te sturen aan de praktische realisatie. Denkbaar is daarbij ook, dat zo'n bureau ten dele coördinerend zou kunnen werken bij het wetenschappelijk speurwerk elders en dat zo'n bureau tevens bemiddelend en gericht gegevens van de belastingdienst ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek zou kunnen doorgeven.

Verder is het wenselijk bij een onderzoek naar een structurele herziening van de inkomstenbelasting meer aandacht te schenken aan de uitvoerings-technische kanten; bijvoorbeeld: zijn allerlei verfijningen wel gewenst mede gezien de uitvoeringsproblemen en is verdergaande forfaitering niet te overwegen? Een wettelijke regeling, hoe zeer ook gewenst, kan bij onuitvoerbaarheid nimmer het gewenste resultaat opleveren, maar werkt frustrerend voor de belastingdienst en voor de burger.

Behalve dat de belastingdienst meer ondersteunend zal moeten optreden – zeker nu het complex van belastingmaatregelen ingewikkelder is geworden – zal hij zich

voorts meer moeten onthouden van het 'rommelen in de marge' en meer aandacht moeten besteden aan ontwrichtende constructies en aan een grootscheepse aanpak van de belastingontduiking. Hierbij is het nodig te onderzoeken of de belastingdienst verdergaande bevoegdheden nodig heeft.

TABEL II

Verdeling van de belastingdruk ¹ in de laatste tien jaren.

	<i>Belastingen op inkomen, winst en vermogen</i> ²			<i>Kostprijsverhogende belastingen</i> ³		
	Bedrag	in % van de totale belastingopbrengst ⁴		Bedrag	in % van de totale belastingopbrengst	
1972	23 350	57,0	(56,7)	17 600	43,0	(43,3)
1973	26 330	57,0	(56,6)	19 830	43,0	(43,4)
1974	31 730	59,9	(59,2)	21 240	40,1	(40,8)
1975	34 520	59,4	(58,5)	23 630	40,6	(41,5)
1976	39 160	58,4	(57,6)	27 880	41,6	(42,4)
1977	42 590	56,7	(55,9)	32 540	43,3	(44,1)
1978	45 540	55,8	(55,2)	36 120	44,2	(44,8)
1979	51 340	57,4	(56,8)	38 050	42,6	(43,2)
1980	54 770	57,1	(56,1)	41 200	42,9	(43,9)
1981	56 960	56,8	(55,7)	43 350	43,2	(44,3)

¹ De belastingen die aan het desbetreffende jaar kunnen worden toegerekend, geheven door het rijk en de lagere overheid. De cijfers voor de jaren 1972 en 1973 zijn inclusief de opbrengsten uit hoofde van de wiebeltax.

² Inclusief de opbrengst vanwege de successierechten.

³ Exclusief de heffingen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties en de milieuheffingen.

⁴ De cijfers tussen haakjes geven de verdeling van de belastingdruk weer, indien de belastingbaten in de sfeer van de vennootschapsbelasting die voortvloeien uit de export van aardgas buiten beschouwing worden gelaten.

Bron: Miljoenennota 1981.

TABEL III

Verhouding in druk tussen directe en indirecte belastingen (1977)

BR-Duitsland	53 : 47
Frankrijk	38 : 62
Italië	44 : 56
Nederland	56 : 44
België	59 : 41
Luxemburg	61 : 39
Ver. Koninkrijk	52 : 48
Ierland	37 : 63
Denemarken	58 : 42
EG-9	49 : 51

Bron: Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 727, nrs. 1-2.

5 Conclusies en aanbevelingen

10. De vraag rijst of het belastingstelsel in de loop der jaren toereikend is afgestemd op de stormachtige groei van de belastingdruk.
11. Er is een spanning ontstaan tussen enerzijds de mogelijkheid de belastingen verder op te voeren en anderzijds de tamelijk autonome tendens tot hogere collectieve uitgaven in onze verzorgingsstaat.
12. Het is zeer de vraag of belastingen nog wel toereikend naar draagkracht worden opgelegd, gelet op onder meer de werking van de premies sociale zekerheid en nieuwe, niet aan inkomens gerelateerde belastingen; de praktijk van de aftrekposten; de toename van het aantal inkomensgerelateerde prijzen; het afwentelen van de inkomstenbelasting.
13. De belangrijkste knelpunten in de structuur van ons belastingstelsel zijn:
- inzake de verhouding directe/indirecte belastingen: een, gelet ook op verhoudingen elders in Europa, te zwaar accent op de directe ten opzichte van de indirecte belastingen.
 - binnen de directe belastingen:
 - De omvang van het verschil tussen het (hoogste) IB- en vennootschapsbelastingtarief.
 - Een hoge gezamenlijke druk van inkomsten- en vermogensbelasting.
 - inzake de inkomstenbelasting:
 - Het tegelijkertijd realiseren van een gelijkwaardige behandeling van mannen

- en vrouwen en het tot uitdrukking brengen van de draagkrachtverhogende werking van een samenlevingsverband (gehuwd dan wel ongehuwd) ten opzichte van het niet-samenleven. Bovendien: fiscale neutraliteit ten aanzien van het al dan niet huwen, samenwonen, thuis of buitenshuis werken en geen inbreuk op de privacy.
- Belastingheffing over schijnwinsten.
 - Sfeerovergangenprobleem.
 - Een veelal als te zwaar ervaren belasting op neveninkomsten.
 - Ten aanzien van inkomsten uit vermogen:
 - het ontbreken van een vermogenswinstbelasting;
 - het ontbreken van inflatieneutrale belastingen.
 - De aftrekposten.
 - De tarieven: absolute hoogte, marginaal tarief, bijzonder tarief.
 - ten aanzien van de vennootschapsbelasting: verschillende behandeling vreemd en eigen vermogen.
 - inflatie brengt op willekeurige wijze verschuivingen teweeg in inkomens en vermogens. Een belastingheffing die geen rekening houdt met de inflatie is onrechtvaardig.
14. De ingewikkeldheid van de belastingen dreigt de administratief zwakkeren zwaarder te treffen en werkt een ontgaan en ontduiking in de hand.
15. Verlaging van de belastingdruk en een beter belastingstelsel kan de animo tot frauderen doen afnemen. Daarnaast: betere controle en betere toepassing van boeten.
16. Het besef groeit dat de belastingdienst niet in staat is het huidige belastingstelsel bevredigend te laten functioneren.
17. Ten aanzien van de belastingdienst is nodig: een adequate huisvesting, een goede onderlinge coördinatie tussen de verschillende diensten, meer lokale voorlichting, geen verdere centralisatie, eerder decentralisatie van de dienst, meer het accent op ontwrichtende constructies en grootscheepse aanpak van het misbruik en onderzoek naar de noodzaak de belastingdienst grotere bevoegdheden te geven. Voorts zal er bij nieuwe wetgeving meer aandacht moeten komen voor de uitvoerbaarheid ervan. Permanente toetsing en begeleiding van deze uitvoeringsaspecten vanuit het departement is gewenst.

HOOFDSTUK IV

INKOMSTENBELASTING EN INKOMENSBEGRIP

1. Belasten van inkomen of vertering

'De inkomstenbelasting is ziek' – aldus een bekend auteur (Nouwen); ons systeem van inkomstenbelasting is uitgegroeid tot een 'gedrocht' – aldus een ander befaamd expert in het belastingrecht (Brüll). Niet schaars zijn degenen, die de invoering van een geheel ander systeem van heffing bepleiten in de plaats van de 'zieke' inkomstenbelasting, te weten een belasting op het totaal van de jaarvertering. Ongetwijfeld bevat een dergelijk systeem van heffing een aantal positief te waarderen punten: een dergelijk systeem gaat in tegen stimulering van de consumptiemaatschappij; het is beter mogelijk vermogenswinsten (althans indien zij verteerd worden) in de belastinggrondslag te betrekken. Een dergelijk systeem bevat bovendien niet een 'straf' op het verrichten van besparingen (vermogensvorming).

Tegenover deze positieve aspecten staat een groot aantal negatieve. Wij noemen slechts enkele.¹

In de sfeer van de uitvoering is rekening te houden met begrijpelijke weerstanden van belastingplichtigen. Zonder ons inziens te grote en – dientengevolge – verwerpelijke mate van staatsdwang lijkt dit systeem niet doorvoerbaar. Jaarlijks zou een aangifte moeten worden gedaan van de consumptieve bestedingen; deze aangifte zou moeten worden gecontroleerd. Deze controle zal oproepen een indringen door de overheid in de privé-sfeer.

Vooralsnog is geen beter systeem beschikbaar dan het huidige systeem van de inkomstenbelasting.²

De commissie is voorstander van een *structurele verbetering* van de inkomstenbelasting in plaats van een radicale vervanging van het bestaande systeem van heffing van inkomstenbelasting.

2. Het meten van de draagkracht: vermogensvergelijkingstelsel

Eigen aan het klassieke bronnenstelsel van de inkomstenbelasting is het scherpe onderscheid tussen bron enerzijds en opbrengst uit bron anderzijds. In het maatschappelijk verkeer is dit onderscheid tussen mutaties in de vermogenssfeer en de opbrengsten zélf vervaagd. Opbrengsten uit de bron en waardemutaties van de bron zelf worden tezamen beoordeeld. Een hoge directe opbrengst uit een bron kan

¹ Zie J. E. A. M. van Dijk, *Is een verteringsbelasting mogelijk?*, Diesrede Tilburg 1968.

² Zie S. Cnossen, *De belasting van de toekomst?*, Intreerede Rotterdam 1978.

een compensatie vormen voor verwachte waardevermindering van de bron zelf (men denke in dit verband bijvoorbeeld aan de hoge rentepercentages van vorderingen in zwakke valuta's). Daartegenover kan een lage directe opbrengst een compensatie vinden in een te verwachten waardestijging. De directe opbrengst vormt een onvolledige maatstaf voor het meten van de draagkracht, die een belastingplichtige verkrijgt uit een bepaalde bron (vermogensbestanddeel). Het bronnenstelsel stimuleert de 'vlucht' uit belastbare opbrengst naar onbelaste (verwachte) vermogensvermeerderingen. Het klassieke bronnenstelsel schiet aldus tekort in de bepaling van het meten van de draagkracht.

Vanuit het streven om de totale draagkracht van een belastingplichtige de grondslag te doen zijn voor zijn bijdrage aan het financieren van de gemeenschappelijke collectieve lasten, is voortgekomen het zgn. vermogensvergelijkingstelsel. Grondslag voor heffing van de inkomstenbelasting in dit stelsel is het privé-verbruik, vermeerderd met de vermogensaanwas c.q. verminderd met de vermogensteruggang gedurende het afgelopen jaar; ongeacht de herkomst van de verkregen middelen, ongeacht de bestemming van deze middelen. Heffingsgrondslag wordt derhalve gevormd door consumptie plus vermogensaanwas minus vermogensteruggang.

Het invoeren van het privé-verbruik (consumptie) in de heffingsgrondslag roept evenwel dezelfde bezwaren op als een verterings- of verbruiksbelasting, waaronder het indringen van de overheid in de privacy van de belastingplichtige.

In zijn meest pure vorm betreft deze vermogensvergelijkingstheorie ook ongerealiseerde vermogensaanwas in het inkomensbegrip. Dit moet onjuist worden geacht; immers, belasting moet zoveel mogelijk worden betaald uit liquide middelen; het belastbare inkomen dient aan de belastingplichtige te zijn toegevloeid in geldvorm ofwel in een andere vorm, die op zeer korte termijn liquide is te maken. Aan dit bezwaar wordt tegemoetgekomen door een variant in deze vermogensvergelijkingstheorie, die de niet-gerealiseerde aanwas wil uitsluiten uit de heffingsgrondslag, en daarin wil betrekken de gerealiseerde vermogensvermeerdering.

Een bezwaar is voorts te achten het buiten aanmerking laten van de herkomst van de draagkrachtvermeerdering, die aan de belastingplichtige is toegevloeid. Op deze wijze is geen basis aanwezig om een verschil in tarief te maken tussen periodiek inkomen en over vele jaren geaccumuleerd a-periodiek inkomen. In een rigide toepassing van deze vermogensvergelijkingstheorie dient in beginsel een erfrechtelijke verkrijging op dezelfde basis te worden belast als inkomen (daar staat tegenover, dat deze theorie een afzonderlijke vermogensbelasting afwijst). Het tarief voor successierechten dient aan te sluiten op het tarief inkomstenbelasting (aldus ook Van den Tempel in Weekblad voor Fiscaal Recht nr. 5463).

Positief te waarderen is dat de meeste, althans moderne, verdedigers van deze theorie bij uitsluiting willen belasten de reële (en niet nominale) vermogensvermeerdering; derhalve de vermogensaanwas ná toepassing van de inflatiecorrectie. Zonder correctie voor de waardedaling van de geldeenheid zou het betrekken van waardemutaties in de heffingsgrondslag (ten dele) ontvaarden in een vermogensheffing.

Omgekeerd dient ook het effect van een waardestijging van de geldeenheid te worden uitgeschakeld.

Op te merken is, dat de vermogensvergelijkingstheorie tot dusverre in geen enkel land als zodanig is ingevoerd.

Al deze principiële en praktische bezwaren tezamen genomen, mag geconcludeerd worden, dat de structurele verbetering van ons systeem van heffing van inkomstenbelasting niet gezocht dient te worden in het toepassen van de vermogensvergelijkingstheorie. Ten volle wordt onderschreven het grondbeginsel: het inkomensbegrip te doen aansluiten op gerealiseerde vermeerdering van draagkracht, waarbij de draagkracht niet uitsluitend wordt bepaald door de rechtstreekse opbrengst uit de bron, maar mede door de reële vermogensvermeerdering c.q. reële vermogensvermindering van de bron zelf.

Het huidige systeem, waarbij getracht wordt het totale jaarinkomen te belasten (synthetische IB) verdient dan ook de voorkeur boven een systeem, waarbij de opbrengsten geïsoleerd in de belastingheffing betrokken worden (analytische IB). In het laatste systeem is het immers vrijwel onmogelijk de individuele draagkracht te belasten.

3. Het huidige bronnenstelsel

Het stelsel dat aan de van kracht zijnde Wet Inkomstenbelasting 1964 ten grondslag ligt, wordt wel 'pragmatisch' of ook wel 'empirisch' genoemd. Dit neemt niet weg, dat in de basis-conceptie het bronnenstelsel te herkennen is.

Eigen aan het bronnenstelsel is, dat uitsluitend de opbrengsten uit bepaald aangewezen bronnen belastbaar zijn; de herkomst van een bate beslist in beginsel omtrent de belastbaarheid. (Vide art. 4 van de Wet IB '64).

Aan het bronnenstelsel is voorts eigen dat een scherp onderscheid wordt gemaakt tussen waardemutaties van een bron enerzijds, en de opbrengsten uit de bron anderzijds; uitsluitend de opbrengsten uit een bron maken deel uit van het belastbaar inkomen. In art. 24 van de Wet IB '64 is deze gedachte terug te vinden: 'Voordelen die worden getrokken uit onroerende en roerende goederen en uit rechten die niet op goederen zijn gevestigd'.

Op vele plaatsen zijn in de Wet IB '64 afwijkingen (verruiming) van de beginselen van het bronnenstelsel te constateren, zoals de aanmerkelijk-belangregeling (art. 39), vervreemding van aandelen in zicht van liquidatie, van stamrechten en kapitaalpolissen (onder bepaalde omstandigheden), afkoopsummen en schadeloosstellingen als bedoeld bij art. 31 lid 1 van de Wet, het belasten van stakingswinst van ondernemingen (met name winst gerealiseerd bij overdracht of liquidatie van een onderneming in zijn geheel of van een zelfstandig deel). Binnen het bronnenstelsel past o.i. nog wel het belasten van vermogenswinsten (met name bij transacties in onroerende goederen), indien deze vermogenswinsten de oorsprong vinden in verrichte arbeid (buiten onderneming); immers, de bron is niet het onroerend goed zelf, doch de verrichte arbeid, waaruit de realisatie van vermogenswinst is voortgekomen.

Hetgeen tot 'opbrengst' van een bron dient te worden gerekend, wijkt onderling sterk af. Gerealiseerde waardestijging van activa, die tot een ondernemingsvermogen behoren, dragen bij tot winst uit onderneming, evenals gerealiseerde waardeverminderingen van passiva (men denke aan schulden in vreemde valuta, als bijv.

US dollar); omgekeerd dragen waardeverminderingen van activa en waardestijgingen van passiva bij tot verlies uit onderneming. Waardemutaties in vermogensbestanddelen, die zelfstandige bronnen van inkomen vormen, vallen buiten de opbrengst van deze bronnen (anders: de onderneming als bron). In de wettekst is dit, zeer belangrijke, verschil terug te vinden. In art. 7 wordt gesproken over 'voordelen uit onderneming'. In art. 24 wordt daarentegen gesproken over 'voordelen die worden getrokken uit . . . '.

In de fiscale literatuur wordt dit onderscheid aangeduid met 'subjectieve bronnen' (winst uit onderneming, winst uit aanmerkelijk belang) en 'objectieve bronnen' (alle overige bronnen).

Deze ongelijkheid, beter wellicht te kwalificeren als onevenwichtigheid, is oorzaak van één van de belangrijkste knelpunten in de fiscale rechtspraak van dit moment, te weten de problemen rond de zgn. sfeerovergang.

Verskillende knelpunten in de IB raken de vraag: is de spanwijdte van het begrip 'opbrengst', met name bij de zgn. objectieve bronnen, wel ruim genoeg, en is de limitatieve opsomming in de wet van de bronnen van inkomen wel voldoende te achten? Een bezinning op de structurele verbetering van ons inkomstenbelastingstelsel zal zich met deze vragen bezighouden. Bescheidenheid is hier op zijn plaats. Enerzijds vanuit het besef dat hetgeen indertijd is gewrocht, goed en degelijk vakwerk is geweest; anderzijds vanuit het besef, dat het volmaakte nimmer te bereiken zal zijn.

4. Verruiming inkomensbegrip

In beginsel kan een oplossing worden bereikt door middel van een verruiming van het bestaande inkomensbegrip waardoor mede een gerealiseerde waardestijging (en een gerealiseerde waardedaling) van een vermogensbestanddeel tot de voordelen (positief of negatief) uit de bron worden gerekend; waardestijging is hier te verstaan als reële waardestijging en waardedaling als reële waardedaling (d.w.z. ná indexatie). Een 'doorschuifregeling', zoals reeds bekend in de winstsfeer, is op zijn plaats met betrekking tot de eigen woning.

Anders gezegd: een partiële toepassing van de vermogensvergelijkingsmethode met betrekking tot die vermogensbestanddelen, die bronnen van inkomen vormen.

Bij de beoordeling van de vraag of een bron van inkomen aanwezig is, zal alsdan mede in aanmerking worden genomen de mogelijkheid van een waarde-aanwas.

Vermogensbestanddelen, die thans niet geacht worden bronnen te vormen, aangezien zij geen (per saldo positieve) periodieke opbrengsten afwerpen, zouden dan wél in aanmerking kunnen komen als bron te gelden; te denken is hier bijvoorbeeld aan beleggingen in edele metalen (goud), edelgesteenten en kunstwerken.

In deze conceptie wordt niet gedacht aan een *afzonderlijke* belasting op vermogenswinsten; vermogenswinsten (en vermogensverliezen) worden geïncorporeerd in het inkomensbegrip.

De vraag kan worden gesteld of de opsomming van de 'bronnen van inkomen' zeer ruim dan wel limitatief dient te zijn. Het belang van rechtszekerheid hier zwaarder wegend dan rechtsverfijning, kiezen wij voor een uit te breiden limitatieve opsomming.

Waardeveranderingen van *schulden*, waarvan de rente behoort tot de kosten van verwerving van inkomsten uit een bron, behoren mede tot de (positieve of negatieve) voordelen. Ook hier gaat het om *reële* waardedalingen en *reële* waardeinstijgingen. Het tijdstip van 'genieten' wordt gevormd door de tijdstippen, waarop aflossingen op de schulden plaatsvinden.

Uit het voorgaande is gebleken dat belastingheffing van vermogenswinsten alleen op verantwoorde wijze zou kunnen gebeuren als de betreffende vermogensbestanddelen worden geïndexeerd. Alsdan rijst evenwel levensgroot de vraag naar de uitvoerbaarheid, waarover fiscaal gezaghebbende auteurs zich in negatieve zin hebben uitgelaten. Hofstra concludeert dat met de inflatiecorrectie van ontvangen en betaalde rente in de inkomstenbelasting ook in het kader van een vermogenswinstbelasting moet worden volstaan.

Voorts zal indexatie de nominale vermogenswinsten en -verliezen sterk reduceren. Eén van de belangrijkste oorzaken van waardefluctuaties van vermogensbestanddelen is immers de onstabiele in de waarde van het geld. Bij vermogens, die uitsluitend of overwegend uit activa bestaan, zijn er dan ook niet veel problemen. Doch een langdurige inflatie-periode brengt mee, dat velen aanzienlijk meer 'Sachwerte' aanschaffen dan hun vermogen belooft en daartegenover grote schulden aangaan.

Volledige aftrek van de – vaak hoge – rente en vrijdom van de waardeinstijging van de verworven activa veroorzaken de scheefgroei. Wanneer de rente van dit soort schulden 'à la Hofstra' ontdaan wordt van de inflatiecomponent, is er al een stuk recht gebreid (zie hoofdstuk VI). Doch daarnaast zou de rechtvaardigheid gediend zijn met het belastingen in een of andere vorm van de *reële* waardeinstijging van de bezittingen. In deze gedachtegang komen daarvoor alleen de 'Sachwerte' in aanmerking. Ongetwijfeld zijn onroerende goederen daarvan de voornaamste component, doch er valt eveneens te denken aan investering in goud, edelgesteenten, kunstwerken etc., juist omdat van deze objecten in het geheel geen periodiek belastbare inkomsten worden genoten.

De analyse door de bewindslieden van Financiën van de problemen die aan de invoering van een vermogenswinstbelasting voor alle vermogensbestanddelen verbonden zijn, komt ons overtuigend voor. Tegenover een grote toename van werkzaamheden en een aanzienlijk ingewikkelder wetgeving staat niet een adequate meer-opbrengst, zodat de commissie voorstelt hiervan vooralsnog van af te zien. Wel acht de commissie het mogelijk om enkele specifieke vermogenswinsten in de belastingheffing te betrekken.

Begonnen zou kunnen worden met een belastingheffing van gerealiseerde winsten op speculatieve onroerend-goedtransacties. Thans is de belastingheffing op grond van art. 22 vaak niet mogelijk, omdat de factor arbeid niet belangrijk genoeg is. Een heffing op de winst bij verkoop van vast goed binnen vijf jaar zou zonder veel uitvoeringsmoeilijkheden mogelijk zijn (zie ook hoofdstuk V § 4 en 5).

Vervolgens zou belast dienen te worden de waardeinstijging van blote eigendom, die onder bezwarende titel verkregen is. De thans onbelaste vermogensvermeerdering komt economisch overeen met de rente van het geïnvesteerde vermogen.

Tenslotte ware nader te bestuderen de mogelijkheid van afrekening van fiscale

claims, die door sfeerovergang of vertrek naar het buitenland dreigen verloren te gaan.

De vraag of een beperking van aftrekposten – mede gezien als tegenhanger van de zozeer gewenste matiging van de steile en hoog oplopende progressie – kan bijdragen tot verbetering van het 'inkomensbegrip' komt in het tarievenhoofdstuk X aan de orde.

5. Conclusies en aanbevelingen

18. Een belasting op het totaal van de jaarvertering in de plaats van het belastingen van inkomens wordt afgewezen vanwege de inbreuk op de privé-sfeer waartoe een verteringsbelasting leidt, en het ontbreken van een dergelijke belasting in onze buurlanden.

19. De inkomstenbelasting zal structureel verbeterd moeten worden. De vermogensvergelijkingstheorie als grondslag om de totale draagkracht van een belastingplichtige vast te stellen, roept dezelfde bezwaren op als een verteringsbelasting.

20. Gezocht moet worden in de richting van een verruiming van het inkomensbegrip waardoor rekening kan worden gehouden met gerealiseerde reële waardeinstijgingen dan wel waardedalingen van vermogensbestanddelen, die bronnen van inkomen vormen. Aldus zouden vermogenswinsten en vermogensverliezen worden geïncorporeerd in het inkomensbegrip.

21. De uitvoerbaarheid van een dergelijke vermogenswinstbelasting is echter twijfelachtig. Daarom wordt een beperking bepleit tot enkele specifieke vermogenswinsten: een belastingheffing op gerealiseerde winsten op speculatieve onroerend-goedtransacties en de waardeinstijging van blote eigendom die onder bezwarende titel is verkregen. Nagegaan moet worden hoe het verliezen van fiscale claims als gevolg van sfeerovergang of vertrek naar het buitenland voorkomen kan worden.

HOOFDSTUK V

INFLATIE EN BELASTINGHEFFING

De inflatie heeft de laatste jaren de belastingheffing fors verstoord. In hoofdstuk III is reeds aangegeven hoezeer inflatie de heffing over winsten (vennootschapsbelasting) en inkomsten (IB) aantast. Er is hieraan de laatste jaren wel het een en ander gedaan; dat neemt niet weg, dat het gewenst en dringend geboden is thans na te gaan hoe de invloeden van inflatie op de belastingheffing fundamenteel en structureel zijn te neutraliseren.

1. Betekenis van een inflatie-neutrale belastingheffing

Het treffen van maatregelen om de versturende invloed van de inflatie op de belastingheffing te neutraliseren zou het bezwaar kunnen oproepen van verzwakking van psychologische weerstanden tegen voortgaande geldontwaarding en daarmee samenhangend het stimuleren van het proces van elkaar opvolgende nominale verhogingen, en aldus de inflatie in de hand werken.

Dit bezwaar kan geen stand houden. Invoering van een inflatie-neutrale belastingheffing is primair geen inflatiebestrijding als zodanig, doch dient om de scheefgroei te elimineren die bij de belastingheffing als gevolg van de inflatie is ontstaan. Het is niet meer (maar ook niet minder) dan het zuiveren van de belastingheffing over winsten en inkomsten van wezensvreemde elementen. Het terrein is voorts te beperkt en de materie te specifiek om vrees te koesteren voor afglijding naar een integrale indexering van het economisch handelen. Met het oog op de inflatiebestrijding zélf werkt inflatie-neutrale belastingheffing gunstig op de volgende punten:

- a. Beëindiging van de belastingheffing over schijnwinsten is in het algemeen bevorderlijk voor de investeringsbereidheid en -mogelijkheid van de ondernemer. Er blijven meer middelen in de produktieve sfeer.
- b. Door de vrijstelling van de inflatiecomponent in ontvangen renten wordt de particulier zich bewust van het feit dat hij de koopkracht van zijn vermogen intact moet laten. Bij de huidige heffingen komen deze middelen via de overheid gemakkelijk in de consumptieve sfeer.
- c. Door de minder gunstige mogelijkheden van rente-af trek verzwakt de opwaartse druk op de prijzen van onroerende goederen en wordt financiering met geleend geld van consumptieve bestedingen tegengegaan.

Van groot belang is voorts dat door het elimineren van de versturende invloed van de inflatie de *rechtvaardigheid* is gediend, hetgeen ook de fiscale moraal ten goede komt.

Samenvattend: passende maatregelen om te komen tot een inflatie-neutrale belastingheffing zouden een belangrijke bijdrage zijn tot herstel van de motieven die aan onze belastingwetgeving ten grondslag liggen.

Bij de concretisering van een inflatie-neutrale belastingheffing dient gelet te wor-

den op:

- de uitvoerbaarheid
- het zoveel mogelijk voorkomen van oneigenlijk gebruik van de maatregelen.

Wij willen aansluiting zoeken bij de gedachten van het rapport-Hofstra, dat voorstellen bevat die aan bovenvermelde eisen in redelijke mate voldoen¹. Het rapport zegt zelfs dat de consequente toepassing van de in het rapport gevolgde principiële gedachtengang de mogelijkheid tot oneigenlijk gebruik afsnijdt. Of dit niet te boud gesproken is zou - voor het geval de voorstellen wet worden - de praktijk moeten leren.

Evenmin als in het rapport-Hofstra is in het navolgende aandacht besteed aan passende maatregelen voor een situatie van deflatie. Dat is niet actueel en zou de bepleite maatregelen nogal wat compliceren.

Inflatiecorrectie dient overeenkomstig het gestelde in hoofdstuk III in hoofdzaak betrekking te hebben op:

- a. bedrijfswinsten: door de gulden-is-gulden regel heffing over schijnwinsten;
- b. rente-inkomsten: niet gerekend wordt met de koopkrachtvermindering van de hoofdsom. Onder de rentegenieters bevinden zich veel sociaal-zwakkeren;
- c. rente-lasten: het spiegelbeeld van b);
- d. opbrengst van aandelen.

2. Heffingen op winsten

Bij de heffingen op winsten dient vooropgesteld te worden dat de situatie hier niet zo onbevredigend is als oppervlakkig lijkt, omdat de principiële gulden-is-gulden regel verzacht wordt:

- wat de berekening van de jaarwinst betreft door substantialistische waarderingsmethoden (ijzeren voorraadstelsel met manco, lifo, vervangingsreserve, ruilarresten, berekening pensioenverplichtingen met een lage - van inflatie gezuiverde - rekenrente etc.);
- wat de eindafrekening betreft door bepaalde faciliteiten (bijzonder tarief, stakingsvrijstelling etc.).

Deze laatste verzachting geldt niet voor aan de vennootschapsbelasting onderworpen lichamen, doch daar staat tegenover, dat daar de faciliteiten voor de jaarwinstbepaling niet gebonden zijn aan het leven van de ondernemer en daardoor in het algemeen op veel langere termijn werken.

Niettemin is de commissie met het rapport-Hofstra van mening, dat ook in de winstsectorherziening nodig is, waarbij de enig juiste oplossing is de herrekening van het beginvermogen. Een juiste berekening van het beginvermogen is dus essentieel. De hoofdpunten van het voorgestelde stelsel zijn de volgende:

- a. telkenjare correctie van het eigen beginvermogen met een algemene prijsindex;

¹ Dat was het gevoel van de overgrote meerderheid van de commissie. Een enkel lid dacht ter wille van de eenvoud meer in de richting van enige, meer ruw opgezette maatregelen, zoals een jaarlijkse inkomensaf trek ter grootte van een gering percentage van het ondernemingsvermogen en een vermindering van de aftrekbare hypotheekrente met bijvoorbeeld 10 % van de rente, in te voeren binnen een tijdsverloop van 5 jaar.

- b. toerekening van deze correctie aan de activa in een bepaalde volgorde;
- c. ijzeren voorraadstelsel, *lifo* e.d. blijven intact. Zij boeten wel aan betekenis in, omdat zij in principe alleen de individuele prijsstijgingen corrigeren voorzover deze de algemene prijsstijging te boven gaan. Deze correcties betreffen alleen de jaarwinst en niet – zoals de inflatiecorrectie – de totaalwinst;
- d. het betrekken van de monetaire sector in de werking van het stelsel en wel als volgt:
 - monetair overschot: rechtstreeks ten laste van de Verlies- en Winstrekening,
 - monetair tekort: via herwaardering van ondernemingsactiva, voorzover gefinancierd met eigen vermogen (komt neer op tijdelijke reservering met gefaseerde afbraak).

3. Heffingen op particulier inkomen

a. Inkomstenbelasting

De werking van onze IB is bepaald méér onbevredigend dan die van de vennootschapsbelasting. De knelpunten van de IB zitten ook niet in de eerste plaats in de winstsector (hoewel er ook hier heffing is over schijnwinsten), maar vooral in de heffing over vermogensinkomsten en in de aftrekmogelijkheden.

De inflatie is wel een van de belangrijkste oorzaken van het slecht functioneren van de IB. Door de scheiding van bron en opbrengst ontstaat hier nog eerder scheefgroei dan in de winstsector. Het wettelijk systeem van de IB brengt dan ook mee dat in de privé-sector een andere oplossing nodig is. De commissie meent dat de in het rapport-Hofstra bepleite maatregelen veel kunnen wegnemen van de onvrede die er ten aanzien van de IB bestaat.

Het inflatie-probleem in de IB betreft naast de grondslagen ook de tarieven. De hoge IB-tarieven hebben het zoeken naar allerlei uitwijkmogelijkheden sterk in de hand gewerkt. Wanneer de inflatiecorrectie niet volledig wordt doorgevoerd, veroorzaakt de inflatie een hoge belastingdruk. In het tarievenhoofdstuk gaan wij hier nader op in.

b. Rente in de inkomstenbelasting

De inflatie tast het inkomens karakter van de rente aan. Een deel is (economische) vergoeding voor vermogensverlies. De (permanente) inflatie heeft tot een sterke verhoging van de rente geleid. Het verband is niet altijd even nauw en dikwijls is de inflatiecomponent géén volledige vergoeding voor de waardevermindering van de hoofdsom.

Tot nu toe belast de fiscus enerzijds de volle nominale rente en staat anderzijds aftrek toe van de volle nominale rentebetalingen, aldus het inflatiedeel van de rente – dat economisch de bron betreft – in de opbrengst sfeer trekkend.

Naast het inflatieverlies van de spaarder, dat aan de debiteur ten goede komt, lijdt hij nog een extra verlies door de stille vermogensheffing die de overheid ten onrechte toucheert. Ten aanzien van de rente-aftrek geldt het omgekeerde. De correctie van de fout is op twee manieren denkbaar:

- door *indexatie van de hoofdsom*;
- door *uitschakeling van het inflatie-deel van de rente*.

De indexatie van de hoofdsom is theoretisch zuiverder, doch heeft de volgende bezwaren:

1. Bij onvolledige vergoeding van het inflatieverlies in de rente kan de correctie zelfs negatief uitvallen. Psychologisch is dat een bezwaar. Vooral een eventuele bijtelling bij het inkomen terzake van betaalde rente zal het rechtsbewustzijn van de belastingbetaler niet erg aanspreken.
2. Bij obligaties zou men niet uit moeten gaan van de nominale waarde, maar van de koopprijs. Dit impliceert een verplichte boekhouding voor de particulier. Alle obligaties in particuliere handen zouden moeten worden geregistreerd. Het uitschakelen van het inflatiedeel van de rente is daarom beter en in elk geval gemakkelijker uitvoerbaar. De wijze waarop in de voorstellen-Hofstra de correctie geschiedt is eenvoudig en logisch. Naarmate de inflatie sterker is, blijft een groter deel van de rente buiten de heffing. Door het niet-exacte verband tussen rentestand en inflatie is de correctie bij gelijke rente-opbrengst niet elk jaar dezelfde. Een bezwaar is dat niet, integendeel. Momenteel zou bij een tamelijk hoge rentestand slechts relatief weinig rente worden uitgeschakeld. Het omgekeerde kan zich voordoen bij relatief lage rente en hoge inflatiegraad. Een en ander betekent dat de uitkomst van de aanbevolen methode (rentecorrectie) zich niet al te ver verwijderd van de uitkomst van de theoretisch betere methode van indexatie van de hoofdsom.

Zonder in de details van de uitwerking te treden willen wij nog wijzen op de volgende belangrijke vraagpunten:

b.1. Is er een overgangsregeling nodig voor betaalde hypotheekrente?

Naar algemeen gevoelen is dit stellig het geval. Talrijke hypothecaire leningen zijn voor lange termijn aangegaan die zonder integrale rente-aftrek achterwege zouden zijn gebleven. In het rapport-Hofstra is een overgangstermijn met glijdende schaal voor 5 jaren voorgesteld. Deze termijn lijkt te kort. Anderzijds moet bedacht worden, dat het inperken van rentebijtelling en -aftrek een stuk sanering van onze IB betekent, waarover men niet langer moet doen dan strikt nodig is. Een termijn van 15 jaar (1e jaar correctie 1/15, 2e jaar 2/15 etc.) lijkt acceptabel. We zitten dan ook niet al te lang vast aan de technische complicaties die voortvloeien uit de aparte behandeling van een bepaalde component uit de rente-sector. Tegen mitigering van de aftrekbaarheid van betaalde hypotheekrente worden de volgende bezwaren aangevoerd:

1. In de huidige omstandigheden vergroot dit de problemen op de huizenmarkt en daarmee de problemen van de bouwsector.
2. De reeds bestaande onevenwichtigheid tussen koop- en huurmarkt wordt erdoor vergroot.

Hierbij wordt opgemerkt:

ad 1.: Bij de huidige hoge rente en relatief lage inflatie is het uit te schakelen inflatie-deel van de hypotheekrente in het systeem-Hofstra van beperkte omvang. Het schrappen van 1/15 deel van dit reeds beperkte stuk rente is een zéér matig begin van de sanering.

ad 2.: Het herstel van het evenwicht zal in eerste instantie van de kant van de huren moeten komen. Dat zal uiteraard de nodige tijd kosten. Wellicht dat het tempo enigszins parallel loopt met de voorgestelde 15-jaars-periode. Deze overweging kan tevens reden zijn om de overgangsregeling ook op nieuwe hypotheek toe te passen.

Overigens: ter bevordering van het eigen woningbezit is een rechtstreekse stimulans (subsidie) te verkiezen boven het instandhouden van een IB-faciliteit, die op zichzelf een sanering van de IB in de weg staat.

In een bijlage bij dit hoofdstuk zijn enige voorbeelden uitgewerkt van een gefaseerde invoering van een inflatiecorrectie. De conclusie die daaruit getrokken mag worden is, dat de effecten van de voorstellen van de commissie voor de besteedbare inkomens aanzienlijker worden naarmate de afgesloten hypotheek groter zijn en de daarmee corresponderende inkomens hoger.

b.2. Moet in verband met sub a) saldering plaatsvinden van ontvangen en betaalde rente? In het voorstel-Hofstra geschiedt dit en de commissie stemt hiermee in.

b.3. Het uitschakelen van de inflatiecomponent dient uiteraard ook te geschieden bij uitkeringen uit polissen van levensverzekering. Hierbij denkt men onwillekeurig aan de in opspraak geweest zijnde koopsompolissen. In het licht van de noodzaak om de onlangs ingevoerde saldo-methode aan te vullen met een inflatiecorrectie is de nieuwe regeling veel te zwaar uitgevallen. De oude regeling – heffing over een zeer matig berekende rente – bevatte eigenlijk een automatische inflatiecorrectie en behoefde daarom weinig bijstelling, voor zover er sprake was van belegging van eigen geld. Het oneigenlijk gebruik zat voornamelijk in de financiering met geleend geld en de volledige fiscale rente-aftrek. Wanneer daarop in een vroeger stadium een inflatiecorrectie zou zijn toegepast, dan zou de zaak niet zo uit de hand zijn gelopen. Zou deze inflatiecorrectie in de toekomst gelden én voor de uitkeringen én voor de rente van schulden, dan zou wederinvoering van het bijzonder tarief of een verruimde middelingsregeling op de uitkeringen wellicht overweging verdienen.

c. Opbrengst van aandelen

Het rendement van aandelen (verhouding dividend - waarde van het aandeel) is doorgaans lager dan dat van obligaties. Het periodiek in contanten uitgekeerde dividend pleegt geen inflatie-element te bevatten. Correctie daarop heeft dan ook niet plaats te vinden.

Het probleem komt pas aan de orde als het nominale kapitaal aan de inflatie wordt aangepast. Bij de huidige wettelijke regeling vindt dan IB-heffing plaats over de nominale waarde. Deze heffing ware te beperken door op het oorspronkelijk gestorte kapitaal een inflatie-coëfficiënt toe te passen en ten belope daarvan IB-vrije herkapitalisatie toe te staan met wat ruimte voor de ondernemingen om voor deze herkapitalisatie het meest gewenste tijdstip te kiezen.

In de voorstellen-Hofstra zijn deze gedachten op een redelijk uitvoerbare wijze gestalte gegeven. De vraag kan nog worden gesteld of deze IB-vrije bonus ook in contanten mag worden uitgekeerd, hetgeen dan de vorm zou hebben van een terug-

betaling op het zojuist vergrote aandelenkapitaal. Deze figuur ligt niet erg voor de hand omdat de herkapitalisatie de liquiditeitspositie niet verruimt en de onderneming door de inflatie – in het algemeen gesproken – een groter nominaal bedrag aan middelen nodig heeft. Maar als in een bepaalde situatie de onderneming wél aldus een kapitaalsterugbetaling kan en wil doorvoeren zou er slechts dan reden zijn om op de vrijstelling van de inflatiebonus terug te komen, wanneer de kapitaalsterugbetaling in de plaats zou treden van een normale dividend-uitkering. Wanneer dat niet het geval is, lijkt de situatie op die bij obligaties: in de totale geldelijke uitkering zit een vergoeding voor de waardevermindering van de hoofdsom.

Ook bij aanmerkelijk-belangheffing komt inflatiecorrectie aan de orde. Hierbij zijn twee methoden denkbaar:

a. Bij de verkrijgingsprijs van het aanmerkelijk belang worden de inflatie-herkapitalisaties tijdens de bezitsperiode gevoegd.

b. De verkrijgingsprijs wordt verhoogd met het geaccumuleerde inflatie-percentage sedert de verkrijging.

Sub *a* sluit het meest aan bij het bovenomschreven gewenste algemene regime voor de aandelen en kan eenvoudig geschieden door de verkrijgingsprijs van de IB-vrije inflatie-bonus-aandelen voor de toekomstige aanmerkelijk-belangheffing op de pariwaarde te stellen.

4 Inflatieneutrale belastingheffing en vermogenswinstbelasting

Zónder inflatiecorrectie zou een vermogenswinstbelasting ten dele of onder omstandigheden zelfs geheel denatureren tot een volkomen willekeurige vermogensheffing.

De remedie kan in principe niet worden gevonden in een laag heffingspercentage, omdat door de inflatiecorrectie de heffingsgrondslag in het ene geval slechts weinig wordt beïnvloed, doch in het andere geval zal verdwijnen of negatief worden.

De enig juiste methode is daarom indexatie van verkrijgingsprijzen, ook van vorderingen en schulden. De vraag is of zulks in de praktijk uitvoerbaar is. Het rapport-Hofstra beantwoordt deze vraag ontkennend en concludeert dat met de inflatiecorrectie van ontvangen en betaalde rente in de inkomstenbelasting ook in het kader van een vermogenswinstbelasting moet worden volstaan.

De vraag is evenwel of daarmee een bevredigende regeling voor een vermogenswinstbelasting voor nominale waarden verkregen wordt. Daarbij kunnen worden onderscheiden:

- Laagrentende vorderingen die met aanzienlijke reductie van de hoofdsom zijn verkregen, in het algemeen laagrentende langlopende obligaties. De jaarlijkse inflatiecorrectie op de rente geeft dan slechts beperkt fiscaal soelaas. Het als vermogenswinst aanmerken van de volle nominale aangroei is dan veel te grof, zodat het bezwaar, genoemd in de aanhef van deze paragraaf duidelijk aanwezig is.
- Hoogrentende vorderingen, waarbij de jaarlijkse inflatiecorrectie wél een bevredigende uitkomst geeft. Doch juist bij deze vorderingen zal in het algemeen van nominale vermogenswinst niet of nauwelijks sprake zijn.

Uit het voorgaande vloeit voort dat het betrekken van nominale waarden in een eventuele vermogenswinstbelasting – er van uitgaande dat indexatie van verkrijgingsprijzen inderdaad niet uitvoerbaar is – beter achterwege kan blijven.

Ten aanzien van aandelen bestaan in het algemeen dezelfde praktische bezwaren bij de uitvoering. En als het al zou lukken om tot een bevredigende indexatie te komen, zou er in de meeste gevallen niet veel te belasten overblijven. Alleen ten aanzien van aanmerkelijk-belang-pakketten is de doorvoering gemakkelijker. Zie § 3c. aan het slot.

De conclusie uit het voorgaande is dat een vermogenswinstbelasting buiten de onroerend-goedsector óf haast onoverkomelijke uitvoeringsmoeilijkheden zou meebrengen en dan nog qua opbrengst weinig zou voorstellen, óf zó ruw moet worden opgezet (d.w.z. zonder inflatiecorrectie) dat er in plaats van een rechtvaardige aanvulling op de IB een zeer willekeurige aanvulling op de Vermogensbelasting zou ontstaan.

Een eventuele vermogenswinstbelasting zou zich op grond van het voorgaande moeten beperken tot de onroerend-goedsector, waar de uitvoeringsproblemen veel kleiner zijn en in het algemeen de vermogenswinsten – boven de inflatie – meer betekenen dan in de andere sectoren. Intussen kan ook ten aanzien van de onroerend-goedsector betwijfeld worden of een vermogenswinstbelasting wel urgent is, waarbij wordt opgemerkt:

a. Wanneer de winst bij verkoop van het eigen huis nodig is voor de financiering van een nieuw te verwerven huis, ligt het voor de hand om de fiscale claim naar het nieuwe huis over te hevelen. De techniek van de vervangingsreserve zou daarbij als voorbeeld kunnen dienen. De fiscale afrekening zou dan echter in vele gevallen eerst bij de erfgenamen plaatsvinden. Een principieel bezwaar is dit niet, doch zulk een regeling zou de opbrengst niet ten goede komen en ook de uitvoering compliceren.

b. Rekening zou moeten worden gehouden met verbouwingen en vernieuwingen. Hoever men daarmee wil gaan, zal mede afhangen van het toe te passen heffingspercentage. Ook deze verfijningen zouden de uitvoering minder eenvoudig maken, zeker als daar ook de inflatiecorrectie nog bij komt.

c. Als mede door de beperking van de renteaftrek de huizenmarkt in wat rustiger vaarwater zou komen, is te verwachten dat de belastbare realisatiewinsten (dus ontdaan van de inflatiefactor) aanzienlijk kleiner zouden zijn dan de in de laatste jaren uit dezen hoofde genoten nominale vermogenswinsten. De beste oplossing lijkt een belasting op speculatieve onroerend-goedtransacties, zoals gesuggereerd in hoofdstuk IV § 4, eventueel aangevuld met het voorstel dat in de volgende paragraaf aan de orde komt.

5. Vermogenswinst en overdrachtsbelasting

Reeds is de mogelijkheid besproken om vermogenswinsten in een verruimd inkomensbegrip op te nemen (o.a. in hoofdstuk IV), maar tevens bleek, dat een dergelijke verruiming vooral van belang kan zijn ten aanzien van gerealiseerde winsten op onroerend-goedtransacties. Praktische bezwaren zullen zich hierbij ook laten gelden. Te denken valt aan verbeteringen, die sinds de verkrijging aan het onroer-

rend goed zijn aangebracht alsmede aan inflatiecorrecties.

Waar enerzijds de gedachte van een vermogenswinstbelasting als rechtvaardig wordt onderkend, maar anderzijds de realisering daarvan allerwege als praktisch weinig zinvol wordt bestempeld, is nog de vraag opgekomen of bij de heffing van de overdrachtsbelasting ten aanzien van de opzet van het tarief het element van het belasten van de vermogenswinst enigszins tot gelding kan worden gebracht. Daar zou des te meer reden voor kunnen zijn, nu de rechtsgrond voor de heffing van de overdrachtsbelasting zeer broos is.

Voorts is op te merken, dat de overdrachtsbelasting zoals zij thans wordt geheven naast andere overdrachtskosten stremmend werkt in het onroerende-goederenverkeer, hetgeen vooral storend is voor hen, die terwille van een andere werkring hun woonhuis moeten verkopen.

Verschillende mogelijkheden doen zich voor:

a) Voor de (verkoop)waarde geldt een hoog tarief van bijvoorbeeld 9 %. Het bedrag van de belasting wordt evenwel verlaagd met 6 % van de waarde ten tijde van de verkrijging, welke waarde zou kunnen worden verhoogd met het bedrag (indien en voorzover meer belopende dan bijvoorbeeld f 10.000,— in enig jaar) besteed aan verbouwing en verbetering. De vermindering bedraagt maximaal 9 % van de verkoopwaarde. Differentiatie van het aftrekpercentage ad 6 % naar gelang van het tijdsverloop sinds het tijdstip van de verkrijging is te overwegen, bijvoorbeeld bij een langer tijdsverloop dan 10 jaar 6 % en bij een korter tijdsverloop dan 10 jaar 5 %. Aldus zou ruwweg enige tegemoetkoming zijn verleend in verband met de inflatie. Een dergelijk samengesteld tarief zou de rechtsgrond, waarop een overdrachtsbelasting stoelt, verstevigen. De voorkeur van de commissie gaat evenwel uit naar een andere uitwerking.

b) Voor de (verkoop)waarde (artt. 9 en 52 Wet belastingen op het rechtsverkeer) wordt een laag basistarief ingesteld van bijvoorbeeld 3 %, terwijl over het verschil tussen verkoopwaarde en waarde ten tijde van de verkrijging een extra heffing van bijvoorbeeld 6 % wordt geheven.

De uitvoerbaarheid zal binnen het kader van de belastingen op het rechtsverkeer beter te verwezenlijken zijn dan in het geheel van een inkomstenbelasting.

Een bezwaar van deze opzet is wel, dat de vermogenswinst op onroerend goed in de ondernemingsfeer zowel door inkomsten- en vennootschapsbelasting als door overdrachtsbelasting wordt getroffen. Onder het huidige regiem is dit echter ook reeds het geval. Overwogen zou kunnen worden de dubbele heffing ten dele op te heffen. Dit geldt evenzeer indien een speculatiewinstbelasting op onroerend goed wordt ingevoerd.

6. Cijfermatige uitwerking van de aanbevelingen met betrekking tot de hypotheekrente

In § 3.c. hebben wij enige aanbevelingen gedaan met betrekking tot het geleidelijk elimineren van het inflatiedeel in de rente-aftrek van hypotheekrenten. Wij willen hieronder in enige concrete voorbeelden aangeven wat de gevolgen van onze voorstellen zijn.

Vooronderstellingen

1. Uitgegaan wordt van de volgende casus-posities:

Inkomen f	50.000,—	hypotheek o/g f	60.000,—
„ f	75.000,—	„ f	125.000,—
„ f	100.000,—	„ f	200.000,—
„ f	150.000,—	„ f	350.000,—

Hierbij wordt opgemerkt:

a. Aangenomen wordt dat bij een *gezinsinkomen* beneden f 50.000,— in het algemeen geen eigen woning aangeschaft wordt. Wel zal de f 50.000,— in vele gevallen het inkomen van man en vrouw samen zijn.

b. De veronderstelde bedragen wegens hypotheek o/g zijn eigenlijk rijkelijk hoog voor de daarbij vermelde inkomens. Niettemin zullen enkele jaren geleden in een aantal gevallen nog wel eens zwaardere lasten terwille van de aanschaf van een eigen woning zijn aangegaan.

2. Er wordt van uitgegaan dat het inflatiedeel van de rente 50 % bedraagt. Op basis van de voorstellen-Hofstra komt dat ongeveer overeen met het huidige inflatiepercentage. Bij een sterkere inflatie zou op basis van genoemde voorstellen een groter deel van de rente niet aftrekbaar zijn.

3. De IB wordt berekend aan de hand van de voor 1981 vastgestelde tabellen, tariefgroep 3 met kinderen. Zou de invoering van het voorgestelde systeem samengaan met een verlaging van de IB-tarieven, dan worden de gevonden percentages *kleiner*.

4. Er wordt van uitgegaan dat in de overgangperiode van 15 jaar géén aflossing op de hoofdsom van de hypotheek plaatsvindt. Normaliter zal dat wel het geval zijn, waardoor voor de thans lopende hypotheeken de verschillen in besteedbaar inkomen *kleiner* zijn dan uit de berekeningen voortvloeit. Wel geven de gevonden cijfers voor nieuw af te sluiten hypotheeken het verschil aan tussen het huidige en het voorgestelde regime.

5. De (procentuele) invloed op het besteedbaar inkomen in de loop van de overgangperiode is afgeleid uit het verschil na 15 jaar. De rechtevenredige afleiding is niet geheel juist door de werking van de progressie van het IB-tarief. Groot zijn de verschillen niet.

6. In elk der voorbeelden wordt uitgegaan van 3 varianten met betrekking tot de hoogte van de hypotheekrente: 8 %, 10 % en 12 %.

VOORBEELD I

	Rente 8%	Rente 10%	Rente 12%
Inkomen	50.000,—	50.000,—	50.000,—
Hyp. f 60.000,—, rente:	4.800,—	6.000,—	7.200,—
	45.200,—	44.000,—	42.800,—
IB bij volledige aftrek van rente	9.712,—	9.232,—	8.752,—
<i>Besteedbaar inkomen</i>	35.488,—	34.768,—	34.048,—
Na 15 jaar bedraagt de IB respectievelijk:			
f 10.672,—, d.i. hoger	960,—		
f 10.432,—, „		1.200,—	
f 10.192,—, „			1.440,—
<i>Besteedbaar inkomen wordt:</i>	34.528,—	33.568,—	32.608,—
d.i. lager	2.7%	3.5%	4.2%
Lager besteedbaar inkomen in de overgangperiode:			
1e jaar	0.18%	0.23%	0.28%
2e jaar	0.36%	0.46%	0.56%
.....			
15e jaar	2.7 %	3.5 %	4.2 %

VOORBEELD II

	Rente 8%	Rente 10%	Rente 12%
Inkomen	75.000,—	75.000,—	75.000,—
Hyp. f 125.000,—, rente:	10.000,—	12.500,—	15.000,—
	65.000,—	62.500,—	60.000,—
IB bij volledige aftrek van rente	19.254,—	18.004,—	16.754,—
<i>Besteedbaar inkomen</i>	45.746,—	44.496,—	43.246,—
Na 15 jaar bedraagt de IB respectievelijk:			
f 22.155,—, d.i. hoger	2.901,—		
f 21.417,—, „		3.413,—	
f 20.680,—, „			3.926,—
<i>Besteedbaar inkomen wordt:</i>	42.845,—	41.083,—	39.320,—
d.i. lager	6.3 %	7.65%	9.1 %
Lager besteedbaar inkomen in de overgangperiode:			
1e jaar	0.42%	0.51%	0.6 %
2e jaar	0.84%	1.02%	1.2 %
.....			
15e jaar	6.3 %	7.65%	9.1 %

VOORBEELD III

	<i>Rente 8%</i>	<i>Rente 10%</i>	<i>Rente 12%</i>
Inkomen	100.000,—	100.000,—	100.000,—
Hyp. f 200.000,—, rente:	16.000,—	20.000,—	24.000,—
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
IB bij volledige aftrek van rente	84.000,—	80.000,—	76.000,—
	30.415,—	28.055,—	25.695,—
<i>Besteedbaar inkomen</i>	53.585,—	51.945,—	50.305,—
Na 15 jaar bedraagt de IB respectievelijk:			
f 35.383,—, d.i. hoger	4.968,—		
f 34.103,—, „		6.048,—	
f 32.823,—, „			7.128,—
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
<i>Besteedbaar inkomen wordt:</i>	48.617,—	45.897,—	43.177,—
d.i. lager	9.3 %	11.7%	14.2%
Lager besteedbaar inkomen in de overgangperiode:			
1 jaar	0.62%	0.78%	0.94%
2e jaar	1.24%	1.56%	1.88%
.....			
15e jaar	9.3 %	11.7%	14.2%

VOORBEELD IV

	<i>Rente 8%</i>	<i>Rente 10%</i>	<i>Rente 12%</i>
Inkomen	150.000,—	150.000,—	150.000,—
Hyp. f 350.000,—, rente:	28.000,—	35.000,—	42.000,—
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
IB bij volledige aftrek van rente	122.000,—	115.000,—	108.000,—
	54.910,—	50.220,—	45.623,—
<i>Besteedbaar inkomen</i>	67.090,—	64.780,—	62.377,—
Na 15 jaar bedraagt de IB respectievelijk:			
f 64.290,—, d.i. hoger	9.380,—		
f 61.945,—, „		11.725,—	
f 59.600,—, „			13.977,—
	<hr/>	<hr/>	<hr/>
<i>Besteedbaar inkomen wordt:</i>	57.710,—	53.055,—	48.400,—
d.i. lager	14 %	18 %	22.5%
Lager besteedbaar inkomen in de overgangperiode:			
1e jaar	0.93%	1.2 %	1.5 %
2e jaar	1.86%	2.4 %	3 %
.....			
15e jaar	14 %	18 %	22.5%

Uit deze voorbeelden blijkt onder meer dat een integrale wijziging in de aftrek van hypotheekrente (dus ook voor de kleinere hypotheekschulden) vermoedelijk alleen doorgevoerd zal kunnen worden in het kader van een structurele herziening van de IB, die met name ook een verlaging van de tarieven omvat. Het effect op het besteedbaar inkomen is dan minder groot dan in bovenstaande voorbeelden werd berekend. Voor de thans bestaande hypotheeken komt daar dan nog bij, dat in de 15-jarige overgangperiode in de meeste gevallen belangrijke aflossingen plaatsvinden.

Niettemin: ook met inachtneming van dit gegeven zou de invloed van een integrale wijziging in de aftrek van hypotheekrente op het besteedbaar inkomen (procentueel) zeer aanzienlijk zijn.

7. Conclusies en aanbevelingen

22. Maatregelen om te komen tot een inflatie-neutrale belastingheffing zijn noodzakelijk om een belangrijke bijdrage te leveren tot herstel van de motieven die aan onze belastingwetgeving ten grondslag liggen.

23. Ten aanzien van bedrijfswinsten: elk jaar is herrekening van het beginvermogen met een algemene prijsindex nodig. Daarnaast blijven de substantialistische waarderingsmethoden voor de berekening van de jaarwinst intact.

24. Ten aanzien van rentebaten: uitschakeling van het inflatiedeel van de rente, uit te drukken in een percentage dat voor alle rentebaten geldt (ook voor rente begrepen in uitkeringen van polis en van levensverzekeringen) en welk percentage aan het begin van elk jaar wordt vastgesteld op basis van de inflatie in het vorige jaar.

25. Inzake rentelasten: in principe geldt hier hetzelfde als voor de rentebaten, echter met twee belangrijke randvoorwaarden:

1. Hypotheekrente: gefaseerde invoering van het onder punt 24 aangeduide systeem in een periode van 15 jaar; het eerste jaar 1/15, het tweede jaar 2/15 etc.
2. Er moet een herstel komen van het evenwicht tussen koop- en huurlasten.

26. Voor de rente begrepen in uitkeringen van polissen van levensverzekeringen zou toepassing van een bijzonder tarief c.q. verruimde middelingsregeling overwogen kunnen worden.

27. Inzake opbrengsten van aandelen: toepassing van een inflatiecoëfficiënt op het oorspronkelijk gestorte kapitaal en recht op IB-vrije herkapitalisatie (c.q. dividenduitkering) ten belope van de aldus berekende nominale kapitaalsvergroting.

28. Inzake aanmerkelijk belang: de onder punt 27 bedoelde IB-vrije inflatie-bonusaandelen worden voor de toekomstige aanmerkelijk-belangheffing op de pariwaarde gesteld.

29. In de heffing van de overdrachtsbelasting bij onroerend-goedtransacties zal het belasten van de vermogenswinst tot gelding gebracht moeten worden. Een laag basistarief van 3 % wordt ingesteld over de verkoopwaarde ten laste van de koper, aangevuld met een extra heffing van 6 % over het verschil tussen verkoopwaarde en waarde ten tijde van de verkrijging ten laste van de verkoper.

HOOFDSTUK VI

BELASTINGHEFFING NAAR HET VERMOGEN

(Vermogensbelasting, successie- en schenkingsrechten.)

1. Vermogensbelasting (VB)

Een veel gehoorde benadering van de Vermogensbelasting is de volgende. De rechtsgrond voor deze belasting ligt in de omstandigheid dat men het vermogen gewoonlijk ziet als draagkrachtverhogend omdat:

- het fungeert als een bestedingsreserve;
- de inkomsten uit vermogen een grotere duurzaamheid hebben dan bijvoorbeeld arbeidsinkomsten.

De maatschappelijke ontwikkeling doet afbreuk aan beide overwegingen. De voortdurende inflatie tast het reservekarakter van het vermogen aan, terwijl arbeidsinkomen dikwijls meer inflatiebestendig is dan vermogensinkomen. De tariefsverhoging van enkele jaren geleden betekende daarom in feite een nog grotere drukverzwaring dan uit de verhoging van 5 pro mille naar 8 pro mille voortvloeit. Daar komt nog bij de steeds toenemende IB-druk door het niet of niet-volledig toepassen van de inflatiecorrectie. De totale druk van IB en VB op de opbrengst van het vermogen is daarom zwaar. Het tarief van 8 pro mille vermogensbelasting laat zich vertalen in:

- 16 % IB bij een rendement van 5 % (vóór IB-heffing)
- 8 % IB bij een rendement van 10 % (vóór IB-heffing).

Het ontbreken van een inflatie-neutrale IB-heffing accentueert dit alles nog. Een rente-opbrengst die in bepaalde jaren nog beneden de aantasting van de hoofdsom door de inflatie blijft wordt niettemin progressief belast, waar dan de VB nog bij komt o.a. vanwege de 'duurzaamheid van het vermogensinkomen'.

Voorts is met name het onroerend goed ook voor andere heffingen nog belastbaar object, waarbij te denken valt aan de overdrachtsbelasting, de gemeentelijke onroerend-goedbelasting en waterschapsheffingen. In economische zin verhoogt dit de belastingdruk op het vermogen.

De commissie merkt hieromtrent het volgende op. In veel mindere mate dan bij de IB kan men bij de VB concrete knelpunten aanwijzen, die aanleiding tot reparatiewetgeving zouden kunnen zijn. Het is veeleer de zware druk als zodanig die de genietter van vermogensinkomsten in een ongunstige positie plaatst tegenover de genietter van arbeidsinkomsten. Met name ten aanzien van kleine ondernemers en hen die geheel of grotendeels op vermogensinkomsten zijn aangewezen, is dit niet redelijk. Het doet bovendien afbreuk aan de spaarzin en bevordert consumptieve uitgaven die maatschappelijk ongewenst zijn.

Een limitering van de gezamenlijke druk van IB en VB acht de commissie in ons stelsel onmisbaar. Hoewel de zgn. 80 %-regeling (art. 14 Wet VB) in de praktijk soms wat willekeurig heeft gewerkt, heeft in het algemeen deze regeling een nuttig,

mitigerend effect gehad. De beperking van de aftrekposten in de IB-sfeer (die de commissie voorstaat) werkt, onder toepassing van art. 14 lid 6 Wet VB, verzwarend ten aanzien van de heffing van de vermogensbelasting.

Tenslotte erkent de commissie het bezwaar dat de belastingvrije voeten ook bij de jongste herziening maar zeer mondjesmaat aan de inflatie zijn aangepast. Alleen in de ondernemerssector is een iets verdergaande verlichting aangebracht. Voor de kleine vermogensbezitter, die dikwijls niet de 'sterkste schouders' heeft, is er in de meeste gevallen sprake van drukverzwaring óók door de laag gehouden belastingvrije voet. De praktische kant hiervan is dat het aantal belastingplichtigen buitensporig is gegroeid met een groot aantal grensgevallen, waarin het twijfelachtig is of de perceptiekosten van de fiscus en de kosten van fiscale bijstand voor de belastingplichtigen nog wel in een redelijke verhouding staan tot het fiscale belang. De commissie stelt voor de (algemene) belastingvrije voet voor de vermogensbelasting op te trekken tot f 150.000,—. Daarentegen kan de kinderaftrek vervallen. Een verdere verhoging van het tarief is niet wenselijk.

2. Successie- en schenkingsrechten

De rechtsgrond voor deze heffingen ligt in het beginsel van de bevoorrechte verkrijging ofwel het buitenkansbeginsel.

Bij vermogensovergangen anders dan tussen echtelieden of tussen ouders en kinderen spreekt deze rechtsgrond wel aan. Het overgrote deel van de vermogensovergangen vindt echter juist wél plaats tussen echtelieden of tussen ouders en kinderen. De rechtsgrond is hier bijzonder zwak, met name bij vererving tussen echtgenoten. In het meest normale geval van opbouw van een vermogen tijdens het huwelijk - dikwijls in algehele gemeenschap van goederen - betaalt men successierechten over een stuk vermogen dat civielrechtelijk wel overgaat, doch economisch al eigen vermogen wàs. Eigenlijk is in deze verhouding alleen een zekere rechtsgrond aanwezig in de gevallen waarin één der echtgenoten bij het sluiten van het huwelijk een vermogen bezit dat daarna door overlijden of schenking overgaat op de partner. De commissie bepleit een vrijstelling bij vererving tussen echtgenoten. Naar algemeen maatschappelijke opvattingen speelt het buitenkansbeginsel bij vermogensovergangen op kinderen eerst een rol bij grotere verkrijgingen. Erfrechtelijke verkrijging van wat spaargeld of van een kleine onderneming door kinderen ziet men nauwelijks als een 'buitenkans'. Bovendien is het geërfde vermogen in deze gevallen gewoonlijk de 'sluis' gepasseerd van forse jaarlijkse heffingen van IB en VB. De dreigende heffing van successierechten leidt er dikwijls toe dat reeds tijdens het leven schenkingen aan kinderen plaatsvinden met de achterliggende gedachte om in de toekomst een beroep te doen op de bijstandswetgeving. Een aanzienlijke verhoging van de belastingvrije voet bij vererving op kinderen acht de commissie op haar plaats.

Voorts zijn liquiditeitsproblemen bij vererving naar kinderen aan de orde van de dag. Dit wordt duidelijk geïllustreerd door de vaak voorkomende noodzaak van een betalingsregeling terwille van de continuïteit van de onderneming en voorts door de recentelijk ingevoerde IB-faciliteit bij inkoop van eigen aandelen om de successierechten te kunnen voldoen.

Een situatie die het rechtsgevoel allerminst bevredigt is de heffing van successie-

recht bij snel opvolgende erfrechtelijke verkrijgingen, welke situatie zich meestal voordoet als de ouders kort na elkaar overlijden. Eerst wordt successierecht geheven bij de (vaak reeds bejaarde) langstlevende ouder en betrekkelijk kort daarna nog eens bij de kinderen. Het buitenkansbeginsel bij de eerstvermelde vermogensovergang is weinig meer dan grauwe theorie.

3. Conclusies en aanbevelingen

30. Verhoging van de (algemene) belastingvrije voet voor de vermogensbelasting tot f 150.000,—. Deze wijziging sluit beter aan bij de rechtsgrond voor de vermogensbelasting; veel tijd en kosten worden bespaard, zowel bij de fiscus als bij belastingplichtigen. De reeds bestaande bijzondere vrijstellingen (ondernemings-, interings- en oudedagsvrijstelling alsmede bejaardenaftrek) moeten in stand blijven. Alleen de bestaande kinderaftrek kan vervallen.

31. Aanzienlijke verhoging van de belastingvrije voet voor de successierechten bij vererving naar kinderen wordt bepleit. Dit vanwege een betere aansluiting bij de rechtsgrond voor de successiebelasting. Bovendien ontstaat er een veel geringere behoefte aan kunstgrepen.

32. Harmonisatie van de belastingvrije voet voor de schenkingsrechten met die in het vorige punt genoemd.

33. Vrijstelling van successie- en schenkingsrecht bij vermogensovergangen tussen echtgenoten.

34. Geen verdere verhoging van het tarief van de vermogensbelasting en van het tarief van de successie- en schenkingsrechten bij vermogensovergang op kinderen.

HOOFDSTUK VII

DE BELASTINGHEFFING VAN UITGEDEELDE VENNOOTSCHAPSWINSTEN

1. Inleiding

In hoofdstuk III is reeds uiteengezet dat de dubbele belastingheffing van uitgedeelde vennootschapswinsten, nl. 48 % vennootschapsbelasting (Vpb) en meestal progressieve inkomstenbelasting over het dividend, in de praktijk een zware belastingheffing oplevert.

Naast dit probleem staat er nog een, nl. de ongelijke fiscale behandeling van het eigen en vreemd vermogen in de ondernemings sfeer; met als gevolg een onevenwichtige fiscale behandeling van het aandeel als beleggings/financieringsvorm. Bij het zoeken naar een oplossing van de dubbele belastingheffing van uitgedeelde vennootschapswinsten wordt tegelijkertijd dit tweede probleem betrokken.

2. Mogelijke oplossingen

In de praktijk worden veelal de volgende oplossingen voorgesteld:

a. een aftrek van primair dividend

De oplossing wordt hier gezocht op vennootschappelijk niveau. Zij komt vooral tegemoet aan de ongelijke fiscale behandeling van eigen ten opzichte van vreemd vermogen.

b. een lager Vpb-tarief op uitgedeelde winst

Dit is ook een oplossing op vennootschapsniveau, bijvoorbeeld door uitgedeelde vennootschapswinsten lager te belasten met vennootschapsbelasting.

c. verrekeningsstelsel

Op aandeelhoudersniveau wordt een verrekening van de vennootschapsbelasting (geheel of gedeeltelijk) met de inkomstenbelasting toegestaan.

d. andere verlichtingen op aandeelhoudersniveau

Dit zijn verlichtingen om de positie van het aandeel weer aantrekkelijker te maken zonder daarbij te streven naar een wezenlijke oplossing van de twee hierboven gesignaleerde problemen. Bijvoorbeeld een vrijstelling van een bepaald dividendinkomen of een inkomensaftrek ter grootte van een bepaald bedrag van de aankoop van aandelen, zoals in Frankrijk bestaat (Loi Monory).

Wij gaan wat nader in op deze verschillende benaderingen.

a. Aftrek van primair dividend

Dit zal neerkomen op een matiging van de dubbele druk op vennootschapsniveau.

Het betekent voor de vennootschap een vermindering van de vennootschapsbelasting.

Of hierdoor de in de vennootschap ontstane winsten die voor uitdeling beschikbaar zijn, ook werkelijk uitgedeeld worden is de vraag. Gebeurt dit niet, en gezien ervaringen in Denemarken is dat niet ondenkbeeldig, dan worden de gewenste doeleinden niet bereikt. Aftrek van primair dividend is daarom primair gericht op een gelijke fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen.

Maar ook deze gelijkstelling wordt ten dele bereikt als de aftrek wordt berekend over het nominale aandelenkapitaal. In fiscale zin bestaat het eigen vermogen uit het gestorte aandelenkapitaal en informele kapitaalbreng. (Discussabel is of deze aftrek moet worden berekend over het werkelijke eigen vermogen.)

Omwille van de gelijkstelling met vreemd vermogen zal de aftrek dienen te worden gebaseerd op een gemiddeld renteniveau voor vreemd vermogen. De vraag is of deze drukverlichting ook moet gelden voor buitenlandse aandeelhouders. Meent men van niet, dan zal het veelal onmogelijk zijn via een naheffing in de vorm van dividendbelasting dit te compenseren. Er zijn ook nog andere internationale problemen aan deze – alleen ogenschijnlijk eenvoudige – oplossing verbonden.

b. Een lager Vpb-tarief op uitdelingen

Dit kan bevorderend werken op de dividenduitdelingspolitiek van vennootschappen. Uit de ervaringen van de Duitse Bondsrepubliek is evenwel gebleken dat dit systeem de onderhandelingspositie bij belastingverdragen ondermijnt.

c. Het verrekeningsstelsel

Dit stelsel is primair gericht op een verlichting van de dubbele druk ten behoeve van de aandeelhouder. Het kan daarom positief werken op de aantrekkingskracht van het aandeel en het functioneren van de kapitaalmarkt. Problematisch is echter de positie van ondernemingen met internationale vertakkingen. Moeten — om slechts één probleem te noemen — de uit het buitenland ontvangen deelnemingsdividenden alhier bij doorschuiving naar de buitenlandse aandeelhouders aan een compenserende belasting worden onderworpen?

d. Andere verlichtingen op aandeelhoudersniveau

De hierboven reeds kort aangeduide verlichtingen brengen geen veranderingen teweeg op vennootschapsniveau. De ongelijke fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen blijft intact en er zal hiervan derhalve geen invloed uitgaan op de financieringsbeslissingen van de vennootschap. De rendementspositie van vennootschappen wordt niet verbeterd. Een inkomensaftrek wegens aankoop zal daarentegen de handel in effecten en emissies kunnen bevorderen. De aandeelhouder zal gezien de belastingreductie genoeg nemen met geringere dividenden dan zonder deze inkomensaftrek.

Primair vereiste echter voor een reële verbetering van de positie van het aandeel is een vertrouwen in de ondernemingswereld en redelijke rendementsverwachtingen. Bovendien passen deze voorzieningen minder goed in de visie van dit rapport, dat bij een verlaagd tariefsniveau zo min mogelijk bijzondere regelingen dienen te gelden.

3. Situatie in de EG

In het kader van de Europese Gemeenschap wordt reeds een aantal jaren gestreefd naar harmonisatie op dit terrein. In het hierna volgende zullen daarom eerst worden uiteengezet de door de andere EG-landen toegepaste stelsels en vervolgens de ontwikkelingen in EG-verband en de huidige voorstellen.

Alleen Nederland en Luxemburg passen nog het klassieke stelsel toe. De andere landen van de Europese Gemeenschap hebben een of andere vorm van het verrekeningsstelsel ingevoerd. Duitsland gaat daarin het verst door de vennootschapsbelasting op de uitgedeelde winsten volledig te verrekenen met de inkomstenbelasting. Bovendien is het vennootschapsbelastingtarief voor uitgedeelde winsten lager dan op de ingehouden winsten. Ook Italië en Griekenland kennen een 100 %-verrekening. Houden we rekening met de plaatselijke belastingen naar de winst dan vindt in Duitsland voor 71 % en in Italië voor 59 % verrekening plaats. De overige EG-landen kennen een partiële verrekening van de vennootschapsbelasting, bijvoorbeeld Frankrijk 50 %, Engeland 39,6 % en België 49,8 %.

Van belang bij het verrekeningsstelsel is of met betrekking tot niet aan de vennootschapsbelasting onderworpen winsten zoals buitenlandse winsten, een compenserende heffing wordt geheven bij het uitdelende lichaam. Frankrijk, Engeland, Duitsland, Denemarken en Ierland hebben een compenserende heffing ingevoerd gelijk aan het verstrekte belastingkrediet (België en Italië derhalve niet).

Een tweetal andere aspecten zijn de verrekening voor binnenlandse vennootschappen en de verrekening voor buitenlandse aandeelhouders. De verrekening voor binnenlandse vennootschappen is over het algemeen gelijk aan die voor aandeelhouders/natuurlijke personen. Dit is anders als het aandelenbezit van de moeder-vennootschap als een deelneming wordt gekwalificeerd. Er zijn landen die dan geen verrekening toestaan zoals Denemarken en België. Andere landen daarentegen verlenen wel verrekening, maar alleen met betrekking tot doorgegeven dividendstromen. Op de door de moedermaatschappij te betalen compenserende heffing die verschuldigd is bij uitdeling wordt in mindering gebracht het doorgegeven belastingkrediet, bijvoorbeeld Frankrijk, Ierland en Engeland.

Over het algemeen wordt aan buitenlandse aandeelhouders geen verrekening toegestaan. Wel bestaat steeds meer de neiging om in een bilateraal verdrag een verrekeningsmogelijkheid op te nemen, zie bijvoorbeeld het verdrag Frankrijk-Nederland en Engeland-Nederland.

De Europese Commissie leek na het door Van den Tempel in 1969 uitgebrachte rapport voorstander van het klassieke stelsel. In 1975 kwam de Europese Commissie echter met een ontwerp-richtlijn waarin het partiële verrekeningsstelsel werd voorgesteld. Hierin zit opgenomen een compenserende heffing, een verrekening ook voor binnenlandse vennootschappen met in deelnemingsverhoudingen een doorgeven van het belastingkrediet op doorgeschoven dividenden en een verrekening voor aandeelhouders binnen de EG door het woonplaatsland. Er zou dan met het bronland een verrekening wegens belastingderving moeten plaatsvinden. Met niet-EG-landen zou op bilaterale grondslag verrekening kunnen plaatsvinden. De Commissie Begrotingen van het Europese Parlement aanvaardde het voorstel, maar de Economische en Monetaire Commissie stelde zich op het standpunt dat

eerst voorstellen tot harmonisatie van de belastingtarieven en de winstberekening moeten worden tot stand gebracht. Het Europees Parlement nam in 1979 dit standpunt over. Gevolg is wel dat door deze gecombineerde aanpak het nog wel enige tijd zal duren alvorens een afgerond geheel van voorstellen tot harmonisatie van de belastingstelsels, de tarieven en de winstberekeningsstelsels van vennootschappen zal zijn gerealiseerd.

4. Voorkeur voor verrekeningsstelsel

De problematiek van de dubbele belastingheffing op uitgedeelde vennootschapswinsten moet men zien in nauwe samenhang met de belastingheffing van natuurlijke personen in de inkomstenbelasting. Enerzijds is er dan de samenhang tussen ondernemers/natuurlijke personen met een éénmanszaak en de ondernemingen in de NV/BV-vorm. Hiertussen dient een globaal evenwicht te bestaan. De vlucht in de BV-vorm gedurende de laatste jaren geeft duidelijk aan, dat mede door de grote verschillen in belastingdruk een globaal evenwicht niet meer aanwezig is.

Anderzijds is er de verschillende behandeling van vreemd vermogen ten opzichte van eigen vermogen in de zin van aandelenkapitaal. Dit heeft verstrekkende gevolgen voor de financieringspolitiek van vennootschappen (bij beurs-NV's beliep in 1979 het eigen vermogen nog maar 27 % van het totale vermogen tegenover 38 % in 1973) en derhalve ook voor de aantrekkelijkheid van het aandeel als beleggingsobject. De afgelopen jaren heeft het rendement op staatsobligaties steeds op een hoger peil gelegen dan dat op aandelen, hetgeen de abnormale situatie typeert.

Gezien de bezwaren vooral in de internationale verhoudingen die verbonden zijn aan het verrekeningsstelsel, kan men nog steeds het klassieke stelsel vanwege zijn eenvoud handhaven. In dat geval kan men vanwege de dubbele druk niet overgaan tot een tariefsverhoging in de Vpb om op die manier het tarief van de Vpb dichterbij het hoogste marginale tarief van de IB te brengen. Het voorstel tot verlaging van het hoogste marginale tarief van de IB (wat wij in hoofdstuk X nader zullen toelichten) heeft mede ten doel de verwerkelijking van het 'globale evenwicht' waarover hierboven werd gesproken, dichterbij te brengen. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat het Vpb-tarief enigszins moet worden verhoogd.

Zeker voor in het binnenland opererende vennootschappen is de dubbele druk van Vpb en IB te zwaar. Vooral wanneer tussen de aandeelhouders en de vennootschap een nauwe band bestaat zoals bij familievennootschappen. De huidige situatie dwingt tot oppotting en daarna tot constructies om tegen een zo laag mogelijk tarief de opgepotte winsten uit de BV te trekken. Op basis van dit motief zou te denken zijn aan een onderscheid tussen vennootschappen met een geringe of grote spreiding van het aandelenbezit. Voor de vennootschappen met een groot gespreid aandelenbezit zoals beursfondsen geldt daarentegen, dat door de dubbele druk de aantrekkingskracht van het aandeel mede zodanig verminderd is, dat vele grote, maar vooral ook kleine spaarders zich van deze kapitaalmarkt hebben afgewend. Om nu de positie van het aandeel weer aantrekkelijk te maken, wenselijk voor de vele spaarders en voor de vennootschappen ter versterking van het eigen vermogen (en dus ook van de weerbaarheid van het bedrijfsleven) is ook bij de

grote vennootschappen een matiging van de dubbele druk nodig. Op grond van deze motieven is de invoering van een verrekeningsstelsel voor alle vennootschappen te overwegen.

Hierbij valt te denken aan een volledige verrekening zoals in Duitsland met dan een gesplitst Vpb-tarief. Gezien echter de budgettaire gevolgen kan men gedurende een overgangsfase een partiële verrekening toestaan zoals in Frankrijk. Bovendien loopt men hiermee meer in de pas met het huidige voorstel van de Europese Commissie. Probleem blijft de toepassing van een verrekeningsstelsel voor internationaal opererende vennootschappen. Mogelijk dat de in het voorstel van de Europese Commissie geboden oplossing hiervoor toereikend is.

5. Conclusies en aanbevelingen

35. De dubbele belastingheffing van uitgedeelde vennootschapswinsten (vennootschapsbelasting en over het dividend inkomstenbelasting) is te zwaar; de positie van het eigen vermogen van het bedrijfsleven wordt hierdoor ondermijnd en daarmee de weerbaarheid. Het sparen in de vorm van deelnemen aan het risicodragend vermogen wordt ontmoedigd.

36. Er dient een globaal evenwicht te bestaan tussen de tarieven van de inkomsten- en vennootschapsbelasting. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat het Vpb-tarief enigszins verhoogd moet worden.

37. Er wordt op langere termijn gestreefd naar een volledige verrekening zoals in West-Duitsland; gezien de budgettaire consequenties wordt evenwel gedurende een aantal overgangsjaren een beperkte verrekening toegepast.

HOOFDSTUK VIII

BELASTINGHEFFING VAN GEHUWDE EN ONGEHUWDE

De belastingheffing van gehuwde en ongehuwde is de laatste jaren bijzonder complex geworden vanwege de verschillende elementen die daarin een rol spelen:

- de vraag naar de draagkracht-verschillen tussen alleenstaanden en gehuwd dan wel ongehuwd samenwonenden en tussen alleenverdieners en zgn. tweeverdieners;
- de toenemende behoefte aan gelijkshakeling van ongehuwd en gehuwd samenwonenden, zowel in rechten als plichten ten opzichte van de overheid;
- het respecteren van een gelijkwaardige positie van de (gehuwde) man en vrouw;
- het respecteren van de privacy van belastingplichtigen.

In het analyse-hoofdstuk III hebben wij deze problematiek reeds kort beschreven. Thans willen wij in dit hoofdstuk nader ingaan op de betekenis van de algemene criteria van een goed belastingstelsel, zoals wij die in hoofdstuk II hebben aangegeven, voor dit vraagstuk van de heffing voor gehuwde en ongehuwde. Gelet op de veelomvattendheid van deze materie, beperkt de commissie zich tot hoofdlijnen.

1. De keuze van het heffingssubject voor de belastingen

Met betrekking tot de keuze van het heffingssubject voor de belastingen - individu, gezin of ander samenlevingsverband - kunnen de volgende stelsels van belastingheffing worden onderscheiden:¹

a. het *samenvoegingsstelsel*. Bij toepassing van dit stelsel worden de inkomsten van de gezinsleden samengevoegd. Het gezin(shoofd) ontvangt een aanslag waarbij door toepassing van inkomens- of belastingreducties rekening wordt gehouden met de gezinsomstandigheden. De belasting kan als een gezinsbelasting worden gekarakteriseerd.

b. het *splitsingsstelsel*. Bij toepassing van het splitsingsstelsel worden de inkomsten van beide partners, samengevoegd en vervolgens toegerekend in gelijke parten aan elk van de partners die daarover als individuen naar een individueel tarief worden belast.

Bij de toerekening aan de partners kunnen desgewenst ook verschillende equivalentiecijfers worden toegepast afhankelijk van het aantal en/of leeftijd van de gezinsafhankelijke kinderen of partner.

c. het *individuele stelsel*. Wanneer gekozen wordt voor een stelsel waarin het individu los van zijn samenlevingsverband als heffingssubject wordt gekozen, is het

¹ De indeling is ontleend aan een artikel van dr. L. G. M. Stevens in ESB van 26-11-80 'Inkomensbeleid en samenlevingsvorm'. Hetzelfde geldt voor het getallenvoorbeeld. Zie verder Nota inzake gelijke behandeling voor de loon- en inkomstenbelasting van de (werkende) gehuwde vrouw en haar man enz. (kamerstuk 15835), hierna te noemen Nota 'Op weg'. Over deze Nota is een advies uitgebracht door de Emancipatiecommissie.

individuele stelsel het stelsel dat voor toepassing in aanmerking komt. Bij toepassing van dit stelsel wordt ieder gezinslid over zijn eigen inkomen belast naar een individueel tarief.

d. het *beperkte-samenvoegingsstelsel*. Een tussenvorm tussen een pure gezinsbelasting en een individuele heffing is het beperkte-samenvoegingsstelsel. Bij dit stelsel wordt samenvoeging van de inkomsten der gezinsleden als uitgangspunt genomen. Sommige gezinsleden worden echter voor bepaalde inkomstenbestanddelen zelfstandig naar een individueel tarief belast. De rol van het gezinshoofd kan bij onbeperkte rolwisseling door ieder gezinslid volledig worden uitgeoefend. Dit impliceert dat in beginsel elk gezinslid de rol van gezinshoofd kan vervullen naar keuze van het gezin. Bij beperkte rolwisseling is de keuzevrijheid begrensd of tot bepaalde inkomstenbestanddelen beperkt.

De werking van de diverse stelsels zal aan de hand van een eenvoudig voorbeeld worden toegelicht. Stel dat een gezin bestaat uit twee werkende partners. Partner M (man) heeft een arbeidsinkomen (= A_m) van f 70.000,— en een rente-inkomen (= R_m) van f 10.000,—. Voor partner V (vrouw) geldt $A_v = f 20.000,—$ en $R_v = f 8.000,—$. Voor het stelsel van samenvoeging wordt aangenomen dat het arbeidsinkomen zelfstandig bij de partner wordt belast. Uitgaande van de huidige structuur van het tarief van de inkomstenbelasting resulteren de volgende gegevens (in gld.):

	Samenvoegingsstelsel	Splitsingsstelsel	Individuele stelsel	Beperkte-samenvoegingsstelsel
<i>Man:</i>				
belastbaar inkomen	nvt	108.000:2= 54.000	80.000	88.000
belastingvrije som	nvt	8.183	8.183	10.489
belastbare som	nvt	45.817	71.817	77.511
belasting	nvt	15.715	30.509	34.120
<i>Vrouw:</i>				
belastbaar inkomen	nvt	108.000:2= 54.000	28.000	20.000
belastingvrije som	nvt	8.183	8.183	2.101
belastbare som	nvt	45.817	19.817	17.899
belasting	nvt	15.715	4.788	4.175
<i>Gezin:</i>				
belastbaar inkomen	108.000	nvt	nvt	zie M + V
belastingvrije som	10.489	nvt	nvt	zie M + V
belastbare som	97.511	nvt	nvt	zie M + V
belasting (evt. M + V)	46.980	31.430	35.297	38.295

De keuze van het toerekeningsstelsel is sterk afhankelijk van de beleidsdoelstellingen, die een regering wenst na te streven.¹

Als men de ontwikkeling in de loop der tijd van de belastingheffing van gehuwden en ongehuwden beziet, dan valt op dat de ongehuwd samenwonenden tot nu altijd volledig individueel zijn belast. De gehuwden daarentegen werden tot 1973 volledig gezamenlijk belast. Vanaf 1973 werd de buitenshuis werkende gehuwde vrouw zelfstandig belast voor haar inkomsten uit arbeid; zij kreeg een lagere belastingvrije voet dan de gehuwde man.

Dat gehuwden tot 1973 gezamenlijk belast werden, betekent dat tot die tijd het uitgangspunt gehuldigd werd dat eenzelfde gezamenlijk inkomen in principe gelijk belast dient te worden. De verhouding tussen het ongehuwden- en gehuwdentarief was echter niet gedurende deze hele periode steeds dezelfde. Tot W.O. II waren de tarieven voor gehuwden en ongehuwden aan elkaar gelijk. Na W.O. II kende Nederland tot 1960 materieel gezien het splitsingsstelsel, d.w.z. een ongehuwde betaalt steeds eenzelfde belastingpercentage als een echtpaar met een tweemaal zo hoog inkomen doet.

Deze toestand duurde tot 1960 toen het ongehuwdentarief op grond van de draagkrachtverhogende werking van het huwelijk werd verlaagd. Deze verlaging bood de mogelijkheid in 1962 de 1/3 aftrek voor de buitenshuis werkende gehuwde vrouw in te voeren. Zoals bekend wordt vanaf 1973 het arbeidsinkomen van de gehuwde vrouw zelfstandig belast. Als motieven hiervoor werden o.a. aangevoerd het wegnemen van een fiscale rem op het aanbod van arbeid door de gehuwde vrouw en het willen rekening houden met haar zelfstandige maatschappelijke positie.

Als bezwaren tegen de sedert 1973 bestaande regeling worden onder meer genoemd:

- a. Tweeverdieners met hogere inkomens hebben meer geprofiteerd van dit systeem dan lagere inkomens (met name door PvdA- en CDA-fracties naar voren gebracht tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van de Nota 'Op weg').
- b. De belastingdruk is naar verhouding te zwaar voor gezinnen en samenwonenden met een alleenverdiener.
- c. Met name boven 35 jaar kan het sluiten van een huwelijk door een vrouw, die haar functie wil voortzetten, fiscale achteruitgang betekenen.
- d. Er is verschil in fiscale behandeling tussen gehuwde vrouwen met arbeidsinkomen en met vermogensinkomsten.

2. Fiscale neutraliteit

a. *Huwen of niet huwen*

Fiscale neutraliteit ten opzichte van het huwen duidt aan dat geen fiscale gevolgen verbonden worden aan het huwen.

Dit wordt geprefereerd door degenen die huwen als een privé-besluit zien waaraan geen fiscale gevolgen verbonden dienen te worden. Dat gehuwden in elkaars inko-

¹ Vgl. het Meade-rapport (J. E. Meade e.a., *The structure and reform of direct taxation*, Allen & Unwin, London, 1978, blz. 377). Zie voor buitenlandse regelingen de Nota 'Op weg'. Vgl. publikatieblad EG nr. C 288/1.

men delen, wordt in deze visie als een inkomensbesteding gezien die geen invloed mag hebben op de te betalen belasting.

Een volledige fiscale neutraliteit ten opzichte van het huwen kan worden bereikt door voor gehuwden het individuele stelsel te volgen. Afgezien van de vraag of dan in voldoende mate met draagkracht-verhoudingen rekening wordt gehouden zal dit in de praktijk ook op uitvoeringsproblemen stuiten. Bij een volledige individuele heffing zullen immers vele gehuwden trachten de inkomsten die niet duidelijk persoonsgebonden zijn aan de partner met het laagste inkomen te doen toevloeien omdat dit fiscaal het voordeligste is. Dit geldt met name voor de inkomsten uit vermogen. De fiscus kan een onjuiste toerekening alleen voorkomen door zich intensief met tussen echtelieden plaatsvindende transacties bezig te houden. Dit zal echter gepaard gaan met de door velen als ongewenst beschouwde inbreuk op de privé-sfeer der burgers. Bovendien kan een ongewenste invloed uitgaan op het huwelijksvermogensrecht.

Op verschillen in draagkracht bij het individuele stelsel wordt hierna teruggekomen.

b. *Gehuwd of ongehuwd samenwonen*

Fiscale neutraliteit ten opzichte van het al dan niet gehuwd samenwonen wordt bereikt indien gehuwden en ongehuwd samenwonenden op eenzelfde wijze belast worden. Worden de gehuwden gezamenlijk belast dan vraagt deze neutraliteit dat dit ook met de ongehuwd samenwonenden gebeurt. Belast men de ongehuwd samenwonenden individueel dan moeten ook de gehuwden individueel belast worden. Ook deze neutraliteit zal nooit volledig bereikt kunnen worden. Zo zal een gezamenlijke heffing leiden tot een inbreuk op de privé-sfeer der ongehuwden die velen niet acceptabel zullen achten.

Indien een gezamenlijke heffing niet voordelig is zullen vele ongehuwd samenwonenden zich niet als zodanig aan de fiscus kenbaar maken. Dit lokt dan uit dat de fiscus het bestaan van dergelijke twee-relaties zal trachten te bewijzen hetgeen niet goed mogelijk lijkt zonder de privé-sfeer te schaden.

Ook een volledig individuele heffing is niet mogelijk zonder inbreuk op de privacy. Hier zal deze inbreuk vooral bij de gehuwden plaatsvinden. Te denken valt aan de reeds eerder gememoreerde belangstelling van de fiscus voor tussen gehuwden gesloten transacties.

Zou men de gehuwden meer individueel gaan belasten, dan is er uiteraard veel minder verschil tussen de belastingheffing van gehuwd en ongehuwd samenwonenden. Dit zou echter tegelijkertijd betekenen dat het heffen naar draagkracht verlaten wordt als uitgangspunt van de belastingheffing.

c. *Thuis of buitenshuis werken*

Onder fiscale neutraliteit ten opzichte van de keuze door de gehuwde vrouw tussen thuis en buitenshuis werken, verstaan we dat op een adequate wijze rekening gehouden wordt met het verlies aan huishoudelijke arbeid dat door het buitenshuis werken ontstaat. Deze neutraliteit wordt geacht aanwezig te zijn, indien een gehuwde vrouw, die huishoudelijke hulp aantrekt voor eenzelfde aantal uren als ze zelf buitenshuis gaat werken, door het buitenshuis werken slechts belasting gaat betalen voor zover ze meer verdient dan ze haar huishoudelijke hulp moet betalen.

Als voorbeeld: een gehuwde vrouw met kinderen die buitenshuis f 25.000,— verdient, zou door het buitenshuis werken geen belasting hoeven te betalen indien haar huishoudelijke hulp ook f 25.000,— kost.

Deze neutraliteit kan op verschillende manieren bereikt worden. We beperken ons hier tot twee varianten. De eerste methode bestaat uit een aftrekregeling die het de buitenshuis werkende gehuwde vrouw toestaat de daadwerkelijk voor vervangende huishoudelijke arbeid gemaakte kosten als fiscale aftrekpost op te voeren. De belastingbesparing die dit oplevert neemt toe met het inkomen van de vrouw. Volgens deze methode worden slechts die vrouwen fiscaal tegemoet gekomen die de huishoudelijke arbeid daadwerkelijk uitbesteden. De tweede methode heeft deze laatstgenoemde kenmerken niet. Volgens deze tweede methode ontvangt iedere buitenshuis werkende gehuwde vrouw een 'tax-credit' gelijk aan het belastingbedrag dat verschuldigd is over het inkomen dat een huishoudelijke hulp verdient. Hierdoor betaalt een gehuwde vrouw die evenveel als haar huishoudelijke hulp verdient, door het buitenshuis werken per saldo geen belasting. Deze methode heeft als verdere kenmerken dat iedere buitenshuis werkende gehuwde vrouw de 'tax-credit' ontvangt: dus los van de vraag of ze zich daadwerkelijk laat vervangen. Bovendien is het bedrag van de fiscale tegemoetkoming voor iedereen gelijk.

Tot een soortgelijk resultaat als de tweede variant leidt ook de methode waarbij de gehuwde vrouw belasting betaalt over een voor haar huishoudelijke arbeid toe te rekenen inkomen ter waarde van het inkomen van een huishoudelijke hulp. Werkt ze buitenshuis dan vervalt deze belasting, maar nu wordt haar geldinkomen belast. Aldus leidt ook hier het buitenshuis werken slechts tot een extra-belastingheffing voor zover ze buitenshuis meer dan een huishoudelijke hulp verdient.

De hier aan de orde zijnde neutraliteit kan het beste gerealiseerd worden bij een op de draagkrachtgedachte afgestemde belastingheffing. Immers, omdat dan de door de huisvrouw verrichte huishoudelijke arbeid impliciet belast wordt, bevat het gehuwden- en ongehuwdentariaf een zekere ruimte om aan buitenshuis werkende gehuwde vrouwen een aftrekpost toe te staan. Bij een individuele heffing van arbeidsinkomsten wordt dit veel moeilijker. Zo zou onder het huidige stelsel de verhouding tussen het gehuwden- en ongehuwdentariaf volledig scheefgetrokken worden indien de buitenshuis werkende gehuwde vrouw een hoge belastingvrije voet zou krijgen vanwege het verlies aan huishoudelijke arbeid. Immers, zowel de gehuwde man als de gehuwde vrouw hebben dan een vrije voet die hoger is dan de voet van een ongehuwde.

Na deze behandeling van fiscale neutraliteit, wordt nader ingegaan op de verhouding tussen gelijkwaardigheid van man en vrouw en draagkracht en zal de commissie haar eigen voorkeur kenbaar maken.

3. Gelijkwaardigheid mannen en vrouwen en draagkracht

Gehuwde mannen en vrouwen behoren als gelijkwaardig behandeld te worden; dit klempt vooral waar meer dan voorheen in de huidige tijd gehuwde vrouwen op gelijke wijze aan het maatschappelijk leven wensen te kunnen deelnemen als mannen. De nadruk valt bij belastingheffing vooral op de deelneming aan het arbeidsproces, omdat daaruit inkomsten worden verkregen.

Dient de gelijkwaardigheid voor wat betreft de deelneming aan het arbeidsproces te impliceren dat gelijke arbeid van man en vrouw niet alleen bruto maar ook netto gelijk beloond moet worden? Wordt dit laatste niet door de fiscus gehonoreerd door bijvoorbeeld na het huwelijk de vrouw zwaarder en de man lichter te belasten, dan kan dit worden ervaren als een onaanvaardbare fiscale consequentie van een privé-besluit om te huwen.

Daar staat tegenover, dat een volledig op het individu afgestemde belastingwetgeving onverenigbaar is met het draagkrachtbeginsel, dat volgens de commissie van zo centrale betekenis behoort te zijn in onze belastingwetgeving. Immers, de financiële weerbaarheid, de draagkracht van een persoon is niet alleen afhankelijk van zijn inkomen, maar evenzeer van de vraag of de betrokkene alleen dan wel met anderen samenwoont en -leeft en of er in het gezin of ander samenlevingsverband nog andere inkomens worden ingebracht.

De vraag is, in hoeverre deze gedachte zich verdraagt met emancipatiegedachten. De samenstellers van dit rapport wijzen in overeenstemming met het Program van Uitgangspunten van het CDA een emancipatiestreven af dat slechts oog heeft voor individualisering; dit achten zij een liberale benadering, waarvoor zij niet warm kunnen lopen.

Het gaat de samenstellers van dit rapport om het ruimte geven, ook in de belastingwetgeving, voor de persoonlijke verantwoordelijkheid van mensen in hun levenssituatie binnen het gezin of binnen een ander samenlevingsverband. Het gaat in dit verband om de gelijkwaardigheid van man en vrouw, niet om hun zelfstandigheid. Om de betekenis van dit uitgangspunt te demonstreren is in het verkiezingsprogram 1981-1985 van het CDA daarom een voorstel opgenomen waarin recht wordt gedaan aan de beginselen van een gelijke behandeling van mannen en vrouwen en het tot uitdrukking brengen van de gezinsdraagkracht (art. 2.50). Tevens wordt gestreefd naar gelijke fiscale behandeling van gehuwd en ongehuwd samenwonenden.

De commissie sluit zich in dit opzicht aan bij de mening van de staatssecretaris van CRM, mevrouw J. G. Kraaijeveld-Wouters, tijdens de behandeling van de Nota 'Op weg' in de Tweede Kamer (UCV 49, 16 maart 1981, blz. 49-43):

'Waarom zou het anti-emancipatoir zijn om ervan uit te gaan dat de draagkracht die een inkomen vertegenwoordigt, mede afhankelijk is van de vraag, of en zo ja, welk inkomen de partner heeft?'

Indien men, uitgaande van de huidige regeling, bij tweeverdieners het fiscale voordeel sinds 1973 in vergelijking met alleenverdieners wil verminderen, en dat niet alleen door wijziging van de vrije voet, omdat dat onvoldoende werkt, zou kunnen worden gedacht aan een aparte progressie voor het dubbele arbeidsinkomen, met behoud van gescheiden behandeling. Tijdens de behandeling van de Nota 'Op weg' is dit bepleit door vertegenwoordigers van de PvdA-fractie, die hiermede ook budgettaire winst wil bereiken.

Dit voorstel roept het technisch bezwaar op dat afhankelijk van de hoogte van het inkomen van de ene partner meerdere tarieven (tariefslijnen) zouden moeten worden ontworpen voor het inkomen van de andere partner. Anders ontstaan spoedig onrechtvaardigheden. Het maakt bij een arbeidsinkomen van de gehuwde

vrouw van bijvoorbeeld f 50.000,— toch verschil of de man f 10.000,— verdient dan wel f 50.000,—.

Een betere oplossing qua uitgangspunt biedt dan ook de van CDA-zijde tijdens de behandeling van genoemde Nota 'Op weg' naar voren gebrachte zienswijze, namelijk een tegemoetkoming bieden voor de naar verhouding te zware belastingdruk op gehuwden met een alleenverdiener. Hierbij moet er echter voor worden gewaakt, dat het fiscale voordeel onevenredig groot is voor de beter betaalde alleenverdieners. Dit kan allereerst door het voordeel van het samenwonen in te calculeren, maar tevens door deze gedachte te combineren met de tariefsvoorstellen, zoals de samenstellers van dit rapport willen doen, ook ten aanzien van de premieheffing volksverzekering en de beperking in de aftrekposten, zoals in hoofdstuk X zal worden aangegeven.

4. Uitgangspunten

De commissie acht het uit een oogpunt van draagkracht volstrekt juist, dat bij de inkomstenbelasting met het gekozen samenlevingsverband rekening wordt gehouden. Dit betekent het rekening houden met de gezinsdraagkracht bij gehuwden en daarmee onder bepaalde omstandigheden gelijk te stellen samenwonenden. Louter individuele belastingheffing strookt niet met onze visie op de betekenis van samenlevingsverbanden, die mensen kiezen.

Bovendien is de commissie van mening dat bij het opleggen en verdelen van de collectieve lasten het zelf gekozen samenlevingsverband de juiste eenheid is voor het opbrengen van die lasten.

Hoe binnen het samenlevingsverband de partners hun rollen verdelen, dient naar de mening van de commissie fiscaal zo neutraal mogelijk te worden benaderd. Ook dient van het te kiezen stelsel geen fiscale stimulans noch een fiscale ontmoeiding uit te gaan voor gehuwde vrouwen om een werkkring te aanvaarden. Bovendien wenst de commissie de tendens af te zwakken die in het huidige stelsel zit, namelijk om het sluiten van een huwelijk om fiscale redenen achterwege te laten. Gelet op deze doelstelling acht de commissie een *beperkte* uitwerking van het splitsingsstelsel de voorkeur te verdienen.

5. Splitsingsstelsel

Het splitsingsstelsel gaat uit van samenstelling van het inkomen van man en vrouw. Van het gezamenlijke inkomen van een echtpaar wordt in de meest eenvoudige variant (met een splitsingsfactor 2) evenveel belasting geheven als de echtgenoten samen verschuldigd zouden zijn, indien zij ieder afzonderlijk zouden worden belast voor de helft van het gezamenlijk inkomen. Ook als slechts één huwelijkspartner inkomen geniet, vindt de splitsing plaats; bijvoorbeeld als alleen de man werkt, wordt zijn vrouw geacht voor de helft in zijn inkomen te participeren. Zij het onderling verschillend uitgewerkt, bestaat dit stelsel in de Duitse Bondsrepubliek en in de Verenigde Staten.

In deze landen heeft men door het bestaan van dit stelsel weinig behoefte gevoeld individuele belastingheffing in te voeren. Dit houdt verband met de omstandigheid dat deze gescheiden heffing naar ieders inkomen als regel — omdat de inkomens van partners veelal in grootte verschillen — als gevolg van de progressie in het tarief

in totaal een zwaardere belastingdruk oplevert dan gezamenlijke heffing bij het splitsingsstelsel. Dit stelsel is dan veelal aantrekkelijk.

Een eenvoudig voorbeeld, uitgaande van de voor een ongehuwde geldende belastingvrije som voor 1979 van f 5.843,— levert het volgende resultaat: ¹

gezamenlijk inkomen	f 50.000,—
gesplitst inkomen	f 25.000,—
vrije som	f 5.843,—
belasting over belasting	f 19.157,— f 4.810,—
belasting over het gezamenlijk inkomen	f 9.620,—

Als bezwaar tegen de delingsfactor 2 kan worden aangevoerd, dat geen rekening wordt gehouden met de besparende werking van het huwelijk, nl. dat de kosten van levensonderhoud voor een echtpaar in het algemeen lager zijn dan die voor twee alleenstaanden. Men kan met die besparing op een globale wijze rekening houden door toepassing van een lagere delingsfactor dan 2; de commissie stelt voor de factor 1,8. Het voorbeeld ziet er dan als volgt uit:

gezamenlijk inkomen	f 50.000,—
gesplitst inkomen (50.000 : 1,8)	f 27.777,—
vrije som	f 5.843,—
belasting over belasting	f 21.934,— f 5.699,—
belasting over het gezamenlijk inkomen	f 11.398,—

Deze lagere factor maakt het stelsel ook meer aanvaardbaar in verhouding tot ongehuwden.

Het splitsingssysteem kan zeer wel worden gecombineerd met een voorziening als beide partners buitenshuis werken en de zorg hebben voor kinderen jonger dan 16 jaar. Bij voorbeeld door aftrekbaarheid van de uitgaven voor huishoudelijke hulp of kinderopas tot een maximum of door een forfaitaire inkomensaf trek, ongeacht of van hulp of oppas wordt gebruik gemaakt. Er wordt dan rekening gehouden met het niet voor het drijven van de gezamenlijke huishouding beschikbaar zijn van één van de partners.

De aanslag Inkomstenbelasting met toepassing van het splitsingsstelsel moet volgens de commissie gesteld worden ten name van de beide samenwonenden.

6. Conclusies en aanbevelingen

38. De belastingheffing voor gehuwden en ongehuwden is ingewikkeld omdat tegelijkertijd rekening moet worden gehouden met:

¹ Deze cijfervoorbeelden zijn overgenomen uit de Nota 'Op weg naar gelijke fiscale behandeling van de (werkende) gehuwde vrouw en haar man en van deelgenoten van vormen van samenleven en wonen', pag. 48-49.

- a. de draagkrachtverschillen tussen alleenstaanden en gehuwd dan wel ongehuwd samenwonenden; voorts tussen alleenverdieners en zgn. tweeverdieners;
- b. de toenemende behoefte aan gelijkschakeling van ongehuwd en gehuwd samenwonenden in rechten en plichten;
- c. het respecteren van de gelijkwaardige positie van de gehuwde man en vrouw;
- d. het respecteren van de privacy.

39. Een volledige individuele heffing is ongewenst en onbillijk, gelet op de draagkrachtverhogende effecten van het samenwonen ten opzichte van het alleen wonen en verdienen.

40. In het belastingstelsel zullen zowel de beginselen van een gelijke behandeling van mannen en vrouwen als de gezinsdraagkracht op herkenbare wijze tot uitdrukking moeten worden gebracht.

41. De fiscale wetgeving dient zoveel mogelijk fiscaal neutraal uit te werken op het al of niet gaan werken van de niet verdienende partner. De tendens in het huidige stelsel om het sluiten van een huwelijk om fiscale redenen achterwege te laten, dient te worden afgezwakt.

42. Een splitsingsstelsel dient te worden ingevoerd. Daarbij dient een delingsfactor 1,8 aangehouden te worden. Als beide partners buitenshuis werken en de zorg hebben voor kinderen onder 16 jaar krijgt men een forfaitaire inkomensaf trek of een aftrekbaarheid van de uitgaven voor huishoudelijke hulp of kinderoppas tot een bepaald maximum.

43. De aanslag Inkomstenbelasting met toepassing van het splitsingsstelsel moet worden gesteld ten name van de beide samenwonenden.

HOOFDSTUK IX

DE PREMIEHEFFING VOOR DE VOLKSVERZEKERINGEN

1. Inleiding

Er bestaat diepgaand verschil van mening over de vraag, of de premieheffingen voor de volksverzekeringen, die wel 'parafiscale' heffingen van de overheid worden genoemd, tot de belastingen gerekend moeten worden of niet. Voor het doel van dit rapport zijn de theoretische gezichtspunten echter van weinig belang. Voor de praktijk is de heffing en invordering door de belastingdienst voor velen al zo belangrijk, dat deze heffingen als belasting worden gevoeld.

Dit geldt uiteraard meer als de burger de heffing ervaart door middel van een aanslagbiljet dat afgezien van het gebruik van een andere kleur (groen) een grote gelijkenis vertoont met een aanslagbiljet inkomstenbelasting, dan in het geval waarin de premie op het loon wordt ingehouden c.q. afdracht door de werkgever plaats vindt tegelijk met premies die formeel van de werkgever worden geheven. In beide gevallen wordt echter nauw aangesloten bij de regels die gelden voor de heffing van de loon- en inkomstenbelasting. Zo beïnvloeden aftrekposten voor de belastingen in vele gevallen ook de premieheffing. Een typisch verschil is dat de premieheffing een maximum kent, de zogenaamde premiegrens. Daarbij wordt een maximum gesteld aan de solidariteit tegenover de in het algemeen gelijke uitkeringen.

2. De samenloop van premieheffing en de loon- en inkomstenbelasting

De premies voor de volksverzekeringen vertonen, zoals hierboven reeds is opgemerkt, een gelijkenis met de loon- en inkomstenbelasting. Toch acht de commissie het zeer ongewenst deze premies te 'fiscaliseren', dat wil zeggen geheel in de belastingheffing op te nemen. De verzekeringsgedachte moet ook ten aanzien van de volksverzekeringen benadrukt blijven.

Niettemin, wij moeten nagaan hoe de samenhang tussen premie- en belastingbetaling gestroomlijnd kan worden zodat een vereenvoudiging optreedt, de tarieven loon- en inkomstenbelasting verlaagd kunnen worden en de knik die na de premie-inkomensgrens optreedt, afgevlakt kan worden. Daartoe bepleit de commissie voor beide heffingen uit te gaan van *dezelfde grondslag*, hetgeen meebrengt dat voor de heffing van de belasting de premies voor de volksverzekeringen niet meer tot de aftrekposten worden gerekend.

Een gevolg zou kunnen zijn dat de uitkeringen ingevolge de AWW zowel in de belastingheffing als in de premieheffing worden betrokken. Het is een kwestie van techniek of men dit aldus wil doen met compensatie voor de te betalen premie dan wel de bestaande vrijstelling handhaaft.

Een tweede stap in de richting van een betere stroomlijning tussen belastingheffing en premieheffing is een zodanige opbouw van het verloop van de progressie in

de loon- en inkomstenbelasting, dat het gezamenlijk verloop van beide heffingen wordt geschoond van de sprong naar beneden bij het bereiken van de maximum-premiegrens. Op overeenkomstige wijze zal een voorziening moeten worden getroffen voor de gevallen waarin de premies voor de volksverzekeringen in verband met het bereiken van de 65-jarige leeftijd niet meer verschuldigd zijn. Denkbaar is dat de vrijstelling van premieheffing wordt gehanteerd als bejaardenaftrek. In de praktijk vereist het aldus stroomlijnen van de premieheffing in de tariefstructuur van de loon- en inkomstenbelasting, dat eerst vaststaan het percentage van heffing en het maximum bedrag waarover premie wordt geheven, voordat de soepel aansluitende heffing van de loon- en inkomstenbelasting kan worden bepaald.

In de hierna geschetste mogelijke ontwikkeling van een tariefstructuur is tenslotte ook nog vooruitgelopen op de ontwikkeling zoals die onder invloed van EEG-richtlijnen met name ten aanzien van de uitkeringen ingevolge de Algemene Ouderdomswet mag worden verwacht. Die ontwikkeling tendeert naar een *zelfstandige* uitkering van een uniform ongehuwdenpensioen voor mannen en vrouwen, ook als zij gehuwd zijn, waardoor het verschil in uitkering ten opzichte van degenen die buiten echt samenwonen dan wel degenen die na het bereiken van de 65-jarige leeftijd nog huwen, wordt weggenomen.

Deze ontwikkeling vereist een kleine premieverhoging en het ligt voor de hand dat de last hiervan zal worden gelegd bij degenen die het voordeel van de wijziging in uitzicht hebben, te weten de gehuwden. Mede tegen de achtergrond van hetgeen in het volgende hoofdstuk over de tarieven als mogelijke fiscale ontwikkeling wordt voorgesteld, is daarom verondersteld dat de huidige uniforme premiegrens voor gehuwden en ongehuwden van f 46.400,— voor 1980 zou kunnen worden vervangen door een verlaagde grens voor ongehuwden van f 40.000,— en een verhoogde grens voor bepaalde gehuwden van $1,4 \times f 40.000,— = f 56.000,—$ (overeenkomende met het thans bestaande verschil in uitkering AOW voor ongehuwden en gehuwden). Zie verder hoofdstuk X.

Naarmate de veronderstelde ontwikkeling in de AOW optreedt, te weten het toekennen van een ongehuwdenuitkering aan elk van de partners zal de grens - rekening houdend met de betekenis van de andere volksverzekeringen - verder kunnen worden verhoogd tot circa $1,8 \times$ de grens voor ongehuwden, derhalve tot $1,8 \times f 40.000,— = f 72.000,—$. In samenhang met deze ontwikkeling is verondersteld dat de premie AOW/AWW kan dalen van 11,6 tot 10 % en de totale premie voor de volksverzekeringen van 21 tot 18 %.

Gemakshalve is aangenomen, dat ten aanzien van loontrekkenden de inhouding 10 % zal zijn, berekend over het loon na toepassing van een verhoging voor het werkgeversdeel van 8,7 % ($10 \% \text{ over } 100 + 8,7 = 108,7$; $8,7 + 108,7 = 19,57 = 18 \% \text{ van } 108,7 = \text{loon inclusief werkgeversdeel van de premie}$).

De verlichting van de premiedruk voor ongehuwden kan in het gekozen voorbeeld bij een inkomen van f 46.400,— de oude premiegrens - oplopen tot meer dan f 2.500,— door de samenloop van de verlaging van premiepercentage en premiegrens. Deze verlichting moet worden gezien als een compensatie voor de verschuiving die als gevolg van een hierna in het hoofdstuk over de tarieven ontwikkeld systeem voor de belastingheffing zal optreden van premiedruk naar belastingdruk.

Bij gehuwden ontstaat in het voorgestelde systeem een omgekeerde situatie, te weten een verhoging van de premiedruk, die aanvankelijk tot ruim f 300,— kan oplopen en na verhoging van de grens van f 56.000,— tot f 72.000,— ruim f 3.200,— kan belopen. Hiertegenover staat echter een compensatie in de vorm van belastingvermindering.

Het kiezen van *dezelfde* grondslag voor de premieheffing en de belastingheffing door voor de laatste de premies niet meer aftrekbaar te maken, betekent zonder nadere voorzieningen een verhoogde grondslag voor de belastingheffing, die zwaarder weegt naarmate het inkomen hoger is, zij het dat de invloed nooit groter kan zijn dan het hoogste marginale tarief over de maximale premie. (Over 1980 voor loontrekkenden: $72 \% \text{ van } f 5.382,— = f 3.875,—$.) Indien men aan het wijzigen van de grondslag voor de belastingheffing niet als gevolg wil verbinden, dat de opbrengst van de belastingen toeneemt, dat houdt zulks in dat over de verhoogde grondslag met een lager tarief kan worden volstaan. De voorgestelde wijziging in heffingsgrondslag leidt niet alleen tot een hogere belastingopbrengst, maar vermoedelijk ook tot meer premie-opbrengst. Dit kan dan leiden tot een verdere verlaging van de premieheffingspercentages volksverzekeringen.

Het is duidelijk dat het niet meer aftrekbaar stellen van de premies volksverzekeringen een nieuwe mogelijkheid opent om de progressie in het tarief van de loon- en inkomstenbelasting te matigen.

3. Conclusies en aanbevelingen

44. Een stroomlijning van de premieheffing volksverzekeringen in de tariefstructuur in de loon- en inkomstenbelasting is ook vanwege een noodzakelijke vereenvoudiging gewenst. De verzekeringsgedachte moet evenwel benadrukt blijven; daarom geen 'fiscalisering' van de premies volksverzekeringen.

45. Premies volksverzekeringen en loon- en inkomstenbelasting zullen op basis van dezelfde inkomensgrondslag opgelegd moeten worden; de aftrek voor de premies volksverzekeringen vervalt.

46. De sprong welke thans optreedt bij het bereiken van de maximum premie van de volksverzekeringen dient te worden opgeheven door een zodanig verloop van het belastingtarief, dat het totaal van premieheffing en inkomstenbelastingheffing leidt tot een gelijkmatig verloop.

47. Het kiezen van eenzelfde grondslag voor premieheffing en inkomstenbelastingheffing opent een nieuwe mogelijkheid om de progressie in het tarief van de loon- en inkomstenbelasting te matigen.

48. De ontwikkeling ten aanzien van de AOW tendeert in de richting van een zelfstandige uitkering van een ongehuwdenpensioen voor mannen en vrouwen, ook als zij gehuwd zijn.

De premie-inkomensgrens kan (naar het peil van 1980) voor ongehuwden worden verlaagd tot f 40.000,— en voor gehuwden in bepaalde gevallen worden verhoogd tot f 56.000,—. De premies volksverzekeringen kunnen hierdoor worden verlaagd van 21 % naar 18 % van het premie-inkomen.

HOOFDSTUK X

DE TARIEVEN

1. Inleiding

Uit een analyse van de knelpunten is gebleken, dat de ingewikkeldheid van talrijke regelingen één van de belangrijkste oorzaken is van het onbehagen over ons belastingstelsel. De indruk bestaat dat niet alleen de absolute hoogte van de belastingdruk, doch in vele gevallen juist de marginale hoogte daarvan de irritatie opwekt en het ontgaan en ontduiken van belasting in de hand werkt. Het is om deze reden, dat gezocht is naar een oplossing, waarbij de progressie in het IB- en LB-tarief wordt gematigd.

Ofschoon de hoogte van de tarieven een belangrijke rol speelt bij het zoeken naar nieuwe wegen, mag niet over het hoofd gezien worden, dat die hoogte slechts een afgeleide functie is van de grondslagen. In de bestaande toestand wordt de fiscale druk van sterk progressieve tarieven in vele gevallen gematigd door het gebruik maken van aftrekposten. Het aanbrengen van beperkingen in de aftrekposten levert daarom mede de middelen op om te komen tot een verlaging van het tarief.

Verwacht mag worden, dat een vermindering van de progressie een belangrijke bijdrage levert aan de zo noodzakelijke verbetering van de belastingmoraal. Aan talrijke min of meer gekunstelde constructies vervalt voor een belangrijk deel de zin indien de progressie wordt afgezwakt.

2. Omzetbelasting

Een nog verder gaande vermindering van de progressie in de loon- en inkomstenbelasting is voorts te bereiken door een verschuiving van de loon- en inkomstenbelasting naar de omzetbelasting.

De commissie stelt voor de omzetbelasting in twee fasen te verzwaren: in de eerste fase verhoging van het 4 %-tarief naar 6 % en in de tweede fase aanpassing van zowel het lage als het normale tarief, voorzover budgettair nodig. Daarnaast ware de alcoholaccijnsregeling regelmatig aan te passen aan het gestegen prijsniveau. Voor de motieven voor deze belastingverzwaring verwijzen wij naar hoofdstuk III § 3.a. Deze drukverzwaring is verantwoord nu gebleken is dat de druk van het lage tarief op de lagere inkomens vrijwel niet meer afwijkt van die op de modale of hogere inkomens. Dit verschijnsel wordt veroorzaakt door het feit dat enerzijds de welvaart van de laagst betaalden in de samenleving in de laatste tien jaar zodanig is gestegen, dat daarin de bestedingen tegen het hoge tarief een steeds grotere rol zijn gaan spelen, terwijl anderzijds een aantal bestedingen met een zekere luxe karakter, zoals maaltijden in restaurants, onder het lage tarief voorkomen.

3. De invloed van aftrekposten

Met aftrekposten worden hier bedoeld de kosten van verwerving, de persoonlijke

verplichtingen, de buitengewone lasten en de aftrekbare giften. Ofschoon een systeem van belastingheffing over het inkomen denkbaar is, waarbij met deze aftrekposten geen rekening wordt gehouden of slechts op forfaitaire wijze, is de betekenis van deze posten voor de draagkracht van de belastingplichtige van dien aard, dat zeker bij een nog relatief zware belastingdruk (de druk van de premieheffing voor de volksverzekeringen daaronder begrepen) niet kan worden ontkomen aan een regeling waarbij met de gevolgen voor de individuele belastingplichtige rekening wordt gehouden.

Voor een aantal posten geldt om voor de hand liggende redenen, dat de aftrek als regel *volledig* moet zijn, zoals termijnen van pensioenen en lijfrenten en sommige andere periodieke uitkeringen. Bij buitengewone lasten en aftrekbare giften geldt thans een franchise, zij het dat die voor ziektekosten in bepaalde gevallen wordt teruggenomen.

Teneinde te kunnen komen tot een verlaging van de percentages bij het schijventarief, wordt mede uit een oogpunt van doelmatigheid voorgesteld een aantal forse beperkingen op de aftrekposten aan te brengen. Uit een oogpunt van billijkheid en doelmatigheid wordt echter ook voorgesteld een aantal aftrekken anders te regelen dan nu het geval is. De volgende beperkingen worden voorgesteld:

a. *kosten van verwerving van inkomsten uit dienstbetrekking*

De bestaande aftrek voor reiskosten van minimaal f 200,— per jaar kan worden teruggebracht tot f 120,—. Deze aftrek geldt voor de eerste 15 km. in plaats van de huidige norm van 10 km. Voor grotere afstanden worden de aftrekbedragen gehandhaafd. Het verhogen van de grens van 10 tot 15 km. betekent vooral in de sfeer van de loonbelasting een vereenvoudiging: minder loonbeschikkingen voor minimale bedragen.

Voor grotere afstanden dan 15 km. moet de aftrek worden gezien als een hulpmiddel bij het bevorderen van de arbeidsmobiliteit. De aftrek van 4 % voor overige kosten met een minimum van f 200,— en een maximum van f 800,— bij wijze van forfait kan, nu op ruime schaal dergelijke kosten door de werkgevers plegen te worden vergoed, worden teruggebracht tot 2 % met een minimum van f 60,— en een maximum van f 600,—.

De opbrengsten van andere arbeid vallen thans onder het algemeen forfait van 4 % voor loon en eerstgenoemde opbrengsten tezamen. Aangezien in de praktijk alleen al voor loon het maximum van het forfait wordt verkregen, bestaat er in feite geen forfaitaire aftrek voor 'andere arbeid', terwijl juist daarvoor dikwijls kosten van verwerving aanwezig zijn. Vooral uit een oogpunt van vereenvoudiging wordt voorgesteld voor iedereen een bedrag van f 700,— buiten de belastingheffing te laten.

b. *premies volksverzekeringen*

In het voorafgaande hoofdstuk is reeds aangegeven, waarom de bestaande aftrek als persoonlijke verplichting beter kan vervallen.

c. *levensonderhoud van bepaalde bloed- en aanverwanten als buitengewone last*

Voorgesteld wordt om de franchise van f 200,— of zo dit minder is 1 % van het onzuiver inkomen, te brengen op f 1.000,— (geïndexeerd) of zo dit minder is 2 %

van het onzuiver inkomen. Hierdoor blijft de aftrek beperkt tot degenen, die van de last een merkbare druk ondervinden.

d. *rente van schulden als persoonlijke verplichting*

In de praktijk hangt de betaling van rente anders dan als kosten van verwerving van inkomsten vrijwel altijd samen met de aankoop van duurzame gebruiksgoederen. In deze gevallen moet de rente op één lijn worden gesteld met het offer dat wordt gebracht om die goederen te verwerven. Voorgesteld wordt de bestaande aftrek te beperken tot f 5.000,—.

e. *ziektelasten als buitengewone last*

Voorgesteld wordt deze aftrekpost te verlagen door:

1. de franchise van ca. 1,25 x de ziekenfondspremie te brengen op ca. 1,5 x die premie;
2. de vermenigvuldigingsfactoren van 1,25 resp. 1,5 resp. 1,75 af te schaffen.

f. *giften*

De regeling heeft ten doel door vermindering van belasting de activiteiten van kerkelijke, charitatieve, culturele, wetenschappelijke en het algemeen nut beogende instellingen te stimuleren. De regeling stimuleert het particulier initiatief.

De samenstellers van het rapport zijn van mening dat er meer ruimte moet worden gegeven aan de burgers voor het beleven van een stuk eigen verantwoordelijkheid voor tal van voorzieningen die velen thans exclusief van de overheid verwachten. Het verruimen van de aftrekmogelijkheden is echter in strijd met de wens te komen tot een vereenvoudiging. Tegen deze achtergronden wordt voorgesteld de bestaande regeling te handhaven.

g. *studiekosten*

In de praktijk is het soms moeilijk uit te maken of een bepaalde studie wordt ondernomen als een liefhebberij dan wel als een streven naar verhoging van kennis gericht op het uitoefenen van een beroep. In vele gevallen hebben de studiekosten betrekking op gevallen waarin de overheid op andere wijze reeds in belangrijke mate bijdraagt in de kosten. Dit wordt echter niet voldoende geacht om de aftrek onmogelijk te maken. Aangezien de voor rekening van belanghebbende blijvende kosten, bijvoorbeeld in verband met reiskosten, toch een niet te verwaarlozen druk kunnen opleveren, wordt voorgesteld de bestaande aftrekmogelijkheid wel te handhaven, doch de drempel aanmerkelijk te verhogen bijvoorbeeld tot f 1.000,—, of zo dit minder is 2 % van het onzuiver inkomen, waardoor de doelmatigheid wordt gediend.

4. De bijzondere tarieven van de loon- en inkomstenbelasting

De rechtvaardiging van bijzondere tarieven is volgens de wetshistorie te vinden in het a-periodiek karakter van sommige inkomsten, dikwijls voortvloeiende uit een cumulatie van die inkomsten over meerdere jaren, alsmede in het gemengd karakter

van inkomsten en vermogenswinst, waarbij de laatste in vele gevallen niet tot belastingheffing leidt.

In de uitwerking is het algemeen bijzonder tarief gericht op het matigen van de progressie, doch in de praktijk geldt dit vooral voor degenen, die over de top van hun inkomen toch al meer belasting betalen dan het maximum van het bijzonder tarief.

Probleem van het huidige bijzondere tarief in de praktijk is, dat het hoogste tarief van 50 % via allerlei constructies gereduceerd wordt, al wordt dit na de reparatiewetgeving moeilijker. Een beter functionerend bijzonder tarief is daarom noodzakelijk; een eenvoudige regeling, maar wel effectief. In dit verband kan men denken aan het wijzigen van het afzonderlijk bijzonder tarief in een toepassing van het progressieve tarief op een bepaald gedeelte van de bijzondere bate. Al naar gelang de aard van de bate kan men het te betalen gedeelte laten variëren. Belangrijk voordeel is nu, dat de belastingheffing van de bijzondere bate niet meer afhankelijk is van de belastbare inkomens van de (drie of vier) voorafgaande jaren. De invloed van het belastbare inkomen in het jaar van genieten van de bijzondere bate is gering.

Bij het invoeren van een nieuwe regeling is het gewenst de limitatieve opsomming van de bijzondere baten in de wet (art. 57 en 58 Wet IB '64) nader te bezien. Van belang hierbij is het toepassingsgebied van de middelingsregeling. Deze regeling is tot nu toe beperkt tot winst uit onderneming en inkomsten uit dienstbetrekking. Uit de praktijk blijkt, dat deze middelingsregeling een te beperkte werkingsfeer heeft, moeilijk uitvoerbaar is en nog niet voldoende bekend bij de burger.

De noodzaak van regelingen als verliescompensatie, bijzonder tarief en middeling vloeit voort uit het feit, dat bepaalde baten en lasten betrekking hebben op meerdere jaren, waarbij de toerekening aan een bepaald jaar, nodig omdat de IB belasting heft over jaarinkomens, altijd een zekere willekeur met zich mee brengt. Een middelingsregeling, waarbij belastbare inkomens over een periode van 3 jaar gemiddeld mogen worden, zal de problemen aan de huidige regeling verbonden ondervangen en zal meer tegemoet komen aan het vrij willekeurig karakter van de jaartoerekening. Bovendien is het denkbaar bepaalde baten, die nu als bijzondere baten onder het bijzonder tarief zijn gebracht daaruit te halen, waarbij van de uitgebreide middelingsregeling een redelijke belastingheffing te realiseren valt. Uit het bijzonder tarief zouden bijvoorbeeld afkoopsummen e.d. ex art. 31 lid 1 Wet IB '64 kunnen vervallen.

Verder worden de nu volledig progressief belaste baten van rentespaarbrieven en koopsompolissen via deze ruime middelingsregeling weer aanvaardbaar belast.

5. Het progressieve tarief

Indien men tegemoet wil komen aan alle bezwaren, zoals die in de praktijk worden aangevoerd tegen het progressieve tarief, de indeling in tariefgroepen en de toerekening van inkomsten aan de partners ingeval deze gehuwd zijn dan wel daarmede gelijkgesteld worden, dan kan alleen een radicale ingreep uitkomst bieden. Mede rekening houdend met hetgeen in andere EG-landen in de loop van de tijd is ontwikkeld, zou de volgende uitwerking de voorkeur verdienen:

- a. de invoering van een uniforme belastingvrije voet op een betrekkelijk laag niveau, waardoor het verschil tussen alle bestaande tariefgroepen komt te vervallen;
- b. een bepaalde toepassing van het splitsingsstelsel voor gehuwden (zie hoofdstuk VIII);
- c. een sterke vermindering van de progressie in het tarief met een maximumtarief van 60 %.

a. *De uniforme belastingvrije voet*

De invoering van een uniforme belastingvrije voet betekent in eerste instantie een belangrijke vereenvoudiging van de loonbelasting, omdat het onderscheid tussen de tariefgroepen 1, 2, 3 en 4 vervalt.

Een uitzondering wordt gemaakt voor de gehuwde/alleenverdiener door een verdubbeling van de in de volgende alinea genoemde belastingvrije voet. Met een gehuwde/alleenverdiener wordt gemakshalve gelijkgesteld degene wiens partner minder verdient dan de helft van de belastingvrije voet.

Het betekent voorts, dat bij het meer en meer werken met 'netto loon' de loonkosten voor de werkgevers niet meer door de tariefgroep worden beïnvloed. In de navolgende uitwerking is gekozen voor een bedrag van f 5.000,—, zijnde iets minder dan de helft van de belastingvrije voet van een gehuwde in 1980.

b. *Splitsingsstelsel*

Bij de toepassing van het splitsingsstelsel (zie hoofdstuk VIII) wordt dit bedrag van f 5.000,— voor de belastingvrije voet aan elk van de partners toegekend.

Werkt ook de echtgenote dan is de gezamenlijke vrije voet van f 10.000,— voor een echtpaar f 2.590,— lager dan de bestaande in 1980.

Voor de jonge ongehuwde van groep 2 is het bedrag van f 5.000,— f 1.087,— lager dan het thans bestaande en voor de oudere ongehuwde is dat verschil zelfs f 3.183,—. Door de tariefopbouw worden deze nadelige verschillen, zoals hierna zal blijken, in beginsel geneutraliseerd.

Dit was mogelijk omdat door de hoogte van de sociale uitkeringen en het wettelijk minimumloon in de praktijk weinig lagere inkomens voorkomen, waarbij een lagere belastingvrije voet hinder zou kunnen opleveren.

Het bovenstaande betekent ook dat het thans bestaande onderscheid in het tarief voor ongehuwden al naar gelang de leeftijd is vervallen. Bij de tariefopbouw is rekening gehouden met de wenselijkheid dat geen nadeel ontstaat ten opzichte van de bestaande situatie, doch het voordeel van de voorgestelde wijziging met een uniforme behandeling van alle ongehuwden is groter voor de jongere dan voor de oudere ongehuwden. Voor de oudere ongehuwden zal het beperkte nadeel overigens nog in vele gevallen worden gecompenseerd binnen het kader van de premieheffing voor de volksverzekeringen, in het bijzonder door het voorstel om te komen tot een lagere premiegrens.

Het hier voorgestelde splitsingsstelsel blijft in de sfeer van de loonbelasting buiten toepassing. In de sfeer van de inkomstenbelasting wordt de toepassing van het splitsingsstelsel beperkt tot de gevallen waarin het belastbaar inkomen van een van de partners meer dan f 40.000,— bedraagt dan wel het gezamenlijk belastbaar inkomen meer dan f 60.000,— beloopt.

c. *De vermindering van de progressie en de verlaging van het maximumtarief*

Voorgesteld wordt boven een uniforme belastingvrije voet van f 5.000,— zes schijven in te voeren waarvan één van f 20.000,— en vijf van f 15.000,— met een percentage van resp. 12, 19, 40, 45, 50, 55, en voor het overige inkomen een maximum van 60 % vast te stellen. Een min of meer vloeiend verloop wordt verkregen door over de belastingvrije voet en de eerste twee schijven — derhalve over totaal f 40.000,— — de premieheffing voor de volksverzekeringen te doen geschieden naar een tarief van 18 %, zodat in totaal is verschuldigd:

	premies volksverz.	inkomsten- belasting	totaal
over de belastingvrije voet van f 5.000,—	18%	—	18%
over de eerste schijf van f 20.000,—	18%	12%	30%
over de volgende schijf van f 15.000,—	18%	19%	37%
over de volgende schijf van f 15.000,—	—	40%	40%
idem	—	45%	45%
idem	—	50%	50%
idem	—	55%	55%
over het meerdere	—	60%	60%

In deze tabel is geen rekening gehouden met de verhoogde premiegrens voor de volksverzekeringen van gehuwden, die dan niet f 40.000,— bedraagt maar in het voorstel van de commissie f 56.000,— beloopt (zie hoofdstuk IX). De hier bedoelde verhoogde premiegrens vindt slechts toepassing indien een aanslag met toepassing van het splitsingsstelsel wordt opgelegd, zoals aan het slot van § 5. b is uiteengezet. In de sfeer van de loonbelasting blijft de verhoogde premiegrens buiten toepassing, zodat wat de premieheffing door de werkgever betreft, gehuwden en ongehuwden gelijkstaan.

Voor de belastingheffing zal ter verkrijging van een volkomen aansluiting de omvang van de eerste twee schijven in het vervolg moeten worden gesteld op de premiegrens (voor ongehuwden) verminderd met f 5.000,—.

De keuze van het maximumtarief van 60 % berust op verschillende grondslagen.

In de eerste plaats heeft zwaar gewogen het feit, dat de reële marginale belastingdruk thans onder invloed van diverse aftrekposten vooral bij de hogere inkomens minder groot is dan het tarief van maximaal 72 % doet vermoeden. Tegenover de voorgestelde vermindering van de aftrekposten behoort dan ook redelijkerwijs een lager tarief te staan over de hogere grondslag voor de belastingheffing dan thans het geval is.

In de tweede plaats is gelet op hetgeen in EG-verband gebruikelijk is. Duitsland kent een maximum van 56 % met minder aftrekposten. De invoering van een tariefsverlaging heeft daar destijds geleid tot een hogere belastingopbrengst.

In de derde plaats wordt het bestaande toptarief in toenemende mate ontgaan door de vlucht in de besloten vennootschap. Becijferd is, dat bij een maximum-tarief van 60 % het vluchten naar de besloten vennootschap in de meeste gevallen geen zin meer heeft, daar een tarief van 48 % voor de vennootschapsbelasting en 20 % als

(minimale) belasting bij vervreemding van een aanmerkelijk belang in de praktijk met een druk van 60 % aan inkomstenbelasting kan worden gelijkgesteld. Na de aanvaarding van de onderhavige voorstellen mag worden verwacht, dat vele ondernemingen en zelfstandig uitgeoefende beroepen in BV-vorm weer tot de eenmanszaak zullen terugkeren. Dit zou kunnen worden bevorderd door fiscale faciliteiten bij het liquideren van bestaande BV's, bijvoorbeeld toepassing van het aanmerkelijk-belangtarief op de liquidatiewinst. Tevens kan het tarief van de vennootschapsbelasting worden verhoogd, indien de voorziening voor de dubbele heffing (zie hoofdstuk VII) tot stand komt.

In de vierde plaats is in aanmerking genomen, dat in de bestaande toestand bij hoge inkomens in de regel een niet onbelangrijk deel van die inkomens voortvloeit uit vermogen, dat afzonderlijk aan belasting is onderworpen, te weten de vermogensbelasting, waarbij de gecombineerde druk van beide belastingen er in vele gevallen toe leidt, dat er van de vermogensinkomsten vrijwel niets voor de betrokken belastingplichtige overblijft. Dit verschijnsel heeft in het verleden vele vermogenden doen besluiten zich buiten Nederland te vestigen, waarbij met name moet worden gedacht aan de vestiging in België van personen die normaal in Nederland werkzaam zijn. Ook het vertrek van bejaarden naar landen met een aantrekkelijker klimaat is ongetwijfeld mede beïnvloed door het aldaar ook gunstiger fiscaal klimaat.

6. Slotopmerkingen

De voorgestelde afzwakking van de progressie leidt niet tot een eenzijdige verlaging van de belastingdruk voor hogere inkomens omdat tevens de aftrekposten drastisch worden beperkt; deze aftrekposten komen het meest voor, en in verhouding tot het inkomen ook in de grootste omvang, bij de belastingplichtigen met hoge inkomens. Het samenstel van de voorgestelde wijzigingen leidt in beginsel niet tot een verlaging van de belastingdruk, doch tot een andere, billijker verdeling van die druk. Daarbij komt nog, dat ook de invloed van de wel gehandhaafde aftrekposten bij een lagere progressie een geringere betekenis krijgt. Dit geldt met name ten aanzien van de bij de meeste belastingplichtigen met hogere inkomens voorkomende aftrek wegens rente van een hypothecaire lening ter financiering van de eigen woning.

Voor een goed beeld moeten de lagere tarieven van de loon- en inkomstenbelasting ook gezien worden in samenhang met de verhoging van het lage tarief voor de omzetbelasting, enige verhoging Vpb-tarief in het kader van invoering van het verrekeningsstelsel, de sanering in de aftrekposten (waaronder het op termijn elimineren van de aftrek van het inflatiedeel in de rentebetalingen op hypotheek, beperken van de renteaftrek van schulden als persoonlijke verplichting, afschaffen van de aftrek premies volksverzekeringen). De voorstellen zijn ook in hun samenhang niettemin ingrijpend. In verband daarmee zal de overgang op het voorgestelde systeem in de praktijk ook geleidelijk moeten geschieden.

De voorgestelde wijzigingen in de heffingsgrondslag voor de inkomstenbelasting leiden voorts niet alleen tot een hogere belastingopbrengst, maar ook tot meer pre-

mieopbrengst. Dit kan leiden tot een verdere verlaging van de premieheffingspercentages van de volksverzekeringen.

7. Conclusies en aanbevelingen

49. De progressie in het tarief voor de loon- en inkomstenbelasting dient gematigd te worden, tegelijk met een beperken van de aftrekposten. Hiervan mag een belangrijke verbetering van de belastingmoraal worden verwacht; er zal voorts een ontmoediging van uitgaan op allerlei gekunstelde constructies.

50. Voorts is een verschuiving gewenst van de loon- en inkomstenbelasting naar de omzetbelasting. Gedacht wordt aan een gefaseerd verhogen van het lage tarief van 4 naar 6 % in een eerste fase; in een volgende fase kan een aanpassing zowel van het lage als van het normale tarief worden doorgevoerd voorzover budgettair nodig.

51. De volgende beperkingen in aftrekposten worden aangebracht.

- a. Inzake kosten van verwerving van inkomsten uit dienstbetrekking:
 1. terugbrengen minimum-reiskostenaftrek van f 200,— naar f 120,— voor de eerste 15 in plaats van 10 km.;
 2. 4 %-regeling. Overige kosten: wordt 2 % met minimum van f 60,— en maximum van f 600,—;
 3. opbrengst neveninkomsten: een vrijstelling van f 700,—
- b. Premies volksverzekeringen: afschaffing van de aftrek van de premies volksverzekeringen.
- c. Levensonderhoud bepaalde bloed- en aanverwanten als buitengewone last: drempel van f 200,— verhoogd tot f 1.000,— of 2 % van het onzuiver inkomen.
- d. Aftrek van rente van schulden als persoonlijke verplichting wordt beperkt tot f 5.000,—.
- e. Verlaging van de aftrek door een verhoging van de drempel ziektekosten als buitengewone last van een bedrag van 1,25 x de ziekenfondspremie naar 1,5 x de ziekenfondspremie. Voorts worden de vermenigvuldigingsfactoren afgeschaft.
- f. Giften blijven aftrekbaar zoals thans.
- g. Aftrek studiekosten: verhoging van de drempel tot f 1.000,— of 2 % van het onzuiver inkomen.

52. Een beperking van de aftrekposten door middel van tax-credit is minder noodzakelijk geworden, gelet op de afzwakking van de progressie in de voorstellen van de commissie.

53. Terwille van de vereenvoudiging worden de bijzondere tarieven voor de loon- en inkomstenbelasting omgezet in een aftrek op de te belasten bijzondere, a-periodieke inkomsten. Te denken valt voorts aan een verruiming van de middelingsmogelijkheden.

54. Terzake het progressieve tarief wordt een geleidelijke invoering bepleit van:
- een uniforme belastingvrije voet op een betrekkelijk laag niveau, waardoor het verschil tussen alle bestaande tariefgroepen komt te vervallen;
 - een beperkte toepassing van het splitsingsstelsel voor gehuwden;
 - een sterke vermindering van de progressie in het tarief met een maximum tarief van 60 %.
55. Voorgesteld wordt boven een uniforme belastingvrije voet van f 5.000,— zes schijven in te voeren waarvan één van f 20.000,— en vijf van f 15.000,— met een percentage van resp. 12, 19, 40, 45, 50, 55, en voor het overige inkomen een maximum van 60 % vast te stellen. De premies volksverzekeringen bedragen 18 % te voldoen over de belastingvrije voet en de eerste twee schijven (tot f 40.000,—). Bij aanslagen voor gehuwden met toepassing van het splitsingsstelsel wordt dit bedrag tot f 56.000,— verhoogd.
56. De voorstellen van de commissie dienen in onderlinge samenhang gezien te worden: verlaging tarieven voor de inkomstenbelasting, enige verhoging van de vennootschapsbelasting, verhoging tarief omzetbelasting, sanering aftrekposten en het in te voeren splitsingsstelsel.
57. De voorgestelde wijziging in de heffingsgrondslag voor de inkomstenbelasting leidt voorts niet alleen tot een hogere belastingopbrengst, maar ook tot meer premieopbrengst. Dit kan leiden tot een verdere verlaging van de premieheffingspercentages van de volksverzekeringen.
58. De voorgestelde wijzigingen dienen geleidelijk te worden ingevoerd.

HOOFDSTUK XI

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De omvang van de collectieve sector en de aanvaardbare belastingdruk

- Sinds 1960 is het aandeel van de collectieve uitgaven in het nationaal inkomen met gemiddeld 1,5 % per jaar toegenomen. Het bedraagt thans ruim 67 %. Er zijn tekenen die erop wijzen dat de belasting- en premiedruk sneller zijn gestegen dan de bereidheid in de samenleving deze metterdaad op te brengen.
- Een hoog en stijgend niveau van de collectieve lasten brengt in een tijd van geringe economische groei het bereiken van de aanvaarde economisch-politieke doeleinden in gevaar.
- De totale collectieve lastendruk dient in de naaste toekomst gestabiliseerd te worden. Omdat het stabiliseren van de premiedruk voor de sociale verzekeringen een enorme opgave zal zijn gelet op onder meer demografische ontwikkelingen, zal de belastingdruk eerder verlaagd dan gestabiliseerd moeten worden.

Kenmerken van een goed belastingstelsel

- De omvang en de wijze waarop economische offers worden opgelegd dienen zodanig te zijn dat geappelleerd wordt aan verantwoordelijkheid voor de gemeenschapsvoorzieningen. Daarnaast zal er (ook in financiële zin) voldoende ruimte moeten overblijven voor mensen en maatschappelijke verbanden voor een kunnen beleven van verantwoordelijkheid voor de eigen leef sfeer en voor diegenen voor wie men daarbuiten verantwoordelijkheid draagt.
 - Daartoe is een verlaging van met name de tarieven voor de loon- en inkomstenbelasting over de gehele linie wenselijk en mogelijk, mits daarbij tevens een beperking van de aftrekposten wordt doorgevoerd. Aldus kan er meer ruimte ontstaan voor een verdiepen van een eigen verantwoordelijkheid van mensen en maatschappelijke verbanden voor voorzieningen die tot nu toe ten onrechte veelal exclusief van de overheid worden verwacht.
- Belastingen behoren naar draagkracht opgelegd te worden. Dit is de motivering voor progressie in de tarieven. Tevens geldt: gelijke monniken, gelijke kappen (rechtsgelijkheid).
 - Toepassing van het draagkrachtbeginsel betekent onder meer het rekening houden met het samenlevingsverband waarin de belastingplichtige verkeert.
- De wetgever dient bij het opleggen van belastingen zoveel mogelijk uit te gaan van een normale fiscale structuur. Het invoeren van andere dan fiscale overwegingen in de belastingstructuur dient dan ook slechts na zorgvuldige afweging met andere methoden dan het fiscale instrument plaats te vinden.
 - Rechtszekerheid en rechtsbescherming veronderstellen vooral een deugdelijke rechtsgang bij geschillen, het bij hoge uitzondering invoeren van bepalingen met

terugwerkende kracht tot het moment van afkondiging (waarna er snel nieuwe wetgeving moet komen), een duidelijke wetsterminologie en wetssystematiek en het waarborgen van de privacy van de belastingplichtige.

8. Belastingwetten dienen fraudebestendig te worden opgezet en geformuleerd.

9. Belastingwetten moeten uitvoerbaar zijn.

Analyse van het functioneren van de belastingen

10. De vraag rijst of het belastingstelsel in de loop der jaren toereikend is afgestemd op de stormachtige groei van de belastingdruk.

11. Er is een spanning ontstaan tussen enerzijds de mogelijkheid de belastingen verder op te voeren en anderzijds de tamelijk autonome tendens tot hogere collectieve uitgaven in onze verzorgingsstaat.

12. Het is zeer de vraag of belastingen nog wel toereikend naar draagkracht worden opgelegd gelet op onder meer de werking van de premies sociale zekerheid en nieuwe, niet aan inkomens gerelateerde belastingen; de praktijk van de aftrekposten; de toename van het aantal inkomensgerelateerde prijzen; het afwentelen van de inkomstenbelasting.

13. De belangrijkste knelpunten in de structuur van ons belastingsysteem zijn:

a. inzake de verhouding directe/indirecte belastingen: een, gelet ook op verhoudingen elders in Europa, te zwaar accent op de directe ten opzichte van de indirecte belastingen.

b. binnen de directe belastingen:

1. De omvang van het verschil tussen het (hoogste) IB- en vennootschapsbelastingtarief.

2. Een hoge gezamenlijke druk van inkomsten- en vermogensbelasting.

c. inzake de inkomstenbelasting:

1. Het tegelijkertijd realiseren van een gelijkwaardige behandeling van mannen en vrouwen en het tot uitdrukking brengen van de draagkrachtverhogende werking van een samenlevingsverband (gehuwd dan wel ongehuwd) ten opzichte van het niet-samenleven. Bovendien: fiscale neutraliteit ten aanzien van het al dan niet huwen, samenwonen, thuis of buitenshuis werken en geen inbreuk op de privacy.

2. Belastingheffing over schijnwinsten.

3. Sfeerovergangenprobleem.

4. Een veelal als te zwaar ervaren belasting op neveninkomsten.

5. Ten aanzien van inkomsten uit vermogen:

a. het ontbreken van een vermogenswinstbelasting;

b. het ontbreken van inflatieneutrale belastingen.

6. De aftrekposten.

7. De tarieven: absolute hoogte, marginaal tarief, bijzonder tarief.

d. ten aanzien van de vennootschapsbelasting: verschillende behandeling vreemd en eigen vermogen.

e. Inflatie brengt op willekeurige wijze verschuivingen teweeg in inkomens en vermogens. Een belastingheffing die geen rekening houdt met de inflatie is onrechtvaardig.

14. De ingewikkeldheid van de belastingen dreigt de administratief zwakkeren zwaarder te treffen en werkt een ontgaan en ontduiking in de hand.

15. Verlaging van de belastingdruk en een beter belastingstelsel kan de animo tot frauderen doen afnemen. Daarnaast: betere controle en betere toepassing van boeten.

16. Het besef groeit dat de belastingdienst niet in staat is het huidige belastingstelsel bevredigend te laten functioneren.

17. Ten aanzien van de belastingdienst is nodig: een adequate huisvesting, een goede onderlinge coördinatie tussen de verschillende diensten, meer lokale voorlichting, geen verdere centralisatie, eerder decentralisatie van de dienst, meer het accent op ontwrichtende constructies en grootscheepse aanpak van het misbruik en onderzoek naar de noodzaak de belastingdienst grotere bevoegdheden te geven. Voorts zal er bij nieuwe wetgeving meer aandacht moeten komen voor de uitvoerbaarheid ervan. Permanente toetsing en begeleiding van deze uitvoeringsaspecten vanuit het departement is gewenst.

Inkomstenbelasting en inkomensbegrip

18. Een belasting op het totaal van de jaarvertering in de plaats van het belasten van inkomens wordt afgewezen vanwege de inbreuk op de privé-sfeer waartoe een verteringsbelasting leidt, en het ontbreken van een dergelijke belasting in onze buurlanden.

19. De inkomstenbelasting zal structureel verbeterd moeten worden. De vermogensvergelijkingstheorie als grondslag om de totale draagkracht van een belastingplichtige vast te stellen, roept dezelfde bezwaren op als een verteringsbelasting.

20. Gezocht moet worden in de richting van een verruiming van het inkomensbegrip waardoor rekening kan worden gehouden met gerealiseerde reële waarde-stijgingen dan wel waardedalingen van vermogensbestanddelen, die bronnen van inkomen vormen. Aldus zouden vermogenswinsten en vermogensverliezen worden geïncorporeerd in het inkomensbegrip.

21. De uitvoerbaarheid van een dergelijke vermogenswinstbelasting is echter twijfelachtig. Daarom wordt een beperking bepleit tot enkele specifieke vermogenswinsten: een belastingheffing op gerealiseerde winsten op speculatieve onroerend-goedtransacties en de waarde-stijging van blote eigendom die onder bezwarende titel is verkregen. Nagegaan moet worden hoe het verliezen van fiscale claims als gevolg van sfeerovergang of vertrek naar het buitenland voorkomen kan worden.

Inflatie en belastingheffing

22. Maatregelen om te komen tot een inflatieneutrale belastingheffing zijn noodzakelijk om een belangrijke bijdrage te leveren tot herstel van de motieven die aan onze belastingwetgeving ten grondslag liggen.

23. Ten aanzien van bedrijfswinsten: elk jaar is herrekening van het beginvermo-

gen met een algemene prijsindex nodig. Daarnaast blijven de substantialistische waarderingsmethoden voor de berekening van de jaarwinst intact.

24. Ten aanzien van rentebaten: uitschakeling van het inflatiedeel van de rente, uit te drukken in een percentage dat voor alle rentebaten geldt (ook voor rente begrepen in uitkeringen van polis en van levensverzekering) en welk percentage aan het begin van elk jaar wordt vastgesteld op basis van de inflatie in het vorige jaar.

25. Inzake rentelasten: in principe geldt hier hetzelfde als voor de rentebaten, echter met twee belangrijke randvoorwaarden:

1. Hypotheekrente: gefaseerde invoering van het onder punt 24 aangeduide systeem in een periode van 15 jaar; het eerste jaar 1/15, het tweede jaar 2/15 etc.

2. Er moet een herstel komen van het evenwicht tussen koop- en huurlasten.

26. Voor de rente begrepen in uitkeringen van polissen van levensverzekeringen zou toepassing van een bijzonder tarief c.q. verruimde middelingsregeling overwogen kunnen worden.

27. Inzake opbrengsten van aandelen: toepassing van een inflatiecoëfficiënt op het oorspronkelijk gestorte kapitaal en recht op IB-vrije herkapitalisatie (c.q. dividenduitkering) ten belope van de aldus berekende nominale kapitaalsvergroting.

28. Inzake aanmerkelijk belang: de onder punt 27 bedoelde IB-vrije inflatie – bonusaandelen worden voor de toekomstige aanmerkelijk-belangheffing op de pariwaarde gesteld.

29. In de heffing van de overdrachtsbelasting bij onroerend-goedtransacties zal het belasten van de vermogenswinst tot gelding gebracht moeten worden. Een laag basistarief van 3 % wordt ingesteld over de verkoopwaarde ten laste van de koper, aangevuld met een extra heffing van 6 % over het verschil tussen verkoopwaarde en waarde ten tijde van de verkrijging ten laste van de verkoper.

Belastingheffing naar vermogen

30. Verhoging van de (algemene) belastingvrije voet voor de vermogensbelasting tot f 150.000,-. Deze wijziging sluit beter aan bij de rechtsgrond voor de vermogensbelasting; veel tijd en kosten worden bespaard, zowel bij de fiscus als bij belastingplichtigen. De reeds bestaande bijzondere vrijstellingen (ondernemings-, interings- en oudedagsvrijstelling alsmede bejaardenaftrek) moeten in stand blijven. Alleen de bestaande kinderaftrek kan vervallen.

31. Aanzienlijke verhoging van de belastingvrije voet voor de successierechten bij vererving naar kinderen wordt bepleit. Dit vanwege een betere aansluiting bij de rechtsgrond voor de successiebelasting. Bovendien ontstaat er een veel geringere behoefte aan kunstgrepen.

32. Harmonisatie van de belastingvrije voet voor de schenkingsrechten met die in het vorige punt genoemd.

33. Vrijstelling van successie- en schenkingsrecht bij vermogensovergangen tussen echtgenoten.

34. Geen verdere verhoging van het tarief van de vermogensbelasting en van het tarief van de successie- en schenkingsrechten bij vermogensovergang op kinderen.

De belastingheffing van uitgedeelde vennootschapswinsten

35. De dubbele belastingheffing van uitgedeelde vennootschapswinsten (vennootschapsbelasting en over het dividend inkomstenbelasting) is te zwaar; de positie van het eigen vermogen van het bedrijfsleven wordt hierdoor ondermijnd en daarmee de weerbaarheid. Het sparen in de vorm van deelnemen aan het risicodragend vermogen wordt ontmoedigd.

36. Er dient een globaal evenwicht te bestaan tussen de tarieven van de inkomsten- en vennootschapsbelasting. Dit zou tot gevolg kunnen hebben dat het Vpb-tarief enigszins verhoogd moet worden.

37. Er wordt op langere termijn gestreefd naar een volledige verrekening zoals in West-Duitsland; gezien de budgettaire consequenties wordt evenwel gedurende een aantal overgangsjaren een beperkte verrekening toegepast.

Belastingheffing voor gehuwden en ongehuwden

38. De belastingheffing voor gehuwden en ongehuwden is ingewikkeld omdat tegelijkertijd rekening moet worden gehouden met:

- de draagkrachtverschillen tussen alleenstaanden en gehuwd dan wel ongehuwd samenwonenden; voorts tussen alleenverdieners en zgn. tweeverdieners;
- de toenemende behoefte aan gelijkschakeling van ongehuwd en gehuwd samenwonenden in rechten en plichten;
- het respecteren van de gelijkwaardige positie van de gehuwde man en vrouw;
- het respecteren van de privacy.

39. Een volledige individuele heffing is ongewenst en onbillijk gelet op de draagkrachtverhogende effecten van het samenwonen ten opzichte van het alleen wonen en verdienen.

40. In het belastingsysteem zullen zowel de beginselen van een gelijke behandeling van mannen en vrouwen als de gezinsdraagkracht op herkenbare wijze tot uitdrukking moeten worden gebracht.

41. De fiscale wetgeving dient zoveel mogelijk fiscaal neutraal uit te werken op het al of niet gaan werken van de niet verdienende partner. De tendens in het huidige stelsel om het sluiten van een huwelijk om fiscale redenen achterwege te laten, dient te worden afgezwakt.

42. Een splitsingsstelsel dient te worden ingevoerd. Daarbij dient een delingsfactor 1,8 aangehouden te worden. Als beide partners buitenshuis werken en de zorg hebben voor kinderen onder 16 jaar, krijgt men een forfaitaire inkomensaftrek of een aftrekbaarheid van de uitgaven voor huishoudelijke hulp of kinderopvang tot een bepaald maximum.

43. De aanslag Inkomstenbelasting met toepassing van het splitsingsstelsel moet worden gesteld ten name van beide samenwonenden.

De premieheffing voor de volksverzekeringen

44. Een stroomlijning van de premieheffing volksverzekeringen in de tariefstructuur in de loon- en inkomstenbelasting is ook vanwege een noodzakelijke vereenvoudiging gewenst. De verzekeringsgedachte moet evenwel benadrukt blijven; daarom geen 'fiscalisering' van de premies volksverzekeringen.

45. Premies volksverzekeringen en loon- en inkomstenbelasting zullen op basis van dezelfde inkomensgrondslag opgelegd moeten worden; de aftrek voor de premies volksverzekeringen vervalt.

46. De sprong welke thans optreedt bij het bereiken van de maximum premie van de volksverzekeringen dient te worden opgeheven door een zodanig verloop van het belastingtarief, dat het totaal van premieheffing en belastingheffing leidt tot een gelijkmatig verloop.

47. Het kiezen van eenzelfde grondslag voor premieheffing en inkomstenbelastingheffing opent een nieuwe mogelijkheid om de progressie in het tarief van de loon- en inkomstenbelasting te matigen.

48. De ontwikkeling ten aanzien van de AOW tendert in de richting van een zelfstandige uitkering van een ongehuwdenpensioen voor mannen en vrouwen, ook als zij gehuwd zijn.

De premie-inkomensgrens kan (naar het peil van 1980) voor ongehuwden worden verlaagd tot f 40.000,— en voor gehuwden in bepaalde gevallen worden verhoogd tot f 56.000,—. De premies volksverzekeringen kunnen hierdoor worden verlaagd van 21 % naar 18 % van het premie-inkomen.

De tarieven van de loon- en inkomstenbelasting

49. De progressie in het tarief voor de loon- en inkomstenbelasting dient gematigd te worden, tegelijk met een beperken van de aftrekposten. Hiervan mag een belangrijke verbetering van de belastingmoraal worden verwacht; er zal voorts een ontmoediging van uitgaan op allerlei gekunstelde constructies.

50. Voorts is een verschuiving gewenst van de loon- en inkomstenbelasting naar de omzetbelasting. Gedacht wordt aan een gefaseerd verhogen van het lage tarief van 4 % naar 6 % in een eerste fase; in een volgende fase kan een aanpassing zowel van het lage als van het normale tarief worden doorgevoerd voorzover budgettair nodig.

51. De volgende beperkingen in aftrekposten worden aangebracht:

- a. Inzake kosten van verwerving van inkomsten uit dienstbetrekking:
 1. terugbrengen minimum-reiskostenaftrek van f 200,— naar f 120,— voor de eerste 15 in plaats van 10 km.
 2. 4 %-regeling. Overige kosten: wordt 2 % met minimum van f 60,— en maximum van f 600,—.
 3. opbrengst neveninkomsten: een vrijstelling van f 700,—.
- b. Premies volksverzekeringen: afschaffing van de aftrek van de premies volksverzekeringen.

c. Levensonderhoud bepaalde bloed- en aanverwanten als buitengewone last: drempel van f 200,— verhogen tot f 1.000,— of 2 % van het onzuiver inkomen.

d. Aftrek van rente van schulden als persoonlijke verplichting wordt beperkt tot f 5.000,—.

e. Verlaging van de aftrek door een verhoging van de drempel ziektekosten als buitengewone last van een bedrag van 1,25 x de ziekenfondspremie naar 1,5 x de ziekenfondspremie. Voorts worden de vermenigvuldigingsfactoren afgeschaft.

f. Giften blijven aftrekbaar zoals thans.

g. Aftrek studiekosten: verhoging van de drempel tot f 1.000,— of 2 % van het onzuiver inkomen.

52. Een beperking van de aftrekposten door middel van tax-credit is minder noodzakelijk geworden, gelet op de afzwakking van de progressie in de voorstellen van de commissie.

53. Terwille van de vereenvoudiging worden de bijzondere tarieven voor de loon- en inkomstenbelasting omgezet in een aftrek op de te belasten bijzondere, a-periodieke inkomsten. Te denken valt voorts aan een verruiming van de middelingsmogelijkheden.

54. Terzake van het progressieve tarief wordt een geleidelijke invoering bepleit van:

- a. een uniforme belastingvrije voet op een betrekkelijk laag niveau, waardoor het verschil tussen alle bestaande tariefgroepen komt te vervallen;
- b. een beperkte toepassing van het splitsingsstelsel voor gehuwden;
- c. een sterke vermindering van de progressie in het tarief met een maximum tarief van 60 %.

55. Voorgesteld wordt boven een uniforme belastingvrije voet van f 5.000,— zes schijven in te voeren waarvan één van f 20.000,— en vijf van f 15.000,— met een percentage van respectievelijk 12, 19, 40, 45, 50, 55, en voor het overige inkomen een maximum van 60 % vast te stellen. De premies volksverzekeringen bedragen 18 % te voldoen over de belastingvrije voet en de eerste twee schijven (tot f 40.000,—). Bij aanslagen voor gehuwden met toepassing van het splitsingsstelsel wordt dit bedrag tot f 56.000,— verhoogd.

56. De voorstellen van de commissie dienen in onderlinge samenhang gezien te worden: verlaging tarieven voor de loon- en inkomstenbelasting, enige verhoging van de vennootschapsbelasting, verhoging tarief omzetbelasting, sanering aftrekposten en het in te voeren splitsingsstelsel.

57. De voorgestelde wijzigingen in de heffingsgrondslag voor de inkomstenbelasting leiden voorts niet alleen tot een hogere belastingopbrengst, maar ook tot meer premieopbrengst. Dit kan leiden tot een verdere verlaging van de premieheffingspercentages van de volksverzekeringen.

58. De voorgestelde wijzigingen dienen geleidelijk te worden ingevoerd.

BIJLAGE: Cijfervoorbeelden**Toelichting bij de cijfervoorbeelden**

Bij de cijfervoorbeelden is uitgegaan van een belastingplichtige met een minimum-inkomen, modaal inkomen en resp. 2, 3 en 4 x modaal. Alle cijfers hebben betrekking op 1980.

Bij elk cijfervoorbeeld wordt een vergelijking gemaakt tussen I: ongehuwde (jonger dan 35 jaar), II: ongehuwde (35 jaar en ouder), III: gehuwden met een alleenverdiener, IV: gehuwden waarbij beide partners buitenshuis werken en V: anders samenlevenden waarbij beide partners buitenshuis werken en beide 35 jaar of ouder zijn.

De inkomsten worden steeds geacht te zijn genoten uit dienstbetrekking of uit buiten dienstbetrekking verrichte arbeid.

In de cijfervoorbeelden is verder rekening gehouden met enige bijzondere gegevens zoals eigen woning, rente op persoonlijke leningen en de minimale forfaitaire aftrekmogelijkheden voor reis- en overige kosten bij de beroepsuitoefening.

Bij elk cijfervoorbeeld wordt op basis van een aantal gegevens de inkomstenbelasting berekend alsmede de totaal door werknemer en werkgever verschuldigde premies volksverzekeringen, uitgaande van de huidige fiscale wetgeving en vervolgens op basis van de in het rapport gedane voorstellen.

Hierbij is rekening gehouden met de volgende wijzigingsvoorstellen:

- Terugbrengen van de minimum-reiskostenaftrek van *f* 200,— naar *f* 120,— voor de eerste 15 km.
- 2 % regeling met een minimum van *f* 60,— en een maximum van *f* 600,—. Indien de werkelijke kosten hoger zijn dan mogen deze in aftrek worden gebracht.
- Een vrijstelling van *f* 700,— bij opbrengst neven-inkomsten.
- Invoering van een inflatie-correctie bij rente op hypothecaire leningen ten behoeve van de eigen woning (nauw samenhangende met het bereiken van een meer reëel huurpeil). Hierbij is uitgegaan van de inflatie-correctie die na een overgangsfase van 15 jaar zal gelden. Bij een rentepercentage van 10 % en een inflatie van 5 % bedraagt de correctie $2/5 \times 10 \% = 4 \%$ zodat aftrekbaar blijft 6 %.
- Niet meer aftrekbaar stellen van de premies volksverzekeringen. In plaats daarvan komt er een bijtelling terzake van de door de werkgever betaalde premies volksverzekeringen (AKW, AWBZ, AAW) ter grootte van 8,7 % op basis van het in het rapport genoemde percentage van 18 % voor alle volksverzekeringen (maximaal *f* 3.480,—). Het maximum premie-inkomen voor ongehuwden bedraagt *f* 40.000,— en voor gehuwden, indien men een aanslag inkomstenbelasting ontvangt *f* 56.000,—.
- Rente boven *f* 5.000,— op persoonlijke leningen niet meer aftrekbaar.
- Indien het belastbaar inkomen van één van de partners meer dan *f* 40.000,—

bedraagt dan wel het gezamenlijk belastbaar inkomen meer dan f 60.000,—, voor gehuwden invoering van het splitsingsstelsel met een splitsingsfactor van 1,8. Voor anders samenlevenden is uitgegaan van de situatie dat zij als ongehuwden zullen worden belast. Met de mogelijkheid van een (forfaitaire) inkomensaf trek, indien beide huwelijkspartners buitenshuis werken en zij kinderen jonger dan 16 jaar te verzorgen hebben, is in de cijfervoorbeelden geen rekening gehouden.

— Invoering van een nieuw schijventarief met een uniforme belastingvrije som van f 5.000,—. Deze belastingvrije som geldt alleen voor de loon- en inkomstenbelasting en niet voor de premieheffing volksverzekeringen (zie onderstaande tabel).

schijfgrootte	cumulatief	premies volksverz.	IB- tarief	totaal	belasting- bedrag	cumula- tief
5000	—	18%	0%	18%		
20000	20000	18%	12%	30%	2400	2400
15000	35000	18%	19%	37%	2850	5250
15000	50000		40%	40%	6000	11250
15000	65000		45%	45%	6750	18000
15000	80000		50%	50%	7500	25500
15000	95000		55%	55%	8250	33750
over het meerdere			60%	60%		

In deze tabel is *niet* opgenomen de verhoogde premiegrens voor de volksverzekeringen van gehuwden. De hier bedoelde verhoogde premiegrens vindt slechts toepassing indien een aanslag met toepassing van het splitsingsstelsel wordt opgelegd. (In de sfeer van de loonbelasting blijft de verhoogde premiegrens buiten toepassing.) Indien er sprake is van gehuwde alleenverdiener dan wordt voor de loonbelasting de belastingvrije som verdubbeld van f 5.000,— naar f 10.000,—. Voor diegenen waarvoor in feite de loonbelasting eindheffing zal zijn blijft deze verhoogde belastingvrije som gelden, aangezien het splitsingsstelsel dan geen toepassing vindt.

Cijfervoorbeeld 1

Minimum-inkomen van f 24.143,— (1980), waarvan f 23.143,— uit dienstbetrekking en f 1.000,— neveninkomsten.
Rente op een persoonlijke lening van f 1.000,—; geen rekening is gehouden met buitengewone lasten en ook niet met een eigen woning.

A. Bestaande situatie

Inkomsten uit dienstbetrekking neveninkomsten	23.143,— 1.000,—		23.143,—
af: reiskostenforfait 4 % regeling	200,— 800,—		1.000,—
af: premies AOW/AWW 11,6 % van 22.143,— rente persoonlijke lening	2.569,— 1.000,—		23.143,—
Belastbaar inkomen	3.569,— 19.574,—		3.569,— 19.574,—

inkomstenbelasting + premieheffing			
I	2.821,—	4.651,— ¹	= 7.472,—
II	2.276,—	4.651,—	= 6.927,—
III	1.676,—	4.651,—	= 6.327,—

¹ 2.569,— x 21/11,6 = 4.651,—.

Het verschil van 4.651,— — 2.569,— = 2.082,— heeft betrekking op het werkgeversdeel premies volksverzekeringen en wordt in principe voor loontrekkenden betaald door de werkgever.

B. Voorstel

Inkomsten uit dienstbetrekking af: reiskostenforfait 2 % regeling	120,— 463,—		23.143,— 583,—
neveninkomsten vrijstelling	1.000,— 700,—		22.560,— 300,—
bij: werkgeversdeel premies volksverzekeringen 8,7 % over 22.560,—			1.963,— 24.823,—
af: rente persoonlijke lening Belastbaar inkomen			1.000,— 23.823,—
(= grondslag premieheffing)			

inkomstenbelasting + premieheffing			
I	2.259,—	4.288,— ¹	= 6.567,—
II	2.259,—	4.288,—	= 6.567,—
III	1.659,— ²	4.288,—	= 5.947,—

¹ Hiervan komt 1.963,— voor rekening van de werkgever, indien men in loondienst is.

² Geen splitsing, belastbaar inkomen minder dan 40.000,—.

Inkomstenbelasting over 23.823,— minus verhoogde belastingvrije som van 10.000,— = 1.659,—.

Cijfervoorbeeld 2

Modaal inkomen van f 34.000,— (1980), waarvan f 33.000,— uit dienstbetrekking en f 1.000,— neveninkomsten. Rente op een persoonlijke lening f 1.000,—; geen rekening is gehouden met buitengewone lasten en een eigen woning. Indien bij gehuwden en anders samenlevenden beiden buitenshuis werken is aangenomen dat de man f 30.000,— verdient incl. neveninkomsten en de vrouw f 4.000,—.

A. Bestaande situatie

Inkomsten uit dienstbetrekking neveninkomsten	33.000,— 1.000,— 34.000,—
af: reiskostenforfait 4 % regeling	200,— 800,—
af: premies AOW/AWW 11,6 % over 32.000,— rente persoonlijke lening	3.712,— 1.000,—
Belastbaar inkomen	4.712,— 28.288,—

inkomstenbelasting + premieheffing

I	5.551,—	6.720,— ¹	= 12.271,—
II	4.880,—	6.720,—	= 11.600,—
III	4.142,—	6.720,—	= 10.862,—

¹ 3.712,— x 21/11,6 = 6.720,—.

Het verschil 6.720,— - 3.712,— = 3.008,— komt bij loontrekken- den voor rekening van de werkgever.

B. Voorstel

Inkomsten uit dienstbetrekking af: reiskostenforfait 2 % regeling	33.000,— 120,— 600,—
neveninkomsten vrijstelling	1.000,— 700,—
bij: werkgeversdeel premies volksverzekeringen 8,7 % over 32.280,—	2.808,— 35.388,— 1.000,— 34.388,—
af: rente persoonlijke lening Belastbaar inkomen (= grondslag premieheffing)	1.000,— 34.388,—
inkomstenbelasting + premieheffing	10.374,— 10.374,— 9.524,—

¹ Geen splitsing, belastbaar inkomen minder dan 40.000,—. Inkom- stenbelasting over 34.388,— minus 10.000,— = 3.334,—.

Gehuwden en anders samenlevenden waarbij beiden buitenshuis werken

	man	vrouw
Inkomsten uit dienstbetrekking neveninkomsten	29.000,— 1.000,— 30.000,—	4.000,— — —
af: reiskostenforfait 4 % regeling	200,— 800,—	200,— 200,—
af: premies AOW/AWW 11,6 % over 28.000,— 3.248,— rente persoonlijke lening	1.000,— 29.000,— 4.248,—	400,— 3.600,— 3.182,—
Belastbaar inkomen	24.752,—	3.182,—

inkomstenbelasting + premieheffing

IV	3.214	6.637 ¹	= 9.851
V	(3.748 + 0) = 3.748	6.637	= 10.385

¹ Geen splitsing, gezamenlijk belastbaar inkomen onder 60.000,—. Inkomstenbelasting man 3.362,—, vrouw nihil.

² 30.062,— + 4.131,— x 21/11,6 = 6.637,—.

	man	vrouw
Inkomsten uit dienstbetrekking af: reiskostenforfait 2 % regeling	29.000,— 120,— 580,—	4.000,— — —
neveninkomsten vrijstelling	1.000,— 700,—	200,— 3.800,—
bij: werkgeversdeel premies volksverzekeringen 8,7 % over 28.300,— 2.462,— 31.062,—	28.300,— 28.600,— 8,7 % over 28.300,— 2.462,— 31.062,—	80,— 200,— 8,7 % over 3.800,— 331,—
af: rente persoonlijke lening Belastbaar inkomen	1.000,— 30.062,—	4.131,—

inkomstenbelasting + premieheffing

IV	3.362,— ¹	6.155,— ²	= 9.517,—
V	3.362,—	6.155,—	= 9.517,—

¹ Geen splitsing, gezamenlijk belastbaar inkomen onder 60.000,—. Inkomstenbelasting man 3.362,—, vrouw nihil.

² 30.062,— + 4.131,— x 18 % = 6.155,—.

Cijfervoorbeeld 3

2 x modaal inkomen f 68.000,— (1980), waarvan f 65.000,— uit dienstbetrekking en f 3.000,— neveninkomsten. Rente op persoonlijke leningen van f 4.000,—; geen rekening is gehouden met buitengewone lasten. Huurwaardeforfait eigen woning van f 1.170,— en een hypothecaire lening van f 100.000,— à 10 %.

Indien bij gehuwden en anders samenlevenden beiden buitenshuis werken, is aangenomen dat de man f 48.000,— verdient incl. f 3.000,— neveninkomsten en de vrouw f 20.000,—.

A. Bestaande situatie

Inkomsten uit dienstbetrekking	65.000,—
neveninkomsten	3.000,—
af: reiskostenforfait	200,—
4 % regeling	800,—
eigen woning: forfait	1.170,—
rente 10 % van f 100.000,—	10.000,—
af: premies AOW/AWW	5.382,—
maximum	4.000,—
rente persoonlijke lening	4.000,—
Belastbaar inkomen	48.788,—

B. Voorstel

Inkomsten uit dienstbetrekking	120,—
af: reiskostenforfait	600,—
2 % regeling	720,—
neveninkomsten	3.000,—
vrijstelling	700,—
bij: werkgeversdeel premies	3.480,— ¹
volksverzekeringen	70.060,—
8,7 % over 40.000,—	3.480,— ¹
eigen woning: forfait	1.170,—
rente ²	6.000,—
af: rente persoonlijke lening	4.830,—
Belastbaar inkomen	66.230,—
inkomstenbelasting + premieheffing	4.000,—
I	62.230,—
II	21.704,—
III	21.704,—

inkomstenbelasting + premieheffing	23.903,—
I	9.746,—
II	9.746,—
III	9.746,—

¹ Voor de premieheffing door de werkgever wordt geen onderscheid gemaakt tussen gehuwden en ongehuwden.

² Inflatiecorrectie uitgaande van de situatie na de overgangsfase van 15 jaar. Bij inflatie van 5 % bedraagt de correctie 2/5 x 10 % = 4%, dus aftrekbaar 6 %.

³ Splitting: 62.230,— : 1,8 = 34.572,—.

Inkomstenbelasting hierover is 4.219,— x 2 = 8.438,—.

⁴ Maximaal 18 % van 56.000,— = 10.080,—.

Gehuwden en anders samenlevenden waarbij beiden buitenshuis werken

	man	vrouw
Inkomsten uit dienstbetrekking	45.000,—	20.000,—
neveninkomsten	3.000,—	
af: reiskostenforfait	48.000,—	
af: reiskostenforfait	200,—	200,—
4 % regeling	800,—	800,—
eigen woning:		
forfait	1.170,—	1.000,—
af: rente	10.000,—	19.000,—
af: premies AOW/AWW	38.170,—	
11,6 % over 34.170,—	1.000,—	1.000,—
3.964,—	47.000,—	19.000,—
rente persoonlijke lening	7.964,—	
Belastbaar inkomen	30.206,—	16.796,—

inkomstenbelasting + premieheffing	
IV	10.380 ¹ = 18.285
V	11.166 = 18.212

¹ Bij de aanslag voor gehuwden wordt aan AOW/AWW maximaal 5.382,— geheven. Het meerdere aan inhoudingen wordt gerestitueerd. De restitutie geldt echter niet voor de door de werkgever betaalde premies AAW, AWBZ, AKW.

	man	vrouw
Inkomsten uit dienstbetrekking	45.000,—	20.000,—
af: reiskostenforfait	120,—	120,—
2 % regeling	600,—	400,—
neveninkomsten	44.280,—	19.480,—
vrijstelling	3.000,—	
af: reiskostenforfait	700,—	2.300,—
bij: werkgeversdeel premies	46.580,—	
volksverzekeringen max.	3.480,—	1.695,—
8,7 % van 19.480,—	50.060,—	
eigen woning:		
forfait	1.170,—	4.830,—
af: rente	6.000,—	45.230,—
af: rente persoonlijke lening	4.000,—	
Belastbaar inkomen	41.230,—	21.175,—

inkomstenbelasting + premieheffing	
IV	10.080,— = 18.554,—
V	7.683,—
	11.012,— +
	18.695,—

¹ Splitting: 41.230,— + 21.175,— = 62.405,— : 1,8 = 34.669,—. Inkomstenbelasting hierover is 4.237,— x 2 = 8.474,—.

3 x modaal inkomen van f 102.000,— (1980), waarvan f 97.000,— uit dienstbetrekking en f 5.000,— neveninkomsten. Rente op persoonlijke leningen f 8.000,—; geen rekening is gehouden met buitengewone lasten. Huurwaardeforfait eigen woning van f 2.340,— en een hypothecaire lening van f 200.000,— à 10 %.

Indien bij gehuwden en anders samenlevenden beiden buitenshuis werken is aangenomen dat de man f 70.000,— verdient incl. f 5.000,— neveninkomsten en de vrouw f 32.000,—.

A. Bestaande situatie

Inkomsten uit dienstbetrekking neveninkomsten	97.000,— 5.000,— <u>102.000,—</u>
af: reiskostenforfait 4 % regeling	200,— 800,—
eigen woning: forfait af: rente	2.340,— 20.000,— <u>./ 17.660,—</u>
af: premies AOW/AWW max. 5.382,— rente persoonlijke lening 8.000,— Belastbaar inkomen	1.000,— 101.000,— <u>./ 83.340,—</u> <u>./ 13.382,—</u> <u>69.958,—</u>

B. Voorstel

Inkomsten uit dienstbetrekking af: reiskostenforfait 2 % regeling	120,— 600,— <u>720,—</u>
neveninkomsten vrijstelling	5.000,— 700,— <u>4.300,—</u>
bij: werkgeversdeel premies volksverzekeringen max.	100.580,— <u>3.480,—¹</u> <u>104.060,—</u>
eigen woning: forfait af: rente ²	2.340,— 12.000,— <u>./ 9.660,—</u>
af: persoonlijke lening Belastbaar inkomen	94.400,— <u>./ 5.000,—</u> <u>89.400,—</u>

inkomstenbelasting + premieheffing

I	25.821,—	9.746,—	=	35.567,—	=	35.120,—
II	24.584,—	9.746,—	=	35.330,—	=	35.120,—
III	23.223,—	9.746,—	=	31.969,—	=	28.314,—

¹ Voor de premieheffing wordt de gehuwde door de werkgever als ongehuwde beschouwd.

² In verband met inflatiecorrectie slechts aftrekbaar 6 % van 200.000,— = 12.000,—.

³ Splijting: 89.400,— : 1,8 = 49.667,—.
Inkomstenbelasting hierover is 9.117,— x 2 = 18.234,—.

Gehuwden en anders samenlevenden waarbij beiden buitenshuis werken

	man	vrouw		man	vrouw
Inkomsten uit dienstbetrekking neveninkomsten	65.000,— 5.000,— <u>70.000,—</u>	32.000,—		65.000,—	32.000,—
af: reiskostenforfait 4 % regeling	200,— 800,—	200,— 800,—		120,— 600,—	600,— 720,—
eigen woning: forfait	2.340,—			2.340,—	
af: rente	20.000,—	11,6 % over 31.000,—		3.480,—	2.721,—
af: premies AOW/AWW maximum	51.340,—	5.382,—		72.060,—	
af: rente	20.000,—	8.000,—		9.660,—	
Belastbaar inkomen	<u>37.958,—</u>	<u>27.404,—</u>		<u>62.400,—</u>	<u>34.001,—</u>

inkomstenbelasting + premieheffing

IV (7.379 + 6.544) = 13.923	12.660 ¹ = 26.583
V (8.301 + 4.597) = 12.898	16.256 ² = 29.154

inkomstenbelasting + premieheffing

IV	19.122,— ¹	10.080,—	=	29.202,—
V	(12.330,— + 4.110,—) = 16.440,—			
	(7.200,— + 6.120,—) = 13.320,—			
			=	29.760,—

¹ Zie noot 1 pag. 101 linkerkolom.

² (5.382,— + 3.596,—) x 2/11,6 = 16.256,—.

¹ 57.400,— + 34.001,— = 91.401,— : 1,8 = 50.778,—.
Inkomstenbelasting hierover is 9.561,— x 2 = 19.122,—.

Cijfervoorbeeld 5

4 x modaal inkomen van f 136.000,—, waarvan f 126.000,— inkomsten uit dienstbetrekking en f 10.000,— neveninkomsten.

Rente op persoonlijke leningen f 12.000,—; geen rekening is gehouden met buitengewone lasten. Huurwaardeforfait eigen woning f 4.680,— en een hypothecaire lening van f 350.000,— à 10 %.

Indien bij gehuwden en anders samenlevenden beiden buitenshuis werken is aangenomen dat de man f 90.000,— verdient incl. f 10.000,— neveninkomsten en de vrouw f 46.000,—.

A. Bestaande situatie

Inkomsten uit dienstbetrekking	126.000,—	Inkomsten uit dienstbetrekking	126.000,—
neveninkomsten	10.000,—	af: reiskostenforfait	120,—
	136.000,—	2 % regeling	600,—
af: reiskostenforfait	200,—	neveninkomsten	10.000,—
4 % regeling	800,—	vrijstelling	700,—
	1.000,—	bij: werkgeversdeel premies	
eigen woning: forfait	4.680,—	AOW/AWW max.	
af: rente	35.000,—		
	30.320,—	eigen woning: forfait	4.680,—
	104.680,—	af rente ¹	21.000,—
af: premies AOW/AWW max. 5.382,—	17.382,—	af: rente persoonlijke lening	
rente persoonlijke lening	12.000,—	Belastbaar inkomen	116.740,—
Belastbaar inkomen	87.298,—		

inkomstenbelasting + premieheffing

I	36.487,—	9.746,—	=	46.233,—	inkomstenbelasting + premieheffing	=	50.994,—
II	35.166,—	9.746,—	=	44.912,—		=	50.994,—
III	33.670,—	9.746,—	=	43.416,—		=	41.450,—

¹ In verband met inflatiecorrectie slechts aftrekbaar 6 % van 350.000,— = 21.000,—.

² Splitsing: 116.740,— : 1,8 = 64.856,—.
Inkomstenbelasting hierover is 15.685,— x 2 = 31.370,—.

Gehuwden en anders samenlevenden waarbij beiden buitenshuis werken

	man	vrouw	man	vrouw
Inkomsten uit dienstbetrekking	80.000,—	46.000,—	Inkomsten uit dienstbetrekking	80.000,—
neveninkomsten	10.000,—		af: reiskostenforfait	120,—
	90.000,—		2 % regeling	600,—
af: reiskostenforfait	200,—	200,—	neveninkomsten	10.000,—
4 % regeling	800,—	800,—	vrijstelling	700,—
	89.000,—	1.000,—	bij: werkgeversdeel premies	
eigen woning: forfait	4.680,—		volksverzekeringen max.	
af rente: 35.000,—	30.320,—			
	58.680,—			
af: premies AOW/AWW maximum	5.382,—	11,6 % over 45.000,—		
rente persoonlijke lening: 12.000,—	17.382,—	5.220,—	eigen woning: forfait	4.680,—
Belastbaar inkomen	41.298,—	39.780,—	af: rente 21.000,—	16.320,—
				75.740,—
			af: rente persoonlijke lening	5.000,—
			Belastbaar inkomen	70.740,—
			inkomstenbelasting + premieheffing	
			IV (8.715 + 11.646) = 20.361	13.976 ¹ = 34.337
			V (9.647 + 9.038) = 18.685	19.193 ² = 37.878

¹ Zie noot pag. 101 linkerkolom.

² (5.382,— + 5.220,—) x 2/11,6.

¹ Splitsing: 70.740,— + 48.760,— = 119.500,— : 1,8 = 66.389,—.
Inkomstenbelasting hierover is 16.375,— x 2 = 32.750,—.

SAMENVATTING (bedragen in guldens)

minimum inkomen

	Bestaande situatie			Voorstel		
	Inkomsten-belasting	Premie-heffing	Totaal	Inkomsten-belasting	Premie-heffing	Totaal
I	2821	4651	7472	2259	4288	6567
II	2276	4651	6927	2259	4288	6567
III	1676	4651	6327	1659	4288	5947
IV	—	—	—	—	—	—
V	—	—	—	—	—	—

modaal inkomen

I	5551	6720	12271	4184	6190	10374
II	4880	6720	11600	4184	6190	10374
III	4142	6720	10862	3334	6190	9524
IV	3214	6637	9851	3362	6155	9517
V	3748	6637	10385	3362	6155	9517

2 x modaal inkomen

I	14157	9746	23903	14504	7200	21704
II	13109	9746	22855	14504	7200	21704
III	11956	9746	21702	8438	10080	18518
IV	7905	10380	18285	8474	10080	18554
V	7046	11166	18212	7683	11012	18695

3 x modaal inkomen

I	25821	9746	35567	27920	7200	35120
II	24584	9746	35330	27920	7200	35120
III	23223	9746	31969	18234	10080	28314
IV	13923	12660	26583	19122	10080	29202
V	12898	16256	29154	16440	13320	29760

4 x modaal inkomen

I	36487	9746	46233	43794	7200	50994
II	35166	9746	44912	43794	7200	50994
III	33670	9746	43416	31370	10080	41450
IV	20361	13976	34337	32750	10080	42830
V	18685	19193	37878	27124	14400	41524