



Alternatieven voor de huidige inkomstenbelasting

DRS. D. A. ALBREGTSE

Inleiding

„Het gaat fout met de inkomstenbelasting”. Deze conclusie van Juch in een recent nummer van het *Weekblad voor Fiscaal Recht*, geheel gewijd aan het fiscaal wetgevingsproces, zullen vele fiscalisten zonder meer onderschrijven 1). De reparatiewetgeving is volgens velen zijn doel voorbij geschoten. De Wet inkomstenbelasting 1964 is er nog onleesbaarder, ondoorzichtiger en onuitvoerbaarder door geworden dan ze als was. De detailregelingen dreigen de structuur van de inkomstenbelasting te overwoekeren 2). De detailregelingen, bedoeld om „lekken” in de inkomstenbelasting te dichten en daarmee het ontgaan en on-eigenlijk gebruik tegen te gaan, doen zelf weer nieuwe „lekken” ontstaan, waardoor de roep om weer nieuwe reparatiemaatregelen nog toeneemt. Ook de wetgever zelf ziet dat gevaar wel in. Tijdens de behandeling van het eerste pakket reparatiemaatregelen werden zowel in de Tweede als in de Eerste Kamer moties aangenomen die ten doel hadden de regering ertoe te bewegen te streven naar een meer structurele verbetering en een grotere doorzichtigheid van het belastingstelsel. Vooral het inkomensbegrip en de tariefstructuur van de inkomstenbelasting zijn aan een grondige opknappbeurt toe, vinden vele parlementariërs. De zogenaamde reparatiewetgeving dient zich te beperken tot „concrete ernstige leemten” in de sfeer van de belastingheffing 3).

Overigens is het niet voor het eerst dat de inkomstenbelasting zo fel bekritiseerd wordt. Al in 1969 vond Christiaanse in de felle kritiek op de inkomstenbelasting in Nederland aanleiding om te pleiten voor een „eerherstel” van die belasting 4).

De kritiek op de Nederlandse inkomstenbelasting speelt zich op een aantal niveaus af. Ten eerste wordt het bestaan van inkomstenbelasting op zich ter discussie gesteld. De vraag of de inkomstenbelasting moet worden afgeschaft en wat er dan voor in de plaats moet komen, staat hierbij centraal. Veel kritiek heeft daarnaast te maken met de gebreken van het bij de heffing van inkomstenbelasting gehanteerde inkomensbegrip. Ge-

combineerd met de hoge (marginale) tarieven moet dit volgens velen wel leiden tot een zeer ingewikkelde belastingwetgeving om enigszins aan het rechtvaardigheidsbeginsel te kunnen voldoen 5). Hierdoor wordt de wet onuitvoerbaar en nemen ontgaan en onduiken sterk toe. De prikkel daartoe is immers, gezien de hoge tarieven, erg groot. Allerwegen wordt dan ook gepleit voor herbezinning over, en hervorming van ons belastingstelsel. Het leek mij zinnig om in deze

Deze rubriek wordt verzorgd door het Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam

rubriek eens enkele min of meer uitgewerkte gedachten over hoe het nu verder moet met onze inkomstenbelasting op een rijtje te zetten. Misschien kan dat de verdere discussie, ook onder economen, stimuleren.

Uitgaven- of inkomstenbelasting

In de jaren zestig en zeventig zijn herhaaldelijk pleidooien gevoerd de bestaande inkomstenbelasting, met al zijn gebreken, af te schaffen of althans in betekenis te laten afnemen, en een uitgavenbelasting ervoor in de plaats te stellen 6). In tegenstelling tot de inkomstenbelasting, waarbij het inkomen maatstaf van heffing is, vormen bij een uitgavenbelasting, ook wel consumptie- of verteringsbelasting genoemd, de consumptieve bestedingen het aanknopingspunt. In een tijd, gekenschetst door de aanhangers van een uitgavenbelasting als één van overconsumptie en onderproductie, zou een belasting geheven over consumptieve belastingen beter passen. De manier waarop het inkomen wordt aangewend, is een betere graadmeter voor welzijnsverschillen dan de bestaande inkomensverschillen 7). De voordelen die aan een uitgavenbelasting worden toegeschreven, zijn vooral gelegen in haar economische effecten. Zo valt aan te nemen dat de spaarneiging en het arbeidsaanbod positief zullen worden beïnvloed. Voorts werkt ze neutraal ten opzichte van de allocatie van spaargelden. De on-

dernemingsvrijheid wordt beter door een uitgavenbelasting gewaarborgd dan door een inkomstenbelasting. Zij heeft immers veel minder invloed op de investeringsstructuur van de onderneming. Ook beslissingen over financieringsstructuur worden niet langer beïnvloed door fiscale factoren. Van de invoering van de uitgavenbelasting, gepaard gaande met de afschaffing van de inkomstenbelasting, wordt dan ook een positief effect op de produktiviteit verwacht. Waar het inkomen vandaan komt, is niet langer van belang. Of het nu gaat om looninkomsten, vermogenswinsten of schenkingen, het doet niet ter zake. De problemen die het huidige inkomensbegrip van de inkomstenbelasting met zich meebrengen, bestaan niet meer. Toch blijven nog vele vragen ter beantwoording over als men zou besluiten tot invoering van een dergelijke belasting, zeker als men bij de heffing ervan rekening wil gaan houden met draagkrachtelementen 8).

Hoewel een uitgavenbelasting ongetwijfeld een aantal problemen die samenhangen met de bestaande inkomstenbelasting zal oplossen, vraagt men zich toch af of de problemen die de invoering en uitvoering van een uitgavenbelasting met zich meebrengen niet veel groter zijn, dan de problemen waarmee we nu geconfronteerd worden. Overigens valt op dat, hoewel velen een uitgavenbelasting als alternatief voor een inkomstenbelasting afwijzen, die afwijzing zelden fundamenteel wetenschappelijk wordt beargumenteerd.

Soms, onder meer door Cnossen, wordt ervoor gepleit de inkomstenbelasting in gereduceerde vorm naast de uitgavenbelasting te laten voortbestaan, om belasting te heffen over hogere inkomens 9). De inkomstenbelasting krijgt dan een soort „rentbelasting”-karakter toebedeeld. Zij dient ertoe tijdelijke

1) D. Juch, De belastingadviseur en de reparatiewetgeving, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, nr. 5522, 19/26 november 1981, blz. 1264-1271.

2) Vergelijk m.n. H. J. Hofstra, Vereenvoudiging van de inkomstenbelasting, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, nr. 5517, 15 oktober 1981, blz. 1137-1142.

3) Gedoeld wordt op de moties ingediend door Van Rooyen in de Tweede Kamer, en door Christiaanse in de Eerste Kamer resp. Tweede Kamer, Tweede Kamer, zitting 1979-1980, 15 516, nr. 16, en Eerste Kamer, zitting 1979-1980, 15 516, nr. 42 g.

4) J. H. Christiaanse, *Eerherstel voor de inkomstenbelasting*, 1969.

5) Vergelijk H. J. Hofstra, Herziening van het belastingrecht, *Themis*, nr. 5/6, 1978, blz. 588/589.

6) Enkele voorbeelden: Th. A. Stevers, *Schets van een hervorming van ons belastingstelsel*, 1964; D. Brüll, *Inkomens- of uitgavenbelasting*, 1967; S. Cnossen, *De belasting van de toekomst?*, 1978.

7) Cnossen, *De belasting van de toekomst?*, 1978, blz. 5-13, 38.

8) Zie o.m. Stevers, *Schets van een hervorming van ons belastingstelsel*, 1964.

9) Cnossen, op. cit., blz. 40.

schaarstepremies te elimineren. Fundamenteel is daarbij wel dat het inkomensbegrip wordt herzien, aldus Cnossen.

Productiebelasting

Een zelfde gedachtengang treft men wel aan bij degenen die pleiten voor invoering van een stelsel van productiebelastingen ter vervanging van de huidige inkomsten- en loonbelasting. We bespreken enkele stelsels.

Stelsel-Hofstra

Hofstra heeft herhaaldelijk gepleit voor de invoering van een stelsel van belastingen dat rechtstreeks aanknoopt bij de vorming van het inkomen en de productie (10). Uitgangspunt daarbij is zijn socialistische staatsopvatting. De overheid heeft naar zijn mening een zelfstandig recht op een aandeel in de productie. Ze is medevennoot in de onderneming die de Nederlandse economie heet. Belastingen, zoals die nu worden geheven in de vorm van de inkomstenbelasting, stoelen op het idee dat belastingbetalingen eigendomsoverdrachten zijn van burgers naar de overheid voor aan hen bewezen diensten. Belastingheffing, in de gedachtengang van Hofstra, is de vorm waarin de overheid haar beschikingsmacht realiseert over het haar krachtens aard en functie toekomende deel van het nationaal inkomen. Slechts om historische en technische redenen „loopt” dit tijdelijk door de kas van belastingplichtigen heen. Op grond van deze gedachtengang komt Hofstra tot de conclusie dat productiebelastingen hierbij het best aansluiten.

In grote lijnen ziet het voorstel van Hofstra er als volgt uit. De bestaande loonbelasting en premieheffing worden vervangen door een proportionele belasting over de totale arbeidskosten van werkgevers. Een objectieve loonsombelasting derhalve, geheven naar een vast tarief. Op het eerste gezicht zou men denken dat dit een aanzienlijke verzwaring van de druk op ondernemingswinsten ten gevolge zal hebben ten gunste van de druk op het looninkomen. Ten opzichte van de huidige situatie is dat echter volgens Hofstra niet het geval. Loonbelasting en premieheffing worden ook nu al, zij het onbedoeld, geheel afgewenteld op de werkgevers en daarmee op de ondernemingswinsten. Winsten en andere inkomens worden eveneens belast naar een proportioneel tarief. Het winstbegrip moet de onderneming en haar continuïteit tot uitgangspunt nemen.

De inkomstenbelasting blijft bestaan, maar treft alleen hogere inkomens. Het inkomensbegrip moet ook rechtstreekse vermogensveranderingen, zoals vermogenswinsten en -verliezen, omvatten. Hofstra pleit voor een stelsel, waarbij de inkomstenbelasting al wordt voldaan bij aangifte. De inkomstenbelasting zal

niet pas nadat de aanslag is vastgesteld, worden geïnd.

Stelsel-Meeles

Vanuit een geheel andere achtergrond dan Hofstra, komt ook Meeles tot de conclusie dat een stelsel van productiebelastingen een goed alternatief vormt voor de bestaande inkomstenbelasting. Meeles wil die inkomstenbelasting ook voor de hogere inkomens geheel afschaffen, behoudens in de overgangssituatie (11). Meeles pleit voor een stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (niet te verwarren met de bestaande BTW!), bestaande uit een loonsombelasting, een investeringsbelasting, een dividendbelasting, een belasting op rente en een ondernemingswinstbelasting. De loonsombelasting van Meeles ziet er gecompliceerder uit dan die van Hofstra. Zo kan volgens Meeles niet volstaan worden met één ongedifferentieerd tarief. Een vereenvoudigd schijventarief lijkt hem ideaal. Ook zou naar zijn mening rekening gehouden moeten worden met individuele draagkrachtverschillen, die verband houden met leeftijd en het al dan niet gehuwd zijn. De aanwending van vermogen wil Meeles belasten met een dividend- en rentebelasting. De aanwending van duurzame produktiemiddelen en van grond- en hulpstoffen wordt belast met een zogenaamde investeringsbelasting. De belasting op ondernemingswinsten wil hij (eventueel) splitsen in een belasting op ondernemersloon (identiek aan de loonsomheffing) en een belasting op overwinsten. Om de situatie in het bedrijfsleven zowel conjunctureel als structureel te kunnen beïnvloeden, stelt Meeles voor de tarieven (beperkt) variabel te laten zijn, eventueel ook naar rato van de bedrijfstakken en/of de geografische situering van een onderneming. Meeles pleit er, evenals Hofstra, voor de loonbelasting en sociale-premieheffing te incorporeren in de voorgestelde loonsombelasting.

Stelsel-Tuk

Het door Tuk in 1971 geïntroduceerde stelsel ter vereenvoudiging van de bestaande inkomstenbelasting vertoont veel overeenkomsten met die van Hofstra en Meeles enerzijds, en dat van Hartog, dat hierna aan de orde komt, anderzijds (12). Tuk pleit allereerst voor een proportionele loonsomheffing met een tarief van 15%, te voldoen door werkgevers. Werkgevers met een loonsom van f. 10.000 of lager zijn vrijgesteld. Daarnaast bepleit hij een proportionele winstbelasting voor ondernemers/natuurlijke personen. Het tarief daarvan bedraagt 45%. De eerste f. 15.000, zo wordt voorgesteld, is vrijgesteld. Firma's worden onder de vennootschapsbelasting gebracht. Ten slotte stelt Tuk voor een progressieve inkomstenbelasting in te voeren voor inkomens — niet zijnde

winst uit onderneming — boven f. 25.000 (het voorstel werd in 1971 gedaan). Het marginale toptarief zal volgens Tuk niet hoger mogen zijn dan 50%. Deze inkomstenbelasting is in de visie van Tuk een sterk vereenvoudigde, vergeleken met de huidige. Zo zouden tariefsverschillen in verband met het al dan niet gehuwd zijn en het aantal kinderen moeten vervallen. De aftrek van rente in verband met consumptieve bestedingen en van persoonlijke verplichtingen zou sterk moeten worden beperkt. Voor aftrek van buitengewone lasten en giften is in het stelsel-Tuk geen plaats meer. Ook het eigen huis als bron van inkomen (het z.g. huurwaardeforfeit) zou hij willen schrappen. Middeling van inkomen over drie jaar is niet langer mogelijk.

Een proportionele inkomstenbelasting over lagere inkomens

Het is Hartog geweest die zo'n kleine twintig jaar geleden in *ESB* pleitte voor het invoeren van een (analytische) inkomstenbelasting met een vast proportioneel tarief, gedifferentieerd naar inkomenscategorie (13). Zo werd voorgesteld:

- looninkomsten voortaan te belasten met 10% loonbelasting;
- een dividend- en couponbelasting in te voeren van 15%, die ook zou gelden voor tantièmes en opbrengsten van beleggingen in onroerend goed, zoals huren;
- invoering van een winstbelasting van 30% geldend voor alle ondernemingen.

Dit alles zou, aldus Hartog, kunnen worden gecompleteerd met een synthetische inkomstenbelasting voor inkomens boven f. 25.000 (het was in 1962/1963 toen Hartog het voorstel deed) met een progressief tarief. Bij de vaststelling van dat tarief moet rekening worden gehouden met de samenstelling van het inkomen.

De opbrengst van zijn voorgestelde stelsel zal naar zijn mening beduidend lager zijn dan de opbrengst van de bestaande directe belastingen die hij erdoor wil vervangen. Dit vereist compensatie

10) Vergelijk vooral zijn uiteenzetting tijdens zijn afscheidscollege. De toekomst van de inkomstenbelasting, gepubliceerd in het *Weekblad voor Fiscaal Recht*, nr. 5248, 20 november 1975, blz. 1033-1045.

11) D. A. M. Meeles, *Inflatoire belastingheffing*, 1976; en D. A. M. Meeles, *Onze inkomstenbelasting: Hernieuwd pleidooi voor afschaffing*, *Fiscale Miniaturen*, 1978, blz. 133-141.

12) C. P. Tuk, Vijftientig jaar vereenvoudiging belastingen, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, nr. 5047, 22 juli 1971, blz. 549-598.

13) F. Hartog, Waarheen met onze sociale verzekeringen en met onze directe belastingen?, *ESB*, nr. 2366, 5 december 1962; nr. 2367, 12 december 1962; en nr. 2377, 23 februari 1963.

door verhoging van de tarieven der indirecte belastingen. Daarnaast moeten volgens Hartog de via de belastingen lopende inkomensoverdrachten geleidelijk worden afgeschaft.

Naast de beoogde vereenvoudiging verwacht Hartog de volgende grote voordelen door zijn voorstel te bewerkstelligen:

- het belastingstelsel zal de neiging tot ontduiken aanzienlijk beperken;
- de eenvoud van het stelsel maakt dat de perceptie- of inningskosten zullen dalen. Ook het feit dat de belastingdienst met veel minder mensen te maken krijgt (de kring van belastingplichtigen wordt veel kleiner), draagt hier aan bij;
- aanzienlijke stijging van de productiviteit. Immers de progressie is veel minder, speciaal voor wat betreft de inspanningsbeloningen 14).

Herziening van het inkomensbegrip

De voornaamste kritiek die op de inkomstenbelasting wordt geuit, heeft betrekking op het daarbij gehanteerde inkomensbegrip. Het inkomensbegrip is gebaseerd op de bronnentheorie. De belastingheffing knoopt aan bij de verschillende in de wet nader omschreven bronnen van inkomen, zoals winst uit onderneming, inkomsten uit arbeid en inkomsten uit vermogen. De bronnen zelf en veranderingen daarin worden, voor wat de inkomstenbelasting betreft, ongemoeid gelaten. Zo worden vermo-

genswinsten, buiten de ondernemingsfeer althans, niet belast. Ook wordt iets pas inkomen genoemd als het regelmatig voortvloeit uit een min of meer permanent aanwezige bron. Eénmalige uitkeringen van b.v. een levensverzekering of giften en prijzen uit een loterij, worden dan ook niet in de inkomstenbelastingheffing betrokken. Hetzelfde geldt voor erfenissen. De ontgaansmogelijkheden, b.v. in de vorm van het transformeren van belaste vermogensinkomsten in onbelaste vermogenswinsten, liggen voor het opscheppen. Daarnaast stellen de hoge marginale tarieven het inkomensbegrip op de proef. Om de inkomstenbelasting zo rechtvaardig mogelijk te laten werken, moeten tal van regelingen (veelal aftrekregelingen) in de wet worden opgenomen, die ervoor zorgen dat de maatstaf van heffing, in casu het belastbaar inkomen, zo nauwkeurig mogelijk aansluit bij ieders individuele draagkracht. Bij een ruimer inkomensbegrip, waarvoor dan ook door velen wordt gepleit, kan volstaan worden met lagere tarieven en derhalve met een minder detailistische wetgeving 15). Immers, de grovere werking werkt uiteindelijk minder verstrend door de lagere tarieven. De prikkels tot ontgaan en ontduiken zullen door dat alles minder worden.

Velen pleiten dan ook voor het hanteren van een nieuw inkomensbegrip, afgeleid uit de vermogensvermeerderingstheorie 16). Inkomen wordt op grond van die theorie gedefinieerd als eindvermogen minus beginvermogen plus de consumptieve bestedingen gedu-

rende een bepaald tijdvak. De theorie beoogt daarmee zowel de consumptie als de vermogensvermeerdering in de belastingheffing te betrekken. Hoewel, zoals gezegd, velen hebben gepleit voor toepassing van dit inkomensbegrip is het pas vrij recentelijk Cnossen geweest die vrij gedetailleerd heeft aangegeven wat invoering van een inkomensbegrip gebaseerd op de vermogensvermeerderingstheorie voor de Nederlandse inkomstenbelasting zou betekenen 17).

Tot slot

In het vorenstaande heb ik een aantal gedachten onder de aandacht willen brengen van de lezer van *ESB* over de toekomst van de Nederlandse inkomstenbelasting. Ik heb mij beperkt tot het aangeven van een aantal denkrichtingen. Uiteraard zijn er veel meer, al dan niet uitgewerkte gedachten en ideeën, vooral ook te vinden in de internationale literatuur, die het overwegen waard zijn.

D. A. Albregtse

14) Inspanningsbeloningen zijn inkomens door inspanning verkregen. Dit in tegenstelling tot schaarstepremies.

15) Vergelijk noot 5.

16) Vergelijk S. Cnossen, Hervormingen van de inkomstenbelasting, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, nr. 5465, 4 september 1980, blz. 901-934, en de aldaar aangehaalde literatuur.

17) Idem.