

# Herstructurering van de inkomstenbelasting: naar een bredere heffingsgrondslag en lagere tarieven

PROF. DR. R. S. SMITH\*

In bepaalde opzichten is onze inkomstenbelasting onrechtvaardig en verstoort het economische handelen. Sommige inkomsten worden niet of te laag belast; andere te hoog. De auteur van dit artikel toont aan dat de heffingsgrondslag van de inkomstenbelasting kan worden verbreed en de tarieven aanzienlijk verlaagd zonder dat de opbrengst daaronder lijdt of de bestaande drukverdeling geweld wordt aangedaan. Drie varianten worden onderzocht waarbij de belastingvrije voet met f. 10.000 wordt verhoogd en twee- of drieledige schijventarieven variërend van 29-45% worden ingevoerd. Interessant is de conclusie dat een proportioneel tarief van 29% toegepast op een verbrede heffingsgrondslag resulteert in een progressievere drukverdeling dan die van de huidige inkomstenbelasting. Ook wordt aandacht besteed aan de integratie van inkomstenbelasting en premieheffing volksverzekeringen.

## 1. Inleiding

In perioden van economische recessie wordt vaak een (extra) beroep gedaan op het fiscale stimuleringsinstrumentarium om de bedrijvigheid weer aan te zwengelen<sup>1</sup>). Het kan daarbij zowel de intensivering van bestaande maatregelen betreffen, als de introductie van nieuwe instrumenten. Tegenover deze specifieke maatregelen staan meer algemene tegemoetkomingen. Een voorbeeld daarvan is een generieke tariefverlaging<sup>2</sup>). Wil een dergelijke tariefverlaging daadwerkelijk van invloed zijn op b.v. de economische groei, dan dient zij substantieel te zijn. Een dergelijke forse verlaging is bij een hoog overheidstekort echter nauwelijks realiseerbaar. Een neutrale financiering van een dergelijke tariefverlaging is daarom in wezen alleen mogelijk door de heffingsgrondslag van de inkomstenbelasting te verbreden.

Het huidige fiscale inkomensbegrip, gebaseerd op de brontheorie, is beperkt gedefinieerd: alleen bepaalde, met name genoemde, inkomensbestanddelen worden aan de belastingheffing onderworpen. Deze z.g. bronnentheorie discrimineert zodoende tussen economische inkomensbestanddelen. Dit leidt tot economische inefficiënties, verstoringen van de besluitvorming in de marktsector en tot een inbreuk op de neutraliteit van de inkomstenbelasting<sup>3</sup>). Daarenboven wordt de horizontale gelijkheid geweld aangedaan. Overigens is niet alleen het beperkte inkomensbegrip oorzaak van de distorsies, ook tariefvoorzieningen zijn daaraan debet.

Hoge marginale tarieven oefenen vooral een negatieve invloed uit op de arbeidsinspanning en investerings- en ondernemingsactiviteiten en belemmeren daardoor de economische groei, welke juist sterk afhankelijk is van particuliere initiatieven en prikkels vanuit de marktsector. Andere ongewenste effecten van de hoge tarieven zijn de groei van het zwarte circuit, de verschuiving in de interpersonele inkomensverdeling, de beïnvloeding van het moment en de wijze waarop het (fiscale) inkomen gerealiseerd wordt. De conclusie kan derhalve zijn dat hoge marginale tarieven en een beperkte heffingsgrondslag distorsies veroorzaken in het economische besluitvormingsproces en de horizontale gelijkheid — een van de basisprincipes van een belasting naar draagkracht — aantasten.

Verbreding van de heffingsgrondslag scheidt de mogelijkheid de tarieven te verlagen. Zo'n tariefverlaging kan in twee vormen gegoten worden:

- a. alleen de toptarieven worden verlaagd, waardoor een minder progressieve structuur resulteert;
- b. over de gehele tarieflijn wordt een verlaging toegepast, zonder de effectieve progressie aan te tasten.

In enkele Amerikaanse studies<sup>4</sup>) is voor alternatief a gekozen met als motivering dat een verbreding van het inkomensbegrip (c.q. een vermindering van het aantal vrijstellingen en (tarief-

\* Hoogleraar aan de University of Alberta, Canada. Het artikel is geschreven gedurende een verblijf aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. De auteur dankt het Ministerie van Financiën voor de terbeschikkingstelling van gegevens en voor de nuttige discussies met ambtenaren van dit ministerie. Tevens is hij prof. dr. S. Cnossen en mr. C.A. de Kam erkentelijk voor hun commentaar op een eerdere versie van dit artikel. De auteur is uiteraard als enige verantwoordelijk voor de meningen en toegepaste methoden in dit artikel, alsmede voor eventuele tekortkomingen. Bijzondere dank geldt drs. P. Kavelaars, die het artikel heeft vertaald uit het Engels.

De volgende noten zijn door de bewerkte toegevoegd: 1-3, 5-11, 13-15. Een aantal van de noten uit de engelse versie is in de tekst zelf verwerkt. Een enkele noot is weggelaten omdat de betekenis daarvan voor de Nederlandse versie nihil is.

1) B.v. de WIR, de zelfstandigenaftrek, de vermogensaftrek en de dividendvrijstelling.

2) Tariefverlagingen kunnen aan de voet, aan de top of over de hele tarieflijn plaatsvinden (zie hierna). De effecten van de drie varianten zijn zeer verschillend.

3) Voor een overzicht van de distorsies die aan het beperkte inkomensbegrip dat ten grondslag ligt aan de huidige Wet op de inkomstenbelasting, verbonden zijn, wordt verwezen naar S. Cnossen, Hervorming van de inkomstenbelasting, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 4 september 1980, blz. 901-933.

4) Zie onder meer R.E. Hall en A. Rabushka, *Low tax, simple tax, flat tax*, McGraw-Hill, New York, 1983; J.A. Minarik, The future of the individual income tax, *National Tax Journal*, jg. 35, nr. 3, september 1982, blz. 231-243; J.A. Pechman en J.K. Scholz, Comprehensive income taxation and rate reduction, *Tax Notes*, 11 oktober 1982, blz. 83-93; J. Slemrod en S. Yitzhaki, On choosing a flat-rate income tax system, *National Tax Journal*, jg. 36, nr. 1, maart 1983, blz. 31-44; R.S. Smith, Base broadening and rate changes: a look at the canadian federal income tax, *Canadian Tax Journal*, jg. 32, nr. 2, maart-april 1984, blz. 277-293. De toptarieven van de inkomstenbelasting in Amerika en Canada zijn recent verlaagd tot resp. 50 en 34 procent. Er is nog een discussie gaande over de vraag of deze toptarieven nog verder moeten worden verlaagd.

faciliteiten) vooral de hogere-inkomensgroepen treft waardoor er een substantiële verschuiving van de belastingdruk naar deze groepen zal optreden. Door met name de toptarieven te verlagen kan dit effect worden gemitigeerd of zelfs geneutraliseerd. In paragraaf 3 zal blijken dat deze conclusie niet voor Nederland geldt. Of een verbreding van de heffingsgrondslag bij de hogere-inkomensgroepen terecht komt is sterk afhankelijk van het tot nu toe gehanteerde inkomensbegrip en de aard van de mutaties.

De conclusies die uit het onderhavige onderzoek naar voren komen zijn de volgende:

- een verbreding van de heffingsgrondslag is mogelijk;
- de tarieven kunnen worden verlaagd;
- ten gevolge van het gecombineerde effect van a. en b. zullen de effecten op de verticale gelijkheid (progressie) beperkt blijven.

De opbouw van het artikel is als volgt:

- bestudering van de effecten van een aantal inkomensafrekenen, bijzondere bepalingen en vrijstellingen op de omvang van de heffingsgrondslag (paragraaf 2);
- kwantificering van de onder 1 genoemde effecten voor een aantal inkomensklassen (zie eveneens paragraaf 2);
- ontwerpen van een aantal tariefstructuren die (nominaal) minder progressief en eenvoudiger van aard zijn dan de huidige structuur en waarin naast de belastingvrije voeten nog een eerste tariefschijf van f. 10.000 is verwerkt waar het 0%-tarief geldt (paragraaf 3).

Door de eerste tariefschijf tegen het 0%-tarief te belasten ontstaat in feite een belastingvrije voet van f. 18.183 (1980) voor alleenstaanden ouder dan 35 jaar en f. 20.489 voor de alleenverdienende gehuwde of duurzaam samenlevende partner.

Tabel 1. Opbouw van het belastbare inkomen 1980, in mrd. gl.

1. Inkomsten uit arbeid	205,3	
Aftrekbare kosten	5,3 -/-	
Netto inkomsten uit arbeid		200,0
2. Winst uit onderneming		17,7
3. Zuivere inkomsten uit eigen woning		7,5 -/-
4. Zuivere inkomsten uit ander onroerend goed		0,7
5. Zuivere inkomsten uit aandelen en obligaties		2,6
6. Zuivere inkomsten in de vorm van rente		4,4
7. Periodieke uitkeringen		1,1
8. Overig inkomen		1,5
9. Inkomen belast naar het bijzondere tarief		2,6 +
Onzuiver inkomen		223,1
10. Verminderingen		
- premies AOW/AWW	19,3	
- overige persoonlijke verplichtingen	2,6	
- interestvrijstelling	0,5	
- aftrekbare giften	0,4	
- buitengewone lasten	3,3	
- zelfstandigenaftrek	0,8	
- winstaftrek	0,4	
- fiscale oudedagsreserve	0,7	
- verliescompensatie	0,2	
Totaal		28,2 -/-
11. Belastbaar inkomen		194,9
12. Belastingvrije voeten		63,5 -/-
13. Belastbare som		131,4

Bron: De cijfers zijn ontleend aan schattingen voor 1980 van het Ministerie van Financiën welke gebaseerd zijn op projecties van de werkelijke ontvangsten in 1975. Sommige bedragen zijn evenwel gebaseerd op gegevens uit 1979, verschaft naar aanleiding van Kamervragen bij de behandeling van de z.g. Contourennota. De twee belangrijkste aanpassingen zijn de wijzigingen van de interestvoet van hypothecaire leningen en de correctie in verband met de winstinkomens. De cijfers van 1979 betreffende de winstinkomens zijn ook voor 1980 gehanteerd. De samenstelling van de zuivere inkomsten uit eigen woning is als volgt (in mrd. gl.):

- forfaitaire huurwaarde	1,580	
- hypotheekrente	9	-/-
- groot onderhoud	0,006	-/-
- pacht	0,035	-/-
- totaal	-/- 7,515	-/-

## 2. Naar een bredere heffingsgrondslag

### Algemeen

De distorsies die aan het inkomensbegrip gebaseerd op het bronnenstelsel verbonden zijn, treft men niet aan in een inkomstenbelasting die haar grondslag vindt in het SHS-inkomensbegrip 5). Het SHS-stelsel gaat er van uit dat al hetgeen de economische beschikkingsmacht van het individu doet toenemen en aangewend kan worden om aanspraken te doen gelden op het maatschappelijke goederenpakket als inkomen dient te worden aangemerkt. Het inkomen is derhalve opgebouwd uit de som van de consumptieve bestedingen en de verandering in de netto vermogenspositie. Deze benadering staat ook wel bekend onder de naam vermogensvermeerderingstheorie.

Met deze vermogensvermeerderingstheorie in gedachte zal een aantal componenten van de huidige loon- en inkomstenbelasting nader worden beoordeeld. In tabel 1 is een overzicht gegeven van de samenstelling van het macro-belastbare inkomen (c.q. de belastbare som) voor 1980. Deze belastbare som bedraagt 39% van het bruto nationaal produkt. In tabel 2 is aangegeven op welke wijze de heffingsgrondslag kan worden verbreed. Het blijkt dat de belastbare som zou kunnen toenemen met f. 71 mrd. (55 procent) tot f. 199,7 mrd.

Hierna zal op elk van de vijf in tabel 2 genoemde categorieën nader worden ingegaan. Daarbij zal ik mij beperken tot enkele hoofdpunten, omdat een volledige weergave van alle argumenten voor en tegen het afschaffen van inbreuken op het brede inkomensbegrip de lijn uit het betoog zou halen. Het gaat er hier om de alternatieven in de tariefstructuur aan te geven die mogelijk zijn bij een verbreding van de heffingsgrondslag.

### Elementen van een bredere heffingsgrondslag

#### Algemene verminderingen en aftrekken

Een inkomensbegrip gebaseerd op de vermogensvermeerderingstheorie laat het niet toe met consumptieve uitgaven rekening te houden. De keuze waar men wenst te wonen ligt b.v. in dat vlak. Reiskosten betreffende het woon-werkverkeer kunnen dan geen fiscale kostenpost zijn. Voor de verwervingskosten geldt dat 93% van de belastingplichtigen het forfait toepast en slechts 7% de werkelijke (hogere) kosten opvoert. Grosso modo wordt derhalve hetzelfde resultaat behaald door alleen rekening te houden met de werkelijke kosten voor zover zij meer bedragen dan f. 800 6). Ook het f. 150-forfait wordt geëlimineerd.

Interestkosten voortvloeiende uit schulden aangegaan ter verwerving van (consumptie)goederen die geen inkomensverwend karakter hebben, dienen niet tot aftrek te leiden 7).

Dat giften in de consumptieve sfeer liggen is evident; derhalve dient de aftrekbaarheid daarvan te worden afgeschaft 8).

#### Buitengewone lasten

Alle hier genoemde kosten liggen in de consumptieve sfeer en dienen derhalve in beginsel van aftrek te worden uitgesloten. Alleen ten aanzien van de aftrek ter zake van de kosten van ziekte is een ander standpunt verdedigbaar, omdat deze uitgaven veelal

5) Genoemd naar Schanz, Haig en Simons die als de grondleggers van dit inkomensbegrip kunnen worden beschouwd.

6) In de *Nota herstructurering tarief inkomstenbelasting* (Contourennota) wordt de (niet-aftrekbare) drempel op f. 200 gesteld (opbrengst 1982: f. 400 mln.). Evenals in dit artikel wordt in de nota overwogen het f. 150-forfait af te schaffen (zodanig te vervangen door een drempel van f. 200, waarboven werkelijke kosten wel aftrekbaar blijven). Ten aanzien van de reiskosten gaat de nota in dezelfde richting als hier geopperd.

7) Idealiter zou het genot ontleend aan het eigen gebruik van duurzame consumptiemiddelen (overeenkomstig de fiscale behandeling van de eigen woning) belast moeten worden, waar tegenover dan de rente aftrekbaar zou moeten zijn.

8) Zie b.v. ook: P. Kavelaars, De giftenaftrek in de inkomstenbelasting: een algemeen nut beogende regeling?, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 17 november 1983, blz. 1481-1486.

Tabel 2. *Verbreiding van het huidige inkomensbegrip, 1980; in mln. gld. a)*

<b>I. Algemene aftrekken</b>		
- reiskostenforfait: meer dan f. 200	478	
: f. 200	984	
- arbeidskostenforfait: 4% forfait (max. f. 800)	3.480	
: f. 150	303	
- rente van schulden anders dan die ter verwerving van een inkomensbron	1.590	
- giftenaftrek	353	
	<hr/>	7.188
<b>II. Buitengewone lasten</b>		
- onderhoudskosten naaste verwanten	178	
- studiekosten	318	
- ziektekosten	2.799	
	<hr/>	3.295
<b>III. Specifieke vrijstellingen</b>		
- kinderbijslag b)	6.948	
- onbelaste investeringssubsidies (WIR) c)	1.510	
- vermogenswinsten d)	2.500	
- hoger huurwaardeforfait e)	17.054	
- zelfstandigenaftrek	798	
- werkgeversaandeel premie AWBZ f)	4.704	
- FOR-dotatie voor zelfstandigen	700	
- aanspraken en premies voor pensioen plus rente op belegde gelden minus pensioenuitkeringen g)	18.054	
- aftrek lijfrentepremies	341	
	<hr/>	52.609
<b>IV. Belastingvrije voeten</b>		
- arbeidsongeschiktheidsaftrek	773	
- bejaardenaftrek h)	2.970	
- één-ouderaftrek	219	
- idem, indien de ouder buitenshuis werkt	243	
	<hr/>	4.205
<b>V. Tegemoetkomingen i.v.m. inflatie en bijzonder tarief</b>		
- rentevrijstelling (f. 500)	513	
- voorraadaftrek	405	
- bijzonder tarief	2.650	
	<hr/>	3.568
		70.865

a) De bedragen zijn voor een gedeelte gebaseerd op schattingen en voor een ander deel ontleend aan gegevens van het Ministerie van Financiën. Alleen de eerste groep wordt hier besproken.

b) Het bedrag aan kinderbijslag belooft f. 6.948 mln. (*Statistisch Zakboek 1982*, blz. 326). Dit bedrag is op basis van de *Inkomensverdeling van huishoudens 1977* (CBS, 1983, blz. 74-82) aan de verschillende inkomensklassen toegerekend. Deze inkomensklassen stemmen evenwel niet overeen met de tariefschijven van de inkomensbelasting. Op basis van de *Sociale Maandstatistiek* (december 1983, blz. 61) en de *Inkomensverdeling van huishoudens 1977* is de volgende vergelijking te maken:

Inkomens	marginaal tarief	kinderbijslag	aantal belastingplichtigen
laag: f. 0-20.000	0-21,5%	6,6%	34%
midde: f. 20.000-60.000	26%-50%	84,9%	62%
hoog: meer dan f. 60.000	59% en hoger	8,5%	4%
		<hr/>	<hr/>
		100,0%	100%

Binnen elk van de drie groepen wordt de kinderbijslag voor elke tariefschijf naar het aantal belastingplichtigen verdeeld. De oorzaak van het lage aandeel in de kinderbijslag van de laagste inkomensgroepen wordt veroorzaakt door het relatief grote aantal ongehuwden, het grote aantal jongeren en het aantal bejaarden in deze categorie.

c) Aangenomen wordt dat de subsidies op een zelfde manier naar inkomensklassen kunnen worden ingedeeld als de winstinkomens.

d) Er is slechts weinig informatie beschikbaar over de omvang van de vermogenswinsten. Het cijfer in de tabel is gebaseerd op de verhouding tussen vermogenswinsten en dividenden, zoals die bekend zijn uit andere landen (VS: 1,36 en Canada: 1,40). Omdat in deze landen vermogenswinsten gedeeltelijk en tegen lage tarieven belast worden zal de neiging inkomen in de vorm van vermogenswinsten te realiseren in Nederland groter zijn. Een ratio van 1,36 (zoals hier gehanteerd) is daarom zelfs aan de lage kant.

e) Uitgangspunt is dat het rendement op de eigen woning (ongeveer) gelijk zou moeten zijn aan de rente op langlopende staatsobligaties (1980: gemiddeld 10,21%). Ter vaststelling van het in het belastbare inkomen op te nemen bedrag, moet het rendementsbedrag gecorrigeerd worden voor onderhoudskosten, onroerend-

goedbelasting, verzekeringen en andere uitgaven die causaal met de eigen woning samenhangen. Deze uitgaven worden totaal op 3% geschat, zodat per saldo 7,21% van de waarde van de woning dient te worden belast. De hypotheekrente blijft uiteraard aftrekbaar.

Vervolgens wordt de gemiddelde waarde van de eigen woning in 1980 op f. 150.000 gesteld. Een dergelijk gemiddelde is vanzelfsprekend arbitrair en waarschijnlijk aan de lage kant. Immers, de *Maandstatistiek voor de prijzen* (januari 1980, blz. 53) geeft een gemiddelde koopprijs (onbewoond, 1980) aan van f. 151.400. *Profijt van de overheid* (SCP, 1981, blz. 253) kwam voor 1977 op een waarde van f. 189.000. Volgens het CBS heeft zich in de periode 1977-1980 een waardestijging voorgedaan. De f. 150.000 is dus eerder te laag dan te hoog. Naar schatting waren er in 1980 evenveel eigen-woningbezitters als in 1979, of wel 1.723.000.

Op basis van deze cijfers is te berekenen welke bedragen ter zake in de (macro)belastbare som dient te worden begrepen, nl.: f. 150.000 x 1.723.000 x 7,21% = f. 18.634 mln. Ter vergelijking: het huidige huurwaardeforfait bedroeg in 1980 f. 1,6 mrd.

Er kunnen nog vraagtekens gezet worden bij het percentage van 10,21: moet dit niet een netto percentage zijn (dus na de lasten); immers, ook de interest op staatsobligaties is een netto bedrag (afgezien van inkomstenbelasting). Studies in de VS hebben echter aangetoond dat gedurende de jaren zestig en zeventig het toegerekende netto (na lasten) inkomen tussen de 4 en 9% van de waarde van het onroerend goed lag, zodat de onderhavige benadering acceptabel lijkt. (Zie W.F. Hellmuth, *Homeowner preferences*, in: J.A. Pechman (red.), *Comprehensive income taxation*, Brookings, Washington DC, 1977, blz. 163-197; en *Preferences in the Canadian Federal income tax system*, Canadian Tax Foundation, Toronto, 1979, blz. 117-118).

f) Deze premiebase bedroeg in 1980 totaal f. 4,7 mrd. (*Statistisch Zakboek 1982*, blz. 328). Ze is op dezelfde wijze over de inkomensklassen verdeeld als de aftrekbaar sociale-zekerheidspremies.

g) Het Ministerie van Financiën schatte het pensioeninkomen in 1980 op f. 13,14 mrd. De uitkeringen door pensioenfondsen en verzekeringsmaatschappijen bedroegen totaal f. 11,56 mrd. (*Statistisch Zakboek 1982*, blz. 330-331). De totale pensioenbijdrage door overheid, werkgevers, werknemers en ondernemers was f. 18,84 mrd. en de rente opbrengst bij de fondsen bedroeg f. 12,35 mrd. In de heffingsgrondslag moet aldus alsnog een bedrag van f. 18,05 mrd. (18,84 + 12,35 - 13,14) worden opgenomen. De verdeling van de f. 31,19 mrd. over de inkomensschijven is hetzelfde als het bruto looninkomen verminderd met het pensioeninkomen (f. 13,14 mrd.).

h) De bejaardenaftrek voor gehuwden en ongehuwden bedroeg in 1980 resp. f. 2.931 en f. 1.886. Het aantal gehuwde bejaarden was 500.308 en het aantal ongehuwde 860.927 (*Statistisch Zakboek 1982*, blz. 24). Voor de gehuwden wordt er van uitgegaan dat zij gelijkmatig over de hele tarieflijf verspreid zijn.

niet op basis van vrijwilligheid worden gemaakt. Op zich is dat evenwel een onvoldoende argument de aftrek in stand te houden 9). Voor 1980 bleek overigens dat de top 8,25% van alle belastingplichtigen 25,9% van de totale aftrek ter zake van buitengewone lasten genoot.

### Specifieke vrijstellingen

Kinderbijslag en subsidies dienen in het inkomensbegrip te worden opgenomen, ook al zijn ze direct gebonden aan bepaalde uitgaven. Het is in dit kader opmerkelijk dat recent een wetsontwerp tot defiscalisering van een aantal gebonden uitkeringen is ingediend 10). De voornaamste overwegingen tot deze stap zijn:

9) In de eerder genoemde Contourennota worden de volgende alternatieven genoemd:

- studiekosten en onderhoud verwanten: drempel ophogen tot 1,5 à 2% van het onzuivere inkomen met een maximum drempel van f. 800;
- ziektekosten: drempel: percentage verplichte ziekenfondsverzekering + 3 à 3,5% van het onzuivere inkomen met een zeker maximum; vermenigvuldigingsfactoren: beperken.

M.i.v. 1984 zijn de vermenigvuldigingsfactoren beperkt. De maximum factor is nu 1,5 (was 1,75) welke pas bereikt kan worden na vier jaar (voorheen drie jaar). Voor de studiekosten en de kosten van levensonderhoud is m.i.v. 1984 het voorstel uit de Contourennota geëffectueerd. Het percentage is daarbij gesteld op 2.

10) Zie voor de belastbaarheid van kinderbijslag b.v. P. Kavelaars. Tegemoetkomingen in de kosten van levensonderhoud van kinderen, *ESB*, 1 augustus 1984, blz. 700-705. Voorheen (tot 1973) was de kinderbijslag belast. Opmerkelijk is dat er steeds meer stemmen opgaan om dit soort gebonden subsidies te defiscaliseren. Het recent ingediende wetsvoorstel huursubsidies, studiebeurzen en bepaalde bijstandsuitkeringen (per 1 januari 1984!) onbelast te laten is daar een voorbeeld van (Kamerstuk 18 413). In het najaar van 1983 heeft het Fiscaal Economisch Dispuut „Taxateur” van de EUR aan deze problematiek een congres gewijd. Een verslag daarvan is te vinden in brochure nr. 17 van het Fiscaal Economisch Instituut van de EUR: *Defiscalisering van inkomensaanvullende uitkeringen?*

- de realisatie van een eenvoudiger en doorzichtiger uitkeringssysteem;
- een reallocatie van mankracht binnen de belastingdienst.

Daarnaast is de overweging dergelijke uitkeringen uit het fiscale inkomensbegrip te lichten voornamelijk gebaseerd op de aard van de uitkeringen, nl. het direct vergoeden van (on)kosten met een noodzakelijk karakter. De uitkeringen bieden althans in theorie nauwelijks of geen ruimte tot vrije besteding. In de praktijk worden dergelijke tegemoetkomingen echter als inkomen ervaren. Zolang men geen verplichting heeft deze direct te besteden aan de onderliggende uitgaven is het niet terecht ze buiten het inkomensbegrip te houden. Alleen indien de subsidie direct betaald zou worden aan de instantie aan wie de uitgave moet worden betaald is het verdedigbaar deze buiten het inkomensbegrip te houden. Zo valt te denken aan de huursubsidie, die direct zou kunnen worden doorgesluisd naar gemeenten en woningbouwverenigingen.

Vermogenswinsten ten gevolge van waardestijgingen zijn niet in het inkomensbegrip van de niet-ondernemer opgenomen (11). Als motivering daarvoor wordt wel de onmogelijkheid een en ander uit te voeren aangedragen. In de praktijk blijkt dat echter geen probleem gezien de ervaringen in het buitenland (b.v. Engeland en Frankrijk). Het onbelast laten van vermogenswinsten leidt tot horizontale en verticale ongelijkheid en een inefficiënte allocatie van middelen. Vele ontgaansconstructies trachten (meestal met succes) normaal inkomen om te zetten in vermogenswinsten.

Het in het inkomensbegrip opgenomen huurwaardeforfait is te laag indien men het vergelijkt met de economische huurwaarde. Bij benadering kan de economische huurwaarde worden gesteld op 10% van de waarde van de woning in het economische verkeer. Het forfait schommelt tussen de 5 à 10% van deze economische huurwaarde. Omdat bij de berekening van het forfait rekening wordt gehouden met het bestedingskarakter van de eigen woning en het feit dat de kosten niet aftrekbaar zijn is een verhoging tot de economische huurwaarde niet op zijn plaats maar verhoging van het huidige forfait met een factor 5 lijkt redelijk, (zie tevens de noot onder b bij tabel 2).

De premies betaald voor de AWBZ komen voor rekening van de werkgever. Zelfstandigen dragen deze premies zelf. De uitkeringen en de aanspraak van werknemers zijn onbelast. In feite zou deze aanspraak AWBZ tot het inkomen moeten worden gerekend overeenkomstig het werkgeversaandeel in de premie Ziekenfondswet 12).

Onder de huidige fiscale wetgeving zijn pensioenuitkeringen steeds belast en premies aftrekbaar, c.q. de aanspraken niet in het belastbare inkomen begrepen. Het beleggingsinkomen bij de pensioenfonds blijft onbelast. Onder een brede heffingsgrondslag zouden de aanspraken (werkgeversaandeel in de pensioenpremies) belast moeten worden en de premies niet aftrekbaar mogen zijn. Verder dient de opbrengst van de door het pensioenfonds belegde gelden jaarlijks toegerekend (en belast) te worden aan de pensioengerechtigde. De uitkeringen zijn dan te zijner tijd onbelast. Op deze wijze wordt de gunstige behandeling van sparen via het pensioenfonds teniet gedaan. Dezelfde reden is aan te voeren om de aftrek van betaalde premies voor lijfrenten af te schaffen.

#### Persoonlijke tegemoetkomingen

De onder IV in tabel 2 genoemde persoonlijke tegemoetkomingen zijn geen van alle in verband te brengen met elementen van draagkracht of specifieke noodzakelijke uitgaven. Dit gold met name voor de bejaarden- en de arbeidsongeschiktheidsaftrek. De afschaffing (13) daarvan is dan ook een juiste beslissing geweest. Voor de één-oudertoeslag op tariefgroep 3 en de één-ouderaftrek (met ingang van 1984 onder de Wet Tweeverdieners: (aanvullende) alleenstaande-oudertoeslag) gelden dezelfde argumenten om ze af te schaffen, zeker nu deze aftrekken geen enkele relatie met de werkelijke uitgaven vertonen.

#### Tegemoetkomingen i.v.m. inflatie

De rentevrijstelling en de voorraadaftrek zijn beide ingevoerd

om de effecten van de inflatie op het inkomen te mitigeren. Het is inderdaad principiële onjuist de inflatiecomponent van een inkomensbestanddeel te belasten. In feite dient elk inkomensbestanddeel gesplitst te worden in een reële en een inflatiecomponent. In de praktijk is dit vrijwel ondoenlijk, hetgeen aanleiding is geweest beide forfaitaire regelingen te introduceren. Deze forfaitaire methoden zijn evenwel zo arbitrair en willekeurig dat ze in redelijkheid niet gehandhaafd kunnen blijven.

#### Bijzondere tarieven

Sommige inkomensbestanddelen worden belast naar het bijzondere tarief. Het betreft met name stakingswinst, liquidatiedividend en winst uit aanmerkelijk belang. Het bijzonder tarief is een proportioneel tarief dat varieert tussen de 20 en 54%, afhankelijk van de hoogte van de bijzondere bate en de verschuldigde belasting in de afgelopen vier jaren. Het effect van een dergelijk gematigd tarief is hetzelfde als een versmalling van de heffingsgrondslag. Deze begunstiging dient eveneens te worden opgeheven. Wel is het de vraag of voor bepaalde baten niet de mogelijkheid moet worden gecreëerd hen over meer jaren uit te spreiden (zoals nu ook al onder bepaalde omstandigheden kan), zodat het effect van het progressieve tarief op die wijze beperkt wordt.

#### Overige elementen

Naast de in tabel 2 genoemde posten is er nog een aantal elementen die aan een verbreding van de heffingsgrondslag kunnen bijdragen. Tabel 3 geeft een overzicht van deze z.g. „tax-expenditures”. Kenmerkend voor veel van de hierin genoemde tegemoetkomingen is hun relatief geringe belang en de omvangrijke administratie die met de uitvoering ervan gemoeid is.

Tabel 3. Enkele belastinguitgaven die niet in de voorgestelde brede heffingsgrondslag zijn begrepen

- Uitkering aan oorlogsslachtoffers
- Stamrechtvrijstelling
- Buitengewone lasten of aftrek voor een één-oudergezin
- Aftrek kosten monumentenpanden
- Landbouw- en bosbouwvrijstelling
- Spaarregelingen voor jongeren
- Herkapitalisatiedividend-tarief
- Vervangingsreserve
- Stakingsvrijstelling
- Aanloopverliescompensatie
- Kansspel tarief
- Autokostenforfait
- Belastingvrije gratificaties

Bron: E. Devilee, V. Halberstadt, F. de Kam, J. Verburg en S. Cnossen, *Tax expenditures in the Netherlands, 1977 and 1980: a survey of the personal and corporate income tax, the value-added tax, and the wealth taxes*, Report no. 83.20, Leyden University, Centre for Research in Public Economics. In dit rapport wordt het begrip „tax expenditure” nader onderzocht en een volledig kwantitatief en kwalitatief overzicht gegeven van de Nederlandse situatie.

#### De effecten van een verbrede heffingsgrondslag

De effecten van een verbrede heffingsgrondslag op de belastbare som zijn voor verschillende inkomensgroepen berekend. Daarvoor is een classificatie gemaakt naar marginaal tarief. De resultaten zijn weergegeven in tabel 4. De totale belastbare som neemt toe van f. 129 mrd. tot f. 200 mrd. (resp. 39% en 60% van het bnp) (14). In de kolommen d en f wordt respectievelijk aange-

11) Met uitzondering van de winst uit aanmerkelijk belang.

12) Voor een analyse betreffende de belastbaarheid van de voordelen toe-komende aan werknemers onder de vermogensvermeerderingstheorie zie E.M. Sunley Jr., Employee benefits and transfer payments, in: J.A. Pechman (red.), *Comprehensive income taxation*, Brookings, Washington DC, 1977, blz. 75-106.

13) De beide aftrekken zijn formeel overgeheveld naar de buitengewone lasten. Materieel zijn ze daardoor nog slechts zelden te effectueren.

14) In de Contourennota wordt de structurele opbrengst van een beperking van de aftrekposten geschat op f. 1,35 mrd. en de opbrengst van de reparatiewetgeving op f. 215 mln. (cijfers 1982). Een introductie van de autokostenfictie in de loonbelasting zou nog f. 100 mln. opleveren. Het is evident dat dergelijke „geringe” bedragen geen structurele verlaging van de tarieven kunnen financieren.

Tabel 4. Verdelingseffecten van een verbrede heffingsgrondslag met (situatie II) en zonder (situatie I) een eerste tariefschijf van f. 10.000 waarvoor het 0%-tarief geldt, 1980, in mrd. gld.

Tarief-schijf	Cumulatief percentage belastingplichtigen	Belastbare som			Verandering in belastbare som			
		Wetgeving 1980 (a)	Voorstellen a)		Absoluut		Relatief (in procenten)	
			(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
		I	II	I	II	I	II	
0	14,2	0	2,6	0	+ 2,6	-	-	-
17,5	32,1	5,6	11,2	1,3	+ 5,6	- 4,3	+ 98	- 76
21,5	33,9	1,1	1,8	0,3	+ 0,7	- 0,8	+ 59	- 71
26	50,6	14,6	24,8	10,4	+ 9,2	- 4,1	+ 63	- 28
29	52,6	2,3	3,6	2,0	+ 1,3	- 0,3	+ 58	- 12
32	82,4	46,1	70,1	46,2	+ 23,9	+ 0,1	+ 52	+ b)
40	91,7	20,6	30,6	23,1	+ 10,0	+ 2,5	+ 49	+ 12
50	96,2	14,2	20,2	16,7	+ 6,1	+ 2,5	+ 43	+ 18
59	98,2	8,7	12,4	10,8	+ 3,7	+ 2,1	+ 42	+ 24
64	99,0	4,8	6,8	6,2	+ 2,1	+ 1,4	+ 43	+ 30
67	99,4	3,2	4,7	4,4	+ 1,5	+ 1,2	+ 48	+ 37
70	99,8	3,1	4,8	4,5	+ 1,7	+ 1,4	+ 53	+ 45
72	100,0	4,5	7,1	6,9	+ 2,6	+ 2,4	+ 58	+ 54
Alle schijven		128,8	199,7	132,8	+ 70,9	+ 4,1	+ 55	+ 3

a) Zie noten bij tabel 2 voor de allocatie van de inkomensbestanddelen.  
b) Minder dan 0.5.

geven wat de absolute en relatieve verandering in belastbare som is bij de voorgestelde verbreding van de heffingsgrondslag gesplitst naar marginale tarieven (zie ook de appendix).

Regelmatig duikt de gedachte op de heffing van inkomstenbelasting en premieheffing volksverzekeringen te integreren 15). Als voornaamste reden daarvoor wordt wel genoemd dat dergelijke premies in feite ervaren worden als belasting en dat, nu aan dergelijke verzekeringen het equivalentiebeginsel vrijwel geheel ontvallen is, er weinig aanleiding bestaat hen niet als belasting te beschouwen. Een dergelijke benadering heeft twee grote voordelen:

- het heffingssysteem wordt vereenvoudigd;
- het tarief van de inkomstenbelasting kan geherstructureerd worden doordat het huidige progressieve inkomstenbelastingtarief gecompenseerd wordt met een degressief premieheffingstarief (door een proportioneel tarief en een maximum premie-inkomen). Zodoende zal een gemiddeld tarief van ca. 50% resulteren.

In tabel 5 zijn de gemiddelde drukpercentages vermeld voor de heffingsgrondslag op basis van de wetgeving van 1980 met (kolom a) en zonder (kolom b) premie-aftrek, alsmede de heffingsgrondslag volgens de vermogensvermeerderingstheorie wederom met (kolom c) en zonder (kolom d) premie-aftrek. Daarnaast dient nog rekening te worden gehouden met de belastingvrije voeten (kolom e en f). In de kolommen A en B wordt uitgegaan van de belastingdruk, resp. belasting- en premiedruk. Een vergelijking van de kolommen a en b met e en f laat zien dat de heffingsgrondslag vrijwel verdubbeld is en de gemiddelde tarieven met de helft dalen, terwijl de mate van progressie toeneemt omdat de belastingvrije voeten in proportioneel opzicht profijtlijker zijn voor de lagere dan voor de hogere inkomens.

In tabel 6 is aangegeven wat de belastingbesparing is ten gevolge van het feit dat een aantal voordelen onder de huidige wetgeving niet onder het fiscale inkomensbegrip valt. Daarbij is aangesloten bij de bestanddelen zoals die voorkomen in tabel 2. De belastingbesparing is alleen berekend voor belastingplichtigen die een marginaal inkomstenbelastingtarief hebben van 50% of hoger (d.w.z. 8,2% van alle belastingbetalers). Uit de berekeningen blijkt in welke mate de belastingvoordelen, veroorzaakt door het huidige enge inkomensbegrip, verdeeld zijn over lage en hoge inkomens. Per categorie blijken er grote verschillen te bestaan. De verandering die de heffingsgrondslag het meest verbreedt (de wijziging in fiscale benadering van pensioenen), blijkt vrij gelijkmatig over het totaal van belastingbetalers te zijn verdeeld. Hetzelfde doch in wat mindere mate, geldt voor de bejaardenaftrek, het arbeidskostenforfait, de kinderbijslag en de pre-

Tabel 5. Gemiddelde belastingtarieven bij een smalle en een brede heffingsgrondslag, 1980

Tarief-schijf	Heffingsgrondslag wetgeving 1980		Verbrede heffingsgrondslag		Aangepaste heffingsgrondslag na belastingvrije voeten	
	belastbare voet		belastbare som		belastbaar inkomen	
	(a) A a)	(b) B b)	(c) A	(d) B	(e) A	(f) B
0	0	∞	0	11	0	11
17,5	18	32	9	18	5	9
21,5	18	30	11	20	7	13
26	20	33	12	21	8	15
29	21	34	13	23	10	17
32	24	35	16	25	12	19
40	29	39	19	27	15	22
50	32	40	23	29	19	25
59	38	43	27	31	24	28
64	44	48	31	34	28	31
67	50	52	34	36	31	34
70	55	57	36	38	34	36
72	66	67	42	43	40	41
Alle schijven	29	39	19	26	15	20

- a) A: Premies volksverzekering zijn niet aangemerkt als belasting.  
b) B: Premies volksverzekering die aftrekbaar zijn van het belastbare inkomen (AOW/AWW/AWBZ/AKW/AAW) worden als belasting beschouwd. Ze bedroegen totaal f. 19,52 mrd. (Ministerie van Financiën, 1980). De totale lasten (zowel het werkgevers- als werknemersaandeel als het aandeel van de zelfstandigen) bedroegen f. 61,2 mrd. Volgens het *Statistisch Zakboek 1982* (blz. 328) beliepen de premies betaald door werknemers en zelfstandigen daarvan 41,6%. De afwentelingstheorie wijst in de richting van een zelfde economisch effect met betrekking tot werkgevers- en werknemerspremies. Toch zijn in bovenstaande berekeningen de werkgeverspremies buiten beschouwing gelaten. Zouden ze wel zijn meegenomen dan zouden de tarieven hoger en minder progressief zijn. Ingeval de premies als belasting worden gezien, zijn zij wel in het belastbare inkomen te begrijpen.

15) Zie onder meer: L.G.M. Stevens, *Belasting naar draagkracht*, Deventer, Kluwer, diss., 1980, blz. 207 e.v.; idem, *Integratie inkomstenbelasting en volksverzekeringen*, *Maandblad Belasting Beschouwingen*, jg. 51, nr. 56, mei/juni 1982, blz. 94-97; F.H.M. Grapperhaus, *Blauwdruk voor een nieuwe inkomstenbelasting*, Deventer, Kluwer, 1984.

mies AWBZ. Deze categorieën die elk de heffingsgrondslag met ten minste f. 2,5 mrd. verbreden, leiden tot besparingen van ten hoogste 27 procent bij de ruim 8% belastingplichtigen met het hoogste marginale tarief. Van de andere categorieën (b.v. vermogenswinsten) die de heffingsgrondslag met ten minste f. 2,5 mrd. verbreden, was de besparing bij de top 8% van belastingbetalers ten minste 50%. Duidelijk blijkt dat de regelingen die een inbreuk maken op het brede inkomensbegrip grote onderlinge verschillen vertonen in de mate van spreiding over de inkomensklassen.

De verbrede heffingsgrondslag zoals hiervoor is berekend, is over het gehele inkomenstraject verdeeld; voor de laagste inkomenscategorieën neemt zij relatief het meest toe (zie tabel 4, kolom d). Deze relatief sterke verbreding van het inkomensbegrip voor de laagste inkomens betekent vanzelfsprekend niet dat de mogelijkheid meer belasting te betalen ook toeneemt. Deze inkomens kunnen beschermd worden tegen een te sterke stijging van de belastingdruk, b.v. door een eerste tariefschijf ter grootte van f. 10.000 te introduceren waarvoor het 0%-tarief geldt. De keuze van de breedte van de schijf is overigens arbitrair. In het vervolg wordt er bij de berekeningen van uitgegaan dat deze 0%-schijf onderdeel uitmaakt van de tariefstructuur.

In de kolommen c, e en g in tabel 4 is het effect van een verbrede heffingsgrondslag en een 0%-tariefschijf van f. 10.000 op de belastbare som aangegeven. Er blijkt een geringe gemiddelde stijging (3 procent) van de belastbare som, c.q. het belastbare inkomen te resulteren. De lage-inkomensgroepen geven een relatief geringe daling te zien terwijl de hogere-inkomensgroepen te maken hebben met forse stijgingen.

In paragraaf 3 wordt het effect op het te betalen belastingbedrag gezien.

Tabel 6. Verdeling van de besparing van belasting welke een gevolg is van inbreuken op een breed inkomensbegrip, 1980

Inbreuken op het inkomensbegrip volgens de vermogensvermeerderingstheorie ten opzichte van het huidige inkomensbegrip	Percentage van besparingen gerealiseerd door de 8,25% van de belastingplichtigen met een marginaal tarief van 50% of hoger
1. Bijzonder tarief	93,5
2. Vermogenswinsten	89,7
3. Aftrekbare lijfrentepremies	86,0
4. Onbelaste investeringssubsidies	74,0
5. Rente, anders dan als kosten verwerving	67,8
6. FOR-mutaties	64,3
7. Aftrekbare giften	60,7
8. Levensonderhoud naaste verwanten	58,6
9. Voorraadaftrek	58,6
10. Te laag huurwaardeforfait	52,8
11. Buitengewone lasten; ziektekosten	44,5
12. Rentevrijstelling	38,7
13. Premie AWBZ (onbelast)	26,6
14. Onbelaste kinderbijslag	25,5
15. Buitengewone lasten; studiekosten	25,5
16. Eén-oudertoeslag op tariefgroep 3	22,5
17. Reiskostenaftrek	22,1
18. 4%-forfait	17,7
19. Bejaardenaftrek	17,6
20. Zelfstandigenaftrek	17,3
21. Pensioenvoorziening	15,2
22. f. 150-forfait	15,1
23. Arbeidsongeschiktheidsaftrek	13,6
24. Aftrek één-oudergezin	9,5

Tabel 7. Belastingverplichtingen bij de verbrede heffingsgrondslag en een eerste tariefschijf van f. 10.000 waarvoor het 0%-tarief geldt en overigens het geldende progressieve tarief (variant A); idem, doch met een 28,55% proportioneel tarief (variant B). De bruto belastingopbrengst (in mrd. gld.) is onder beide varianten gelijk

Tarief schijf	Belastingopbrengst a)			Veranderingen ten opzichte van de oude structuur			
	Wetgeving 1980	structuur Voorstellen		absoluut		relatief	
		A b)	B	A	B	A	B
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)
0	—	—	—	—	—	—	—
17,5	1,015	198	382	- 817	- 633	- 80	- 62
21,5	201	48	93	- 153	- 108	- 76	- 54
26	2,905	1,412	2,981	- 1,493	+ 76	- 51	+ 3
29	485	347	571	- 138	+ 86	- 28	+ 18
32	11,125	9,393	13,200	- 1,732	+ 2,075	- 16	+ 19
40	5,942	5,962	6,595	+ 20	+ 653	+ 0 c)	+ 11
50	4,592	5,278	4,762	+ 686	+ 170	+ 15	+ 4
59	3,318	4,172	3,075	+ 854	- 243	+ 26	- 7
64	2,106	2,717	1,761	+ 611	- 345	+ 29	- 16
67	1,588	2,156	1,254	+ 568	- 334	+ 36	- 21
70	1,705	2,458	1,289	+ 753	- 416	+ 44	- 24
72	2,952	3,792	1,972	+ 840	- 980	+ 28	- 33
Totaal	37,934	37,933	37,935	0	0	0	0

c) Minder dan 0,5%.

b) Bij een geringe verbreding van de heffingsgrondslag (f. 132,8 mrd i.p.v. f. 128,8 mrd) en een verschuiving naar hogere tariefgroepen, zal de opbrengst tot f. 44,8 mrd. stijgen (op basis van de tariefstructuur 1980). Om de opbrengsten gelijk te houden zijn alle marginale tarieven met 15% verlaagd.

a) De berekeningen van kolommen b en c zijn gebaseerd op tabel 4, kolom c.

**Toelichting:**

De oorzaak voor de verschillen tussen de oude structuur en de varianten A en B is voornamelijk gelegen in:

- verbreding van de heffingsgrondslag (afschaffen van aftrekposten en tegemoetkomingen en het belasten van eerder vrijgestelde inkomensbestanddelen).
- vermindering van de belastbare som als gevolg van de eerste 0%-tariefschijf ad. f. 10.000.

B.v.: de gemiddelde belastbare som voor de 26%-schijf wordt verhoogd van f. 10.909 tot f. 17.822 (toename: f. 6.913). Bij deze verandering is de 0%-tariefschijf van f. 10.000 niet meegerekend. De bovengrens van deze tariefschijf stijgt derhalve van f. 14.155 tot f. 21.068. De ondergrens van de 26%-schijf wordt afgeleid uit de bovengrens van de voorgaande schijf. De belastingbetalers worden verondersteld gelijkmatig over de tariefgroepen te zijn verspreid. Op basis van het voorgaande kunnen dan alle belastingopbrengsten van variant A en B berekend worden bij verschillende tariefstructuren.

### 3. Herziening van de tariefstructuur

De verbreding van de heffingsgrondslag van f. 129 mrd. tot f. 200 mrd. biedt de mogelijkheid de tarieven te verlagen. Uitgangspunten zijn dat de gehele operatie budgettair neutraal moet worden gefinancierd en dat, om ongewenste inkomenseffecten te voorkomen, de eerste tariefschijf van f. 10.000 belast wordt tegen het 0%-tarief. In dit onderdeel wordt gezien welke tariefstructuren mogelijk zijn en wat de effecten op de belastingdruk bij verschillende inkomensniveaus zijn.

In kolom b van tabel 7 is de belastingschuld voor elk van de tariefschijven aangegeven onder de tariefstructuur zoals die gold in 1980 toegepast op het ruime inkomensbegrip. Het effect van een proportioneel tarief van 28,6% toegepast op de brede heffingsgrondslag is weergegeven in kolom c. In de kolommen d en e wordt de absolute verandering in de belastingverplichting aangegeven. In de kolommen f en g ten slotte is de procentuele verandering vermeld.

Bij variant A (brede heffingsgrondslag; tariefstructuur 1980) is een duidelijke daling van de belastingdruk waar te nemen voor inkomensgroepen die ten hoogste onder het 40%-tarief vallen en een stijging voor de categorie die onder het 50%-tarief of hoger valt. Variant B (brede heffingsgrondslag; proportioneel tarief) leidt tot heel andere effecten, hoewel ook hier de laagste-inkomensgroepen een belastingverlaging krijgen welke meer dan 50% bedraagt; hun marginaal tarief is 28%. In de tarieflijn van 29% tot 40% ontstaat een toename van het gemiddeld te betalen belastingbedrag, terwijl daarboven weer een daling optreedt. Beide varianten leiden tot veranderingen welke nauwelijks acceptabel zijn: in variant A treedt een substantiële verschuiving in de belastingdruk op van de lage- naar de hoge-inkomensklassen, terwijl in variant B de belastingdruk verschuift van de hogere-inkomensklassen naar degenen die in de 26-50%-tariefschijven vallen.

Het ligt voor de hand te veronderstellen dat een combinatie van de twee varianten resulterend in een gematigd progressief tarief toegepast op een brede heffingsgrondslag zal leiden tot een verbetering van de horizontale gelijkheid en een hogere economische efficiency, terwijl de progressie (verticale gelijkheid)

Tabel 8. Drie vereenvoudigde tariefstructuren toegepast op een brede heffingsgrondslag en een 0%-tariefschijf van f. 10.000 a) in mrd. gld.

Varianten	Belastingtarief		
	I	II	III
Belastbare som			
f. 0 - f. 25.000	24%	-	-
f. 25.000 - f. 40.000	34%	-	-
f. 0 - f. 40.000	-	26%	25%
f. 40.000 en hoger	44%	40%	45%

Tariefschijf	Belastingbedrag wetgeving 1980 (a)	Variant I		Variant II		Variant III	
		bedrag (b)	procentuele verandering (c)	bedrag (d)	procentuele verandering (e)	bedrag (f)	procentuele verandering (g)
0	-	-	-	-	-	-	-
17,5	1.015	321	-68	348	-66	335	-67
21,5	201	78	-61	85	-58	82	-59
26	2.905	2.505	-14	2.714	-7	2.610	-10
29	485	480	-1	520	+7	500	+3
32	11.125	11.115	0	12.019	+8	11.557	+4
40	5.942	5.986	+1	6.005	+1	5.774	-3
50	4.592	5.049	+10	4.672	+2	4.651	+1
59	3.318	3.703	+12	3.415	+3	3.571	+8
64	2.106	2.295	+9	2.105	0	2.259	+7
67	1.588	1.712	+8	1.567	-1	1.704	+7
70	1.705	1.820	+7	1.663	-2	1.827	+7
72	2.952	2.910	-1	2.651	-10	2.950	0
Totaal	37.934	37.974		37.764		37.820	

a) Zie tabel 4, kolom c.

Tabel 9. Gemiddelde belastingdruk bij (a) een proportioneel tarief, (b) een twee-tariefschijvenstructuur (variant IIa) en (c) de situatie in 1980, in procenten van de heffingsgrondslag 1980 resp. de verbrede heffingsgrondslag.

Tarief- schijf	Belasting in procenten van de belastbare som op basis van wetgeving 1980			Belasting in procenten van de verbrede heffingsgrondslag		
	(a)	(b)	(c)	(a')	(b')	(c')
0	0	0	0	0	0	0
17,5	7	6	18	29	26	76
21,5	8	8	18	29	26	61
26	20	19	20	29	26	28
29	25	23	21	29	26	24
32	29	26	24	29	26	24
40	32	29	29	29	26	26
50	34	33	32	29	28	28
59	35	39	38	29	32	31
64	37	44	44	29	34	34
67	39	49	50	29	36	36
70	41	53	55	29	37	38
72	44	59	66	29	38	43
Gemiddeld	29	29	29	29	29	29

a) Variant II. Inclusief f. 10.000-tariefschijf van 0% en een verbrede heffingsgrondslag.

slechts in geringe mate wordt aangetast. In tabel 8 is dit alternatief cijfermatig uitgewerkt.

Variant I in tabel 8 leidt tot een substantiële belastingverlaging voor de laagste-inkomensgroepen en een belastingverhoging voor de hogere-inkomensniveaus. De oorzaak daarvan ligt in de toepassing van de 0%-tariefschijf en in het feit dat 25% van de verbreding van de heffingsgrondslag terecht komt bij de 8,25% inkomensgenieters die een marginaal tarief van 50% of meer hebben, waardoor hun belastbare som met 29% stijgt. Het blijkt dat in de tariefgroepen waar de belastingdruk vermindert (of met minder dan 1%-punt toeneemt), zich meer dan 90% van de belastingplichtigen bevindt. Daarnaast dalen de hoge marginale tarieven aanzienlijk zodat de negatieve effecten daarvan (zie inleiding) ook afnemen. Ten slotte wordt het hoogste marginale tarief meer in overeenstemming gebracht met het tarief van de vennootschapsbelasting, zodat de voorkeur voor de vennootschapsvorm althans op deze grond wordt verminderd.

De tweede variant leidt tot een belastingverhoging van maximaal 8% in de 29-59%-tariefschijven (ten opzichte van de situatie in 1980). In de lage-tariefgroepen ontstaat een relatief grote daling van de belastingdruk, terwijl voor de hoogste 0,2% van de inkomensgenieters een maximale verlaging van 10% optreedt. Variant II is derhalve minder progressief dan variant I.

Variant III is weer wat progressiever dan de tweede. In deze variant wordt de daling van de belastingdruk voor de laagste in-

komens gefinancierd door een tariefverhoging van maximaal 8% voor de 29%- en hogere tariefgroepen.

Uit kolom a van tabel 9 blijkt de mate van progressie die voortvloeit uit een proportioneel tarief (toegepast op de brede heffingsgrondslag en inclusief de 0%-tariefschijf) indien gerelateerd aan de heffingsgrondslag 1980. Opmerkelijk is dat bij vergelijking van resp. kolom a met c en a' met c' blijkt dat het proportionele tarief toegepast op de brede heffingsgrondslag een progressiever effect sorteert dan het geval is onder het in 1980 geldende regime (smalle heffingsgrondslag en progressief tarief). Dit impliceert dat niet alleen de tariefstructuur, maar ook de heffingsgrondslag van fundamenteel belang is voor de mate van progressie.

#### 4. Conclusies

Een brede heffingsgrondslag leidt tot een gelijkere behandeling van verschillende inkomensvormen: de horizontale gelijkheid verbetert. Elk in het economische verkeer gerealiseerd voordeel dient belast te worden; alleen uitgaven verband houdend met de verwerving van die voordelen mogen worden afgetrokken. Neutraliteit ten aanzien van investerings- en bestedingsbeslissingen wordt bevorderd en inefficiënties worden vermindert. Het marktmechanisme werkt effectiever.

De statische analyse welke hiervoor gepresenteerd is kent vanzelfsprekend een aantal zwakke punten. De substantiële verbreding van de heffingsgrondslag zal de economische subjecten er toe brengen hun gedrag in een aantal opzichten te wijzigen b.v. ten aanzien van de woonplaatskeuze (ten gevolge van afschaffing van het reiskostenforfait), de keuze tussen huren en kopen, de aanwending van middelen (giften, studiekosten, medische uitgaven), inhouding van winsten, beïnvloeding van investeringsbeslissingen en verandering van spaarvorm (minder geïnstitutionaliseerd sparen). Al deze veranderingen beïnvloeden op hun beurt het inkomen en de te betalen belasting. Toch kan de belastingdruk tussen grote groepen belastingbetalers door de aanpassingen grosso modo gelijk blijven, hoewel voor een individuele belastingbetaler substantiële effecten kunnen optreden. Het dynamische karakter van de economie kan er in ieder geval toe leiden dat een meer neutraal belastingstelsel en

lagere marginale (top-)tarieven tot een toename van economische activiteiten leidt.

Het terugdringen van bepaalde voorzieningen en tegemoetkomingen zal vanzelfsprekend weerstand oproepen bij degenen die er het meest van profiteren. Belangengroepen zullen zich verzetten. Welke kracht het sterkste is blijft uiteraard een open vraag. Ook politici hebben zo hun belangen. Desalniettemin zullen bij een werkloosheid van 17% en een traag groeiende economie moeilijke beslissingen moeten worden genomen. Eén daarvan kan de verbreding van de heffingsgrondslag van de inkomstenbelasting zijn onder gelijktijdige verlaging van de marginale tarieven.

**Roger S. Smith**

#### Appendix

##### *Aantallen belastingplichtigen en gemiddelde belastbare bedragen*

Marginaal tarief 1980	Aantal belastingplichtigen (x 1.000)	Gemiddeld belastbaar bedrag (in gld. x 1.000) a)	
		Wetgeving 1980	Verbrede grondslag met 0%-tariefschijf
	(a)	(b)	(c)
0	1.132,5	0	0
17,5	1.432,2	3,9	0,9
21,5	146,9	7,7	2,2
26	1.334,5	10,9	7,8
29	161,0	14,2	12,4
32	2.383,2	19,4	19,4
40	746,7	27,6	30,9
50	356,8	39,7	46,7
59	159,4	54,6	67,6
64	64,6	73,6	95,4
67	34,1	93,9	128,7
70	25,5	122,0	177,0
72	19,1	235,6	361,6
Alle schijven	7.996,5	16,1	16,6

a) Zie tabel 4.