

Vereenvoudiging van belastingen

De tweeverdienerswetgeving zal mogelijk de geschiedenis ingaan als laatste van een lange reeks van wijzigingen die het belastingstelsel steeds ingewikkelder maakten. De kritiek was zo heftig en de bereidheid tot naleving zo gering dat de politiek de roep om vereenvoudiging van het belastingstelsel gehoor is gaan geven. Vorig jaar september werd een vereenvoudigingscommissie onder voorzitterschap van oud-bankier C.J. Oort ingesteld. De voorstellen die de commissie inmiddels heeft gedaan, worden in dit artikel besproken. Hoewel de auteur op de aangegeven weg naar een eenvoudiger stelsel van loon- en inkomstenbelasting nog wel enkele obstakels signaleert, is zijn algemene oordeel positief. Het proces van vervreemding tussen burger en staat, waarin de steeds veranderende en steeds ingewikkelder wordende belastingwetgeving een belangrijke rol speelt, kan met de voorgestelde vereenvoudiging naar zijn mening een halt worden toegeroepen.

PROF. DR. L.G.M. STEVENS*

Roep om vereenvoudiging

De aandacht die de vereenvoudigingsnoodzaak binnen de fiscale discipline heeft genoten, is omgekeerd evenredig aan hetgeen op dat punt in de praktijk is bereikt. Reeds in 1971 maakte C.P. Tuk 1) de balans op van 25 jaar vereenvoudiging belastingen. Zijn conclusie was dat er in feite nog slechts over vereenvoudiging was *gesproken en geschreven*, maar dat er in werkelijkheid nog niets aan was *gedaan*. Ruim tien jaar later werd in een bijzonder nummer van het *Weekblad voor Fiscaal Recht* wederom aandacht gevraagd voor de toenemende complexiteit van de fiscale wetgeving en haar gevolgen voor de uitvoeringspraktijk 2). Christiaanse trekt in dat bijzondere nummer een vernietigende conclusie: „Overziet men de in de zeventiger jaren in vergelijking met daarvoor tot stand gekomen fiscale wetgeving (...) dan lijkt de tendens te zijn: toenemende technocratie en weinig oog voor, dan wel – wegens tijdgebrek – weinig geduld voor structurele oplossingen”.

In de jaren tachtig is deze lijn bepaald niet teruggegeven. Bestaande regelingen werden met een zeer hoge frequentie gewijzigd en nieuwe regelingen werden ingevoerd. Opmerkelijk was de *hoeveelheid* wettelijke maatregelen die voor allerlei sociaal-economische desiderata werd afgekondigd, maar ronduit verbazingwekkend was de *snelheid* waarmee het besluitvormingsproces rondom zeer belangrijke en ingrijpende wetsvoorstellen zich moest voltrekken, met alle consequenties van dien. De ondernemer, maar ook de gewone burger, werd geplaagd door telkenjare wijzigende, complexe regelingen, met – zoals de Tweeverdienerswetgeving liet zien – ondoordachte maatschappelijke consequenties. Zelden besteedden de media zoveel aandacht aan voor de gewone burger onbegrijpelijke fiscale wetten. De roep om vereenvoudiging werd daardoor sterker dan de wens de politieke achterban met allerlei bijzondere maatregelen ter wille te zijn. De tijd was rijp voor de instelling van de vereenvoudigingscommissie, naar haar voorzitter commissie-Oort genoemd.

Oorzaken van de toenemende complexiteit

Een belangrijke oorzaak van de toenemende complexiteit van de fiscale wetgeving is van economisch-politieke

oorsprong. Onder invloed van het keynesianisme kreeg het instrumentele denken in de belastingwetgeving hoe langer hoe meer nadruk. Natuurlijk is deze instrumentele functie er altijd al geweest (gewezen kan worden op de protectionistische maatregelen door het heffen van accijnsheffingen en in- en uitvoerrechten door de eeuwen heen). Het kan dan ook niet zo zijn dat aan de belastingheffing elke instrumentele functie moet worden onzegd. De 'nevendoeleinden' van de belastingheffing zijn thans dan ook wel algemeen aanvaard. Maar als het belastingrecht primair wordt gezien en gehanteerd als besturingsinstrument loopt men wel het risico te verzanden in gedetailleerde en gecompliceerde belastingwetgeving als onderdeel van de 'social engineering'. De belasting wordt daarbij zo zeer afgestemd op de actuele politieke wenselijkheid dat het rechtskarakter, en daarmee de persoonlijke rechtsbeleving, in het gedrang komt. Recente voorbeelden van dergelijke wetgevende maatregelen zijn de invoering van de Wet Investeringsrekening met zijn ruime assortiment toeslagen, ingevoerd in 1978 en sindsdien diverse malen meer of minder ingrijpend gewijzigd, en de aftrekbaarheid van groot onderhoud en schilderwerk voor eigen-woningbezitters in 1983.

Doelmatigheidsoverwegingen en rechtvaardigheidsopvattingen komen met de inbouw van dergelijke faciliteiten in een te grote spanning tegenover elkaar te staan. Zeker in een pluriforme samenleving – waar de waardeopvattingen op diverse terreinen fundamentele verschillen vertonen – is terughoudendheid van de wetgever in dezen op zijn plaats. Voorts geldt als minimumeis dat de maatschappelijke verhoudingen de kans moeten krijgen zich aan nieuwe fiscale wetgeving aan te passen. Het is niet voor niets dat het spreekwoord luidt: 'oude belastingen zijn goede belastingen'. De burger moet kunnen rekenen op een bepaalde bestendigheid in het beleid. Snelle opeenvolgende wetswijzigingen scheppen onnodige onrust en leiden tot stagnatie van het economische verkeer.

Door bovengeschetste instrumentele ontwikkeling van het belastingrecht dreigt de micro-fiscale dimensie uit het oog te worden verloren; het individu komt in de (belasting)wet niet meer tot zijn recht. Het instrumentalise-

* Hoogleraar fiscale economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1) C.P. Tuk, Vijftienvintig jaar vereenvoudiging belastingen, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 2 juli 1971, nr. 5047.

2) Bijzonder nummer 'Een decennium belastingheffing in Nederland', *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 19/26 november 1981, nr. 5522.

ringsproces vereist onontkoombaar een grote bestuurlijke vrijheid van de overheid; de overheid als 'Spelmacher' heeft immers bewegingsruimte nodig. Dit komt dan ook tot uitdrukking in het toenemende gebruik van delegatiebepalingen en discretionaire bevoegdheden, alsmede in wettelijke formuleringen die in hun algemeenheid streng zijn, maar in de uitvoerings sfeer kunnen worden verzacht. Ook wordt de controlebehoefte van de overheid steeds groter en de controlebevoegdheid zal daaraan moeten worden aangepast. Een gevoel van vervreemding zal zich meester maken van de belastingplichtige burger die de overheidsdoelstellingen niet als de zijne kan of wil onderschrijven. Fraude- en ontgaansgedrag is het gevolg. De grote toeloop op de rechter om uiting te geven aan gekwetste rechtvaardigheidsgevoelens is hiervan eveneens een veelbetekenend symptoom. Het is dan ook niet te verwonderen dat diezelfde overheid tracht deze schoonheidsfoutjes weg te masseren door verhoging van het griffierecht, waardoor het beroep op de belastingrechter wordt bemoeilijkt. Per saldo zal daardoor de frustratie echter alleen maar toenemen.

De bovengeschetste ontwikkelingen zijn niet exclusief voor de fiscale discipline; zij hebben een algemeen karakter. Een gecompliceerde matschappij roept nu eenmaal gecompliceerde wetgeving op. De complexiteit van de fiscale wetgeving dringt zich door de jaarlijkse aangifteplicht echter nadrukkelijker aan de burger op dan op andere terreinen en komt daardoor scherper in zijn blikveld. Telkenjare wordt hij bij het invullen van het aangiftebiljet met een toename van bijzondere bepalingen, en dus ook met meer in te vullen vragen en toe te voegen bijlagen, geconfronteerd. Des te irritanter werd deze ontwikkeling toen de gecompliceerdheid van de fiscale wetgeving niet langer beperkt bleef tot situaties waarin de belastingplichtigen deze zelf over zich hadden afgeroepen door gekunstelde constructies te ontwikkelen die hen in de warwinkel van de reparatiewetgeving voerden. Zij breidde zich met de invoering van de Tweeverdienerswetgeving uit tot de voor de belastingheffing van elke burger wezenlijke begrippen die de indeling in tariefgroepen bepalen.

De zelfredzaamheid van de burger in fiscale zaken heeft daardoor grote schade opgelopen. Blijkens het *Jaarverslag Belastingdienst 1985* laat ruim tweederde van de belastingplichtigen het aangiftebiljet voor de inkomstenbelasting door een ander invullen. De meesten doen dat noodgedwongen. Zij zouden het liever zelf doen, doch zijn daar ten gevolge van de ingewikkelde wetgeving niet meer toe in staat. De handreiking die de belastingdienst biedt in de vorm van hulpverlening bij het invullen van het aangiftebiljet en de instelling van de belastingtelefoon is uit de nood geboren. Als zodanig is deze assistentie ook te waarderen, maar het is – hoe goed deze hulp overigens ook is bedoeld – een ontwikkeling in de verkeerde richting. De burger moet zich primair zelf kunnen redden, en als hij daartoe niet meer in staat is, dan moet hij voor de vervulling van de verplichtingen die de fiscale autoriteiten hem opleggen onafhankelijke rechtshulp kunnen krijgen. De rechtsbescherming vereist dat dergelijke hulp gratis en onafhankelijk van de belastingdienst wordt verstrekt.

Toch heeft de Tweeverdienerswetgeving met haar volstrekt onbegrijpelijke detailregelingen louterend gewerkt. In dat wetgevingsproces is het parlement zich pijnlijk bewust geworden van het feit dat het zelf de greep op het proces van wetgeving heeft verloren. Het voelt zich als medewetgever niet meer opgewassen tegen de taak decimeters hoge stapels parlementaire stukken door te moeten ploegen en de talloze beslispunten die daarin zijn opgenomen te overzien. Het dreigt in wetgevingsaangelegenheden te zeer een bijwagen van de regering te worden, die alle ambtelijke know-how aan haar zijde heeft. Hoofd- en bijzaken blijken steeds moeilijker van elkaar te onderscheiden. Symptomatisch was het politieke geharrewar rond de arbeidstoelag; een detailregeling in de Tweeverdienerswetgeving die ons tot op de rand van een kabinetscrisis bracht, terwijl andere onderdelen die écht problematisch waren nauwelijks door het parlement werden onderkend.

De kritiek op de Tweeverdienerswetgeving leidde tot

een regelrechte aanvaring tussen de fiscale wetenschap en de politiek 3). De confrontatie heeft heilzaam gewerkt; zij is mede oorzaak geweest van de parlementaire roep om instelling van een vereenvoudigingscommissie die op korte termijn voorstellen zou moeten doen om te komen tot een wezenlijke vereenvoudiging. Ter demonstratie van het feit dat het parlement het vereenvoudigingsvoornemen ernstig nam, werd een aanhangig wetsvoorstel tot het fiscaal aftrekbaar stellen van verhuiskosten ter grootte van 10% van de verkoopprijs van de eigen woning niet aanvaard wegens de daardoor opgeroepen ingewikkeldheid.

Rapport van de commissie-Oort

De tijd die de Vereenvoudigingscommissie werd gegeven was kort. In september 1985 werd zij ingesteld en in mei 1986 werd al een interim-rapport verwacht dat de hoofdlijnen moest aangeven voor een eind 1986 aan te bieden eindrapport. Het nu ingediende rapport ziet de commissie echter als eindrapport. Zij meent dat het voldoende is uitgewerkt om een maatschappelijke discussie mogelijk te maken. Voor een verdere technische uitwerking acht zij haar samenstelling niet de meest geschikte. Voorts is de commissie van oordeel dat het formuleren van voorstellen tot een veel meer omvattende herziening van de fiscale wetgeving – die zij ook na realisering van haar eigen voorstellen nodig acht – aanzienlijk meer tijd vergt dan haar werd gegeven.

De voorstellen die in het rapport worden gedaan hebben de instemming van alle leden. Ze belasten per saldo het overheidsbudget niet en hebben – conform de aan de commissie verleende opdracht – slechts bescheiden gevolgen voor de besteedbare inkomens van de burgers. De voorstellen komen samengevat op het volgende neer:

- samenvoeging van de premies volksverzekeringen en de loon- en de inkomstenbelasting;
- een tariefpercentage over een lang inkomenstraject (globaal gesproken tot f. 50.000);
- de loonbelasting wordt zo veel mogelijk eindheffing; zo weinig mogelijk belastingplichtigen moeten een aanslag inkomstenbelasting krijgen;
- stroomlijning van gedetailleerde regelingen, onder andere aftrekregelingen.

Integratie

De kern van de voorstellen wordt gevormd door het voorstel tot integratie van de loon- en inkomstenbelasting en de premieheffing volksverzekeringen. Integratie impliceert het beëindigen van de zelfstandige status van de premieheffing volksverzekeringen. Deze premieheffing vertoont zeer grote overeenkomsten met de loon- en inkomstenbelasting. De heffingsgrondslag wordt afgeleid uit het zuivere loon c.q. belastbare inkomen, dat als heffingsgrondslag van de loonbelasting resp. inkomstenbelasting fungeert. Alle ingezetenen van 15 tot 65 jaar zijn aan de premieheffing onderworpen, tenzij zij – globaal gezegd – in het buitenland werkzaam zijn. Dit spoort in grote lijnen, behoudens voor de leeftijdsgrenzen, met de loon- en inkomstenbelastingheffing. Slechts in de tariefstructuur zijn duidelijk verschillen tussen beide heffingscategorïeën aan te wijzen. De loon- en inkomstenbelasting kent vanaf de belastingvrije som een progressief tarief; de eerste tariefschijf is 16% en de negende en hoogste schijf bedraagt 72%. De premieheffing volksverzekeringen kent in beginsel geen premievrije som en heeft tot het maximum-premie-inkomen wordt bereikt (1986: f. 63.750) een proportionele structuur. De heffing geschiedt in twee componenten;

3) Mr. Frank de Grave, Functioneren van de Tweede Kamer op fiscaal terrein verdient genuanceerde kritiek, *Weekblad voor Fiscaal Recht (WFR)*, 7 februari 1985, nr. 5669, met reacties van L.G.M. Stevens, *WFR*, 28 februari 1985, nr. 5671, van H.J. Hofstra, J.A. Wolt, N.J.M. Hardebol, Th.D.F. Somsen, W.A. Schot, F.G.C.M. Veroude, *WFR*, 7 maart 1985, nr. 5672, en van N. Nobel, *WFR*, 14 maart 1985, nr. 5673.

de AOW en AWW zijn basispremies, de AKW, AWBZ en AAW zijn opslagpremies. Opslagpremies zijn premies die als opslag op de basispremies worden geheven, zodat voor deze premies de AOW/AWW-afracht als heffingsgrondslag fungeert. Door deze heffingsmethode is de heffingsstructuur van de AOW/AWW ook bepalend voor de AKW/AWBZ/AAW; het opslagpremiepercentage bedraagt voor 1986 106,4%. Voor zover de premies volksverzekeringen bij wijze van inhouding worden geheven gelden de basispremies als werknemerspremies en de opslagpremies als werkgeverspremies.

De mate van overeenkomst tussen beide heffingscategorieën (inkomstenbelasting/loonbelasting + premieheffing) heeft in de fiscale discipline herhaalde malen geleid tot vorige pleidooien beide heffingen samen te voegen. Als grote voordelen werden vermeld de vereenvoudiging en een beter zicht op de samengevoegde tariefstructuur. Even gedreven als de pleitbezorgers van de integratie zijn de tegenstanders van een dergelijke samenvoeging. Zij wijzen op het principiële verschil tussen de loon- en inkomstenbelasting, die steunt op het solidariteitsbeginsel, en de premieheffing volksverzekeringen, die zij associëren met het equivalentiebeginsel. Naar mijn mening is het equivalentiebeginsel voor de sociale werknemersverzekering wel doorslaggevend, maar het is niet goed mogelijk een soortgelijke conclusie te trekken voor de volksverzekeringen 4). Daarin is de band tussen aanspraak en premie immers nagenoeg geheel verbroken, althans slechts zodanig incidenteel aanwezig dat die moeilijk de karakteristiek van de heffing kan bepalen. Integratie van loon- en inkomstenbelasting is dan een logische stap met aanzienlijke vereenvoudigingsvoordelen.

Integratie wordt ook wel verdedigd als een vorm van fiscalisering van de premies volksverzekeringen. Als bezwaar van de huidige financieringsstructuur van de sociale verzekeringen wordt gemeld de relatief te zware belasting van de arbeidsintensieve produktietechnieken die hiervan het gevolg is. Financiering van de sociale zekerheid via de algemene middelen zou in de ogen van de voorstanders van fiscalisering kunnen voorkomen dat een dergelijke eenzijdige belasting optreedt en het daardoor opgeroepen proces van uitstoot van arbeid en toeneming van de structurele werkloosheid kunnen afstoppen. Wat hiervan ook zij, integratie zal geen noemenswaardige verschuiving in de belasting van de produktiefactoren teweegbrengen, omdat de heffingsgrondslag van de premieheffing volksverzekeringen vergeleken met de loon- en inkomstenbelasting macro-economisch beschouwd geen substantiële verschuivingen veroorzaakt.

De commissie-Oort kiest voor integratie. Aangezien dit begrip in de discussie te zeer belast is geraakt, heeft zij – kennelijk uit tactische overwegingen – deze term vermeden. De commissie spreekt over „uniformering van de heffingsgrondslag”. De bedoeling is dat beide heffingscategorieën een gemeenschappelijke heffingsgrondslag krijgen. De thans bestaande verschillen – die grotendeels worden veroorzaakt door het vasthouden aan de equivalentiebenadering – worden geëlimineerd. De premies volksverzekeringen worden bij de huidige belastingheffing als persoonlijke verplichting in mindering gebracht op het inkomen, omdat de toekomstige uitkeringen worden belast. De premieheffing wordt – vergelijkbaar met de pensioenregeling – dus gezien als het doorschuiven van tegenwoordig inkomen naar de toekomst, waarbij de belastingheffing moet aansluiten. Bij de premieheffing moet evenwel de invloed van de premieheffing op het belastbare inkomen weer teniet worden gedaan; omdat wordt vastgehouden aan het verzekeringsprincipe dat de uitkeringen ingevolge de volksverzekeringen geen deel kunnen uitmaken van de heffingsgrondslag. Zodoende ontstaat een gecompliceerde wisselwerking die het de doorsneeburger volstrekt onmogelijk maakt de heffingsystemen te begrijpen en zelf de verschuldigde bedragen vast te stellen.

Wijziging tariefstructuur

De onder invloed van de integratie gewijzigde heffingsgrondslag zoals de commissie die thans voorstelt heeft

evenwel belangrijke consequenties voor de verdeling van de lastendruk. Gegeven de budgetneutraliteit als randvoorwaarde, is aanpassing van de tariefstructuur een logisch complement van de integratie. De commissie grijpt deze gelegenheid aan om de tariefstructuur grondig te vereenvoudigen. Daarbij wordt er voorts naar gestreefd de loonbelasting (inclusief de premiecomponent) nadrukkelijker als eindheffing te profileren.

In grote lijnen geschetst komen de tariefherzieningen op het volgende neer:

- **Tarief gecombineerde belasting- en premieheffing:**
 - er komt een tarief voor loon- en inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen samen. De combinatie van belasting en premies is de inkomensheffing. De premies volksverzekeringen worden geheel in de eerste tariefschijf geïncorporeerd, maar blijven als zodanig herkenbaar;
 - er is een lange eerste schijf met een tarief van 40% (premiedeel 30%, belastingdeel 10%);
 - de commissie presenteert verder twee tariefvarianten: een met vier schijven en een toptarief van 70%, en een met drie schijven en een toptarief van 65%:

Schijflengten in gld.	Tarief
0 – 45.000	40%
45.000 – 80.000	55%
80.000 – 120.000	65%
120.000 – ∞	65% of 70%

- **Basisaftrek:**

- er is een heffingsvrije voet van f. 4.250, de z.g. basisaftrek;
- alle toeslagen op de belastingvrije som vervallen;
- tussen gehuwden en – onder voorwaarden – tussen ongehuwd samenwonenden kan de basisaftrek worden overgedragen, mits het inkomen van de partner die overdraagt lager is dan f. 4.250. Alleen de volledige basisaftrek kan worden overgedragen.

In de inhoudings sfeer kan daardoor naar het oordeel van de commissie een belangrijke vereenvoudiging worden bereikt. De inhoudingsplichtige werkgever of uitkeringsinstantie behoeft alleen maar in te houden volgens het 40%-tarief, aangezien iedereen die in een hogere tariefschijf valt in elk geval een aanslag ontvangt. De enige complicatie is dat de basisaftrek uiteraard slechts één keer per belastingplichtige mag worden toegekend, zodat in gevallen waarin iemand met meer inhoudingsplichtigen te maken heeft deze van elkaar moeten weten wie de basisaftrek heeft toegepast. Het proportionele tarief heeft verder tot gevolg dat het ingewikkelde schijventarief niet meer tot tabellen hoeft te leiden waarin de progressie is vertaald naar het van toepassing zijnde belastingtijdvak (dag-, week- maandtabellen). Voorts verliest de tabel bijzondere beloningen zijn reden van bestaan.

Ook heeft de integratie van de loonbelasting en inhouding premies volksverzekeringen een belangrijke vereenvoudiging tot gevolg, omdat het premieloon niet langer uit het zuivere loon hoeft te worden afgeleid, daar gekozen is voor een geïntegreerde heffingsgrondslag. Sluitstuk van de vereenvoudigingsoperatie in de inhoudings sfeer is een zodanige aanpassing van de forfaits voor aftrekbare kosten, dat deze niet meer in de inhoudingstabel zelf behoeven te worden toegepast. Het eindresultaat is dat de diverse tabellen voor de loonbelasting (gele, witte, groene, rose en oranje tabellen) kunnen vervallen.

Sanering van de aftrekposten

Wat wordt in de fiscaliteit meer gekoesterd dan aftrek-

4) Dit heb ik uitgebreider toegelicht in Premieheffing volksverzekeringen: wat is dat voor een belasting?, *De Naamloze Vennootschap*, september/oktober 1984.

posten? Tienduizenden belastinggidsen worden aan de man gebracht omdat de burger de zekerheid wil hebben geen potentiële aftrekpost over het hoofd te hebben gezien. De mogelijkheid via een 'creatieve' aftrekpost toch nog iets van de aanslag te hebben afgeknabbeld, geeft menigeen de psychische rust om zich met het uiteindelijke resultaat te kunnen verenigen.

Ook de commissie-Oort is zich van de bijzondere positie van de aftrekposten bewust. Zij wijst erop dat de meeste, en zeker de belangrijkste aftrekposten een zo sterk gevoelde maatschappelijke rechtvaardiging hebben, of zo sterk samenhangen met het verwerven van inkomen dat afschaffing of sterke beperking daarvan – althans bij de huidige hoogte van de collectieve lasten – geen kans maken op politieke en maatschappelijke aanvaarding. Wel wordt impliciet door de uniformering van de heffingsgrondslag de premieheffing volksverzekeringen als voor de loon- en inkomstenbelasting aftrekbare persoonlijke verplichting geëlimineerd.

Terecht gaat de commissie niet in op de in de politiek regelmatig opduikende ideeën over de beperking van de aftrek voor hypotheekrente. Als men van mening is dat de eigen-woningbezitter in vergelijking met de huurder bevoorrecht is wegens de aftrekbaarheid van de rente, dient men goed te beseffen dat de bevoorrechtting niet schuilt in de aftrekbaarheid van de rente, maar in de relatief lage fiscale huurwaarde van de woning. Een vermogende eigenwoningbezitter die geen hypotheek nodig heeft, geniet eveneens van de relatief gunstige behandeling van de eigen-woningbezitter zonder dat deze hinder heeft van eventuele beperkingen in de rente-aftrek. Uitvoeringstechnisch zou beperking van de rente-aftrek trouwens nopen tot precieze toerekening van financieringskosten, met alle controleproblemen van dien.

Wel heeft de commissie in de sfeer van de aftrekbare kosten een wijziging van het reiskostenforfait voorgesteld. In dit forfait wordt de f. 200-aftrek voor reiskosten tot 10 km afgeschaft en worden de hogere forfaitaire aftrekbedragen met f. 200 gekort. De normbedragen voor de onbelaste reiskostenvergoedingen worden gelijk gemaakt aan die van het reiskostenforfait. Een dergelijke ingreep treft zeer grote groepen en is daarom budgettair interessant. Een nadeel is evenwel dat dergelijke, veelal feitelijk gemaakte kosten die fiscaalrechtelijk niet worden vergolden, het verteerbare inkomen van de werknemer aantasten. Dergelijke niet-erkende kosten trekken de bestaande netto-netto-koppeling tussen actieven en niet-actieven scheef, hetgeen mijns inziens moet worden vermeden.

Consequenties van de nieuwe tariefstructuur

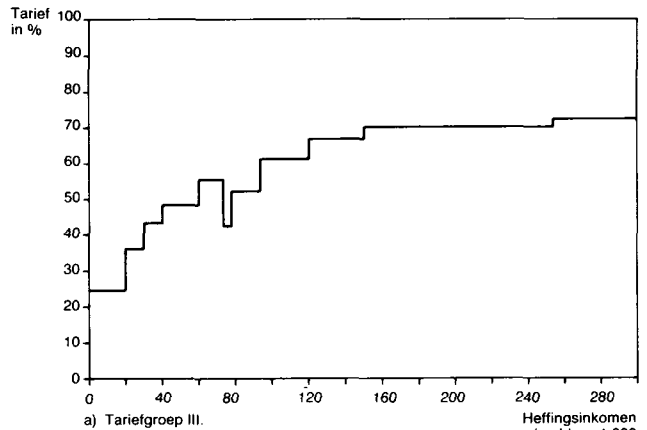
Een belangrijke oorzaak van de ingewikkeldheid van de belastingen ligt in de hoogte van de tarieven. Hoe hoger de tarieven zijn, hoe sterker de aandring is een zwaar accent te leggen op de rechtvaardigheid en de wens om rekening te houden met de bijzondere omstandigheden. Globalisering door inbouw van niet weerlegbare forfaitaire regelingen leidt dan snel tot rechtstekorten in de beleving van de burger. Hiervoor is reeds opgemerkt dat hiermee behoedzaam moet worden omgegaan.

Vergeleken met de bestaande situatie (figuur 1) komt de commissie met een tariefstructuur die veel logischer overkomt (figuur 2). Dit acht ik een belangrijk winstpunt. De weg waarlangs deze tariefhervorming verloopt is echter niet zonder hindernissen. Het is van belang deze hindernissen nader te bezien.

Invoering basisaftrek

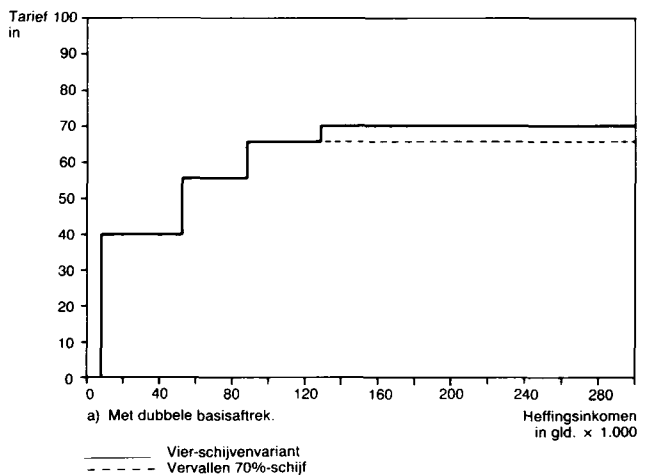
De commissie stelt een basisaftrek voor van f. 4.250 per individu, ongeacht de persoonlijke leefomstandigheden. De omvang van deze basisaftrek wordt hoofdzakelijk bepaald door de budgettaire ruimte die men heeft. Verhoging van de basisaftrek leidt onmiddellijk tot zeer grote belastingderving, tenzij deze door versterking van de pro-

Figuur 1. Tarief 1985 a)



Bron: Zicht op Eenvoud

Figuur 2. Voorgesteld tarief a)



Bron: Zicht op eenvoud.

gressie wordt gecompenseerd. Een dergelijke verstelling van de progressie voert echter tot zodanig hoge marginale tarieven dat de fraudegevoeligheid van de heffing tot onaanvaardbare proporties zou worden opgeblazen. Afhankelijk van de politieke opvattingen omtrent de gewenste progressielijn zal de uiteindelijke basisaftrek hoger of lager worden vastgesteld dan de commissie heeft voorgesteld.

De uniforme basisaftrek zal ons echter weldra leren hoeveel ruggegraat de politici hebben, en hoe zeer zij weerstand weten te bieden aan die belangengroepen die zich met de introductie van een algemene basisaftrek te kort gedaan voelen. Het zullen vooral de alleenstaanden zijn die te hoop zullen lopen, omdat niet langer rekening wordt gehouden met de relatief hogere kosten van een alleenstaande-huishouding. De commissie ziet zelf de bui al hangen en zegt de politiek in dit opzicht de wacht aan. Zij beschouwt de algemene basisaftrek als de prijs die moet worden betaald voor de zeer grote praktische voordelen van een systeem waarin alle burgers dezelfde basisaftrek hebben. Zij waarschuwt dat de herinvoering van een alleenstaande-toeslag en de vereenvoudiging, en de privacy, en de uitvoerbaarheid schaadt.

Op beperkte schaal worden inbreuken toegestaan op de voor iedere burger gelijke basisaftrek. Gehuwden en ongehuwde samenlevers mogen de basisaftrek overdragen aan de andere partner, mits de overdragende partner een belastbaar inkomen heeft dat lager is dan f. 4.250. De zo gevreesde schokeffecten uit de tweede fase van de Tweeverdienerswetgeving kunnen zich hier niet voordoen, omdat het zelf moeten effectueren van de basisaftrek door de

kleine tweeverdiener (inkomens net boven f. 4.250) door gaans dezelfde belastingbesparing oplevert als het verliezen van de dubbele basisaftrek bij de meest-verdienende partner aan belastingverhoging kost. Slechts als het marginale tarief hoger is dan dat van de eerste schijf gaat het paar er op achteruit; de minst-verdienende partner ondervindt in feite de marginale belastingdruk van die van de meest-verdienende partner; slechts door een andere inbouw van de basisaftrek kan worden bereikt dat de belastingwaarde van die aftrek voor alle personen gelijk is, ongeacht het inkomen. Dan wordt niet gewerkt met een inkomensaftrek, maar met een belastingaftrek 5). Uiteraard leidt introductie van een dergelijke belastingaftrek wel tot verstelling van de progressie.

Andere bijzondere regelingen waren nodig voor de alleenstaande ouders. De commissie introduceert voor deze categorie via een omweg een toeslag op de basisaftrek. Omdat het toekennen van een toeslag na de toeslagwinkelen van de tweeverdienerswetgeving kennelijk te beladen is, wordt de tegemoetkoming verpakt in een nieuw in te voeren buitengewone-lastenpost van f. 3.200, die kan worden verhoogd met 6% van de zuivere arbeidsinkomsten tot maximaal f. 7.400. Oude wijn in nieuwe zakken dus.

Invoering gecombineerde tarieflijnen

De invoering van een gecombineerde tarieflijnen wordt door de aanhangers van de integratiegedachte zonder meer toegejuicht. Om dit voor de tegenstanders aanvaardbaar te maken wordt de eerste schijf van 40% verdeeld in een belastingdeel van 10% en een premiedeel van 30%. Op die wijze blijft het premiedeel zichtbaar en kan worden verdedigd dat in feite weinig veranderd is; twee heffingen worden als het ware via één aanslag of inhouding gegeven.

Afgezien van dit tactische voordeel is het ook gemakkelijk dat het premiedeel en het belastingdeel afzonderlijk kenbaar is. Het is immers mogelijk dat de kring van belastingplichtigen niet gelijk is aan de kring van premieplichtigen. Via de mogelijkheid vrijstelling te geven van één van die aanslag- of inhoudingscomponenten kan met deze omstandigheden rekening worden gehouden. Zo is de 65-plusser niet premieplichtig, maar wel belastingplichtig. Voor hem zou dus van de eerste schijf slechts de belastingcomponent van 10% moeten gelden. Dit geldt ook voor ingezetenen die door werkzaamheden in het buitenland niet onder de Nederlandse sociale verzekeringen vallen. Omgekeerd zal een buitenlander die onder de Nederlandse sociale verzekering valt, doch hier niet belastingplichtig is, slechts worden geconfronteerd met het 30%-premiendeel uit de eerste schijf.

Bruteringsproblemen

Eerder is reeds opgemerkt dat de bestaande regeling inzake de opslagpremies inhoudt dat deze voor rekening van de werkgever komen. Men dient daarom bij inkomensvergelijking voor ogen te houden dat f. 100 loon van een werknemer in feite meer koopkracht geeft dan f. 100 winst van een zelfstandige. Deze laatste moet immers de opslagpremies zelf dragen, terwijl bij de eerste sprake is van werkgeverslasten die niet in het huidige begrip bruto loon tot uitdrukking komen.

De commissie-Oort brengt hierin verandering door alle volksverzekeringspremies tot werknemerslasten te etiketteren. Uiteraard dient de werknemer hiervoor in de brutoloon sfeer schadeloos te worden gesteld; zij spreekt in dit verband van bruteringsproblemen. Met de commissie-Oort ben ik van mening dat het juridische verschil tussen opslagpremies als werkgeverslast en basispremies als werknemerslast onnodig complicerend is en dient te worden afgeschaft. Wanneer de werknemer voor de premie-overneming in de brutoloon sfeer zodanig schadeloos wordt gesteld dat hij netto beschouwd gelijk blijft, zou dit ook zonder problemen moeten kunnen. De veelheid van koppelingsmechanismen heeft evenwel tot gevolg dat zodra ergens in het loongebouw aan een begrip gesleuteld wordt het hele netwerk gaat trillen. Zo heeft bij voorbeeld verhoging van het bruto

loon ten gevolge van de bruteringsoperatie belangrijke consequenties voor de pensioenregelingen. De commissie heeft zich evenwel in dezen beperkt tot vermelding van een verklaring van pensioendeskundigen dat een en ander 'technisch oplosbaar' is. Alle betrokkenen willen natuurlijk van te voren weten hoe, omdat dit mede de aanvaardbaarheid van de voorstellen zal bepalen, maar daarover spreekt het rapport zich niet expliciet uit. Ook de effecten voor de sociale-verzekeringsuitkeringen zullen nader moeten worden uitgewerkt.

Voor de AOW-ers geldt nog een bijzondere complicatie. In de huidige regeling zijn zij van premieheffing vrijgesteld. Bij de nieuwe opzet van grondslag en tarief worden zij in beginsel normaal in het gecombineerde tarief betrokken. Vanwege de eerder genoemde vrijstelling voor de volksverzekeringen zou de 65-plusser dan wel in het 10%-belastingdeelregime vallen. De voorstellen van de commissie splitsen echter het premiedeel in twee parten: 13,6% voor premies AWBZ, AKW en AAW, en 16,4% voor premie AOW en AWW. Het opslagpremiendeel van 13,6% moeten de 65-plussers wel gaan betalen; voor het 16,4%-basispremiendeel krijgen zij vrijstelling (bejaardenkorting). Zodoende ontstaat een afzonderlijk bejaardentarieff van 23,6%. Voor het premie-opslagdeel zullen de 65-plussers uiteraard via de netto-netto-koppeling door middel van een hogere bruto AOW-uitkering schadeloos worden gesteld. Voor zover hun inkomen bestaat uit niet-AOW-inkomen in de eerste schijf impliceert dit echter een inkomensachteruitgang.

Conclusie

Het besef is doorgebroken dat de belastingheffing niet kan fungeren als pakezel ter verwezenlijking van allerlei sociaal-economische wenselijkheden die anderszins niet realiseerbaar zijn. Een dergelijke instrumentalisering van de belastingwetgeving holt de rechtswaarde ervan uit en doet afbreuk aan de eenvoud en bestendigheid van wetgeving.

Met name door de Tweeverdienerswetgeving heeft de belastingheffing ontwikkelingen doorgemaakt die het de gewone burger volstrekt onmogelijk maken de wetgeving te begrijpen. Door het opgeroepen vervreemdingsproces komt de rechtsbeleving van de contribuabele, alsmede ook zijn zelfredzaamheid in de knel. De rechtsbescherming van de burger verdient versterking. De Tweeverdienerswetgeving heeft echter ook door de maatschappelijke reacties die zij heeft opgeroepen het pad geëffend voor de vereenvoudigingscommissie.

De commissie-Oort heeft de fiscaliteit een dienst bewezen door de uitdaging aan te nemen en een rapport op te stellen dat de grote lijnen schetst waarlangs vereenvoudiging moet worden gerealiseerd. Terecht begeeft de commissie zich niet in fiscaal-technische details. Het woord is nu aan de politici om hun bereidheid tot vereenvoudiging om te zetten in acceptatie van de consequenties ervan. Dat is in de komende periode de cruciale vraag. De commissie heeft er goed aan gedaan in plaats van een interim-rapport een eindrapport voor te leggen en daarop een bereidheidsverklaring van de politiek te vragen. De fiscaal-technische uitwerking heeft pas zin nadat een dergelijke bereidheidsverklaring is afgegeven. Als de vereenvoudiging in de kiem wordt gesmoord, is een historische kans verkeken; dat mag dan evenwel zeker niet aan de commissie-Oort worden verweten.

L.G.M. Stevens

5) Over de teleurstelling dat dit stelsel zo weinig aandacht heeft gekregen schrijft mr. H. Snijders-Borst, Het Oostenrijkse stelsel en de mannen-mafia, *Nederlands Juristenblad*, 19 april 1986.