

# Nota paars kabinet schiet tekort

B  
E  
L  
A  
S  
T  
I  
N  
G  
H  
E  
R  
V  
O  
R  
M  
I  
N  
G

De kabinetsnota 'Belastingen in de 21-ste eeuw: een Verkenning' onderkent de gevolgen van belangrijke maatschappelijke trends niet of onvoldoende en ontbeert een gefundeerde beschouwing over de rechtsbeginselen van een herzien belastingstelsel. Het enige 'vernieuwende' is een omstreden maatregel: de invoering van een forfaitaire vermogensrendementsheffing. Op het punt van de tariefstructuur heeft het paarse kabinet niet kunnen kiezen omdat de ideologische verschillen te groot zijn.

**O**p 11 december 1997 hebben de bewindslieden van Financiën een nota uitgebracht met als titel: 'Belastingen in de 21ste eeuw: een Verkenning'. Deze nota bevat enerzijds een analyse van de onvolkomenheden in het huidige stelsel van inkomstenbelasting en vermogensbelasting, anderzijds worden oplossingsrichtingen aangedragen voor de toekomst. Politiek is de nota niet zonder betekenis. Naar verwachting worden na de verkiezingen knopen doorgemaakt over de dilemma's in de fiscale politiek. De nota is uitgebracht op een uitgekiend moment. De politieke partijen hebben de maanden tot de verkiezingen gebruikt om met behulp van de nota hun politieke standpunten op fiscaal



Mr. M.L.A. van Rij

terrein aan te scherpen. Een tweede belangrijk politiek gegeven is dat de huidige coalitiepartijen het op een aantal punten fiscaal gezien eens geworden zijn. In het oog springend is de invoering van een forfaitaire vermogensrendementsheffing in plaats van de huidige vermogensbelasting en de belastingheffing van inkomsten uit vermogen. De nota is zodanig modulair opgesteld dat onderdelen separaat ingevoerd kunnen worden. Het is geen alles of niets. Dat is belangrijk, omdat er ook grote verschillen van inzicht bestaan bij de regeringspartijen over een eventuele nieuwe tariefstructuur.

## Manco's huidige stelsel

Een belangrijk beginsel van ons huidige

stelsel van inkomstenbelasting is de draagkrachtgedachte. Politici motive- ren dat beginsel met de gevleugelde woorden: "De sterkste schouder's moeten de zwaarste lasten dragen".

In de belastingheffing heeft dit beginsel van solidariteit en rechtvaardigheid vorm gekregen door enerzijds de belastingvrije sommen, anderzijds door het progressieve tarief. Bij de belastingvrije sommen kan er gedifferentieerd worden naar persoonlijke omstandigheden (gehuwd, alleenstaand, duurzaam gescheiden met kinderen) en de progressie houdt een vorm van inkomenspolitiek in. De feiten op een rijtje. Slechts 2% van de in totaal 10.8 miljoen belastingplichtigen valt qua inkomen in de derde schijf. En slechts 17% in de tweede schijf (50%). De grootste groep belastingplichtigen (70%) betaalt 36.3% (= eerste schijf in 1998) aan belasting en premies volksverzekeringen over het inkomen. De resterende groep (11%) betaalt geen belasting, omdat het inkomen binnen de belastingvrije som valt. Hier tekent zich direct een scheefgroei af. De progressie werkt amper. Dit komt door de combinatie van volledige aftrekbaarheid van renten op schulden, indien die rente gezien wordt als aftrekbare kosten (bijvoorbeeld de hypotheekrente voor de eigen woning, maar ook de rente betaald op het effectenkrediet).

Daarnaast wordt de belastbare grondslag uitgehold door allerlei fiscale faciliteiten, zoals het arbeidskostenforfait (werkgelegenheidsinstrument) en andere economische *stimuli*. Daarentegen zijn bepaalde opbrengsten volledig onbelast, zoals de gerealiseerde koerswinsten op effecten. Nederland heeft wat dat betreft een uniek systeem in de wereld: rente volledig aftrekbaar, maar

koerswinst onbelast. Overigens zijn koersverliezen ook niet aftrekbaar. Het stelsel kent in zoverre nog enkele *dis-torsies*. Zo zijn bepaalde spaarvormen fiscaal gefaciliteerd. In dit verband moet er vooral gedacht worden aan bepaalde levensverzekeringsproducten.

De lasten op arbeid zijn evenwel erg hoog geworden. De zogenaamde wig, het verschil tussen de bruto loonkosten voor een werkgever en het netto loon voor de werknemer is één van de hoogste in de wereld. Met name aan de onderkant van de arbeidsmarkt wreekt zich dat. Bovendien worden vele belastingplichtigen ontmoedigd om meer inkomen te genereren, omdat zij bij een gulden meer inkomen er netto op achteruitgaan vanwege verlies van subsidies of lagere eigen bijdragen (de zogenaamde *poverty-trap*).

Tenslotte dient gewezen te worden op de hoge belasting op vermogen, 60% voor wat betreft de inkomstenbelasting en 0.07% vermogensbelasting. In de ons omringende landen is de gemiddelde druk op vermogens(inkomsten) aanzienlijk lager. De beleggers weten daar in Nederland inmiddels raad mee. Ze beleggen voornamelijk in constructies die in beginsel belaste inkomsten converteren in onbelaste vermogenswinsten tegen bij voorkeur zo weinig mogelijk risico. Daarnaast is er veel kapitaal de grens over gevlucht. Niet alleen de mobiliteit van het kapitaal, maar ook de mobiliteit van mensen neemt toe. Een toenemende groep Nederlanders geniet van de oude dag in het buitenland. Ook dat betekent dan een gemis aan Nederlandse belastinginkomsten over de pensioenuitkeringen. De aftrek daarentegen heeft wel vaak in Nederland plaatsgemaakt.

## Enige relevante trends

Belastingheffing is geen geïsoleerd proces in de samenleving. De ontwikkelingen in de samenleving beïnvloeden de houdbaarheid en acceptatiegraad van het belastingstelsel. De volgende trends kunnen daarbij worden genoemd: vergrijzing, globalisering, uitholling grondslag en duurzaamheid.

### *Vergrijzing*

Het aantal ouderen in de samenleving neemt toe en de ouderen worden fors ouder. Met het toenemend aantal ouderen zou de AOW-premie bij ongewijzigd beleid van circa 16,5% moeten verdubbelen tot ruim 30% in de komende veertig jaar. De AWBZ-premie zou eveneens moeten verdubbelen van circa 10% tot circa 20%.

Daarnaast zullen ouderen eerder emigreren dan vroeger waardoor de Nederlandse schatkist het nakijken heeft op het moment dat de vette kip geslacht wordt.

### *Globalisering*

De globalisering en de technolisering hebben ook gevolgen voor de fiscale begrippen. Aan veel heffingswetten liggen territorialiteits- en nationaliteitsbeginselen ten grondslag. Centraal voor de subjectieve belastingplicht van een natuurlijk- of rechtspersoon staat de fysieke woon- of vestigingsplaats. In het traditionele denken bevindt die woon- of vestigingsplaats zich in een staat. Handel door multinationals laat zich echter niet insnoeren door het negentiende eeuwse staatkundig denken. Grenzen bestaan letterlijk en figuurlijk niet meer. In de virtuele wereld van internet is het fysieke begrip vestigingsplaats een illusie geworden. Maar ook de werknemer zal steeds mobieler worden. Met thans in de voorhoede een

groep met *lap-top* bewapende rondreizende topmanagers. Waar wonen zij eigenlijk en waar verdienen zij hun geld?

### *Uitholling grondslag*

Over de eroderende belastingmoraal heb ik zojuist gesproken. Slechts 2% van de belastingplichtigen betaalt 60%. Is belasting betalen voor de dommen? Wie beschouwt het nog als een eer een bijdrage naar draagkracht te geven aan de financiering van de collectieve goederen? Alleen al het woord 'collectief' doet vele haren te bergen rijzen in een geïndividualiseerde wereld.

Paradoxaal genoeg stimuleert de wetgever de burger in dit denken. Door juist het belastingstelsel instrumenteel in te zetten voor de realisering van allerehande specifieke doeleinden van overheidsbeleid moet de burger/ondernemer zich wel slim opstellen. Het systeem is ondoorzichtig geworden door een scala van op zichzelf ongetwijfeld behartigenswaardige steunmaatregelen. Het kortzichtige electoraal gerichte doelgroepen denken ten top. Zo zijn de burgers de laatste jaren verblijd met ongevraagde faciliteiten, zoals de versnelde afschrijving op milieu-investeringen, de 'Tante Agaath'-regeling, de spaarloonregeling, de premiespaarregeling, de fietslease-regeling, de startersaftrek, het groen beleggen, de buitengewone lastenaftrek voor kinderopvang etc. Is door al deze maatregelen het stelsel transparanter en eenvoudiger geworden?

### *Duurzame samenleving*

Door een verschuiving van directe belastingen, zoals de inkomstenbelasting, naar de indirecte belastingen, zoals de BTW en accijnzen, kan er in beperkte mate door middel van het fiscale instrument gestuurd worden naar een duur-

zame samenleving. De vraag is natuurlijk wel of het fiscale instrument nu daadwerkelijk de noodzakelijke bewustzijnsverandering teweeg zal brengen. Zal door een verhoging van het algemene tarief van de BTW van 17,5% naar 19% er inderdaad minder milieu-vervuilend geconsumeerd worden. Dat kan sterk betwijfeld worden. Het zal

veeleer zo zijn dat de opbrengst bij indirecte belastingen stabiel is. Ongelimiteerde verhogingen van het algemene BTW-tarief en de accijnzen kunnen echter ook niet straffeloos plaatsvinden. De economische concurrenten, zoals Duitsland, kunnen hier munt uit slaan.

Hetzelfde geldt voor de invoering van eco-taxes. Een Nederlandse *Alleingang* zal het bedrijfsleven onnodig concurrentienadeel bezorgen. Desalniettemin heeft de Europees Commissaris Fiscale Zaken zelf in het voorjaar van 1996 de trend gezet om een verschuiving van directe naar de indirecte belastingen te bepleiten. Ook het belastinghervormingsplan van de huidige Duitse coalitie is op die gedachte geënt.

### Doelstellingen van het nieuwe stelsel

Volgens de bewindslieden van Financiën (pagina 35, Nota) zal een herziening van het belastingstelsel aan de volgende eisen moeten voldoen:

Het genereren van stabiele belastingopbrengsten:

- bevordering van werkgelegenheid en versterking van de economische structuur;

- verhoging van de duurzaamheid van de economische ontwikkeling.

Het is opvallend dat de bewindslieden zich voornamelijk door economische beginselen laten leiden. Zou er iets anders kunnen worden verwacht van een kabinet dat als *Leitmotiv* 'Werk, werk, werk' heeft gekozen?

---

**Als het aan de liberalen ligt, mogen de belastingvrije sommen worden afgeschaft. Dat betekent het einde van de horizontale draagkracht.**

---

De rechtsbeginselen komen er zeer mager af. Dat valt zo op, omdat het gehele denken over belastingen in de negentiende en twintigste eeuw voornamelijk bepaald is door de rechtsbeginselen. Uiteindelijk zullen de aan een belastingstelsel ten grondslag liggende beginselen breed gedragen moeten worden door de bevolking. Daarover zwijgt de nota. Zo wordt er geen

verhandeling gegeven over de beginselen van rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en proportionaliteit. Evenmin een verhandeling over de grenzen aan het instrumentalisme en het respecteren van de economische neutraliteit. Dit past in het pragmatisch ontwijken van principiële stellingnamen door het paarse kabinet.

Fiscale wetgeving is altijd een compromis tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid.<sup>1</sup> De rechtvaardigheid is vaak te ver doorgevoerd in allerlei gedetailleerde regelingen, alsof de casuïstiek van de samenleving zich laat vangen in statische regels. Wat dat betreft is in het ambitieniveau van de staatssecretaris van Financiën nog een echte sociaal-democraat te herkennen: de maakbare samenleving door middel van het belastingstelsel! In al zijn opgetogenheid

beweerde hij bij de presentatie van de nota, dat bij invoering van zijn systeem het belastingstelsel eenvoudiger, groener en rechtvaardiger zou worden, bovendien zouden er meer banen door gecreëerd worden.

Naar mijn mening probeert de staatssecretaris van Financiën hier tegen beter weten in het onverenigbare met het verenigbare te verenigen. Om een voorbeeld te geven: de Duitse christen-democraten vinden dat hun belastingstelsel aanzienlijk transparanter moet worden en pleiten voor het afschaffen van aftrekposten en het verlagen van tarieven. Het stelsel zou ook met name arbeid en ondernemen moeten stimuleren.

### Enkele stellingen

1. De bewindslieden stellen voor om het synthetische inkomensbegrip in de inkomstenbelasting af te schaffen. Het argument luidt dat het draagkrachtbeginsel zijn langste tijd heeft gekend. In de literatuur wordt dat bestreden. Zo bepleitte Prof. Rijkers dat juridische begrippen en beginselen worden gehandhaafd omdat zij een politieke en maatschappelijke dimensie hebben.<sup>2</sup> Schending ervan leidt tot sluipende maatschappelijke desintegratie. Een aantasting van de economisch orde is het gevolg. Rechtsbegrippen, zoals overeenkomst (*'pacta sunt servanda'*), rechtspersoon, democratie, gelijkheid en rechtszekerheid zijn belangrijk in het rechtsverkeer tussen de overheid en de burgers. In plaats van het draagkrachtbeginsel af te schaffen zou het draagkrachtbeginsel gerevitaliseerd moeten worden.<sup>3</sup>

2. Er moet geen forfaitaire vermogensrendementsheffing worden ingevoerd. De beoogde heffing zal materieel neerkomen op een vermogensbelasting van

1% over de netto waarde van de bezittingen minus de schulden per 1 januari van een jaar. Wel zullen belastingplichtigen een beroep kunnen doen op een vrijstelling, alleenstaanden van f 37.500 en gehuwden van f 75.000. De 1% kan als volgt beredeneerd worden: 25% (=tarief) x 4%. De overheid, lees politiek, zal echter nooit een garantie geven dat het forfait van 4% ook 4% blijft, idem met het tarief.

Overigens is de vraag of 4% wel terecht is. Het huidige effectief rendement op Nederlandse staatsobligaties is 4,5%. Indien daar de inflatie van circa 2% afgehaald wordt, resteert een bruto reëel rendement van 2,5%. Daar moeten de kosten dan nog af. De 1% vermogensrendementsheffing is dan in wezen een 40% heffing in plaats van 25%. Bij aandelen daarentegen kan de heffing marginaal worden, indien de koerswinst in enig jaar hoog is. Een ander nadeel is dat ficties in plaats van gerealiseerde opbrengsten in de heffing worden betrokken. Met gerealiseerde verliezen wordt geen rekening gehouden.

Internationaal kent men de forfaitaire vermogensrendementsheffing niet, wel de vermogenswinstbelasting. De vraag is dan ook hoe de voorgestelde vermogensrendementsheffing onder de internationale verdragen die Nederland gesloten heeft gekwalificeerd moet worden. Is bijvoorbeeld buitenlandse bronbelasting op dividend en rente verrekenbaar met deze forfaitaire vermogensrendementsheffing?

Bovendien denken de bewindslieden in al hun gespeelde naïviteit dat arbitragemogelijkheden tot het verleden zullen horen. De gaten worden nu al geschooten in de als waterdicht verkochte "boxen" van de heren Zalm en Vermeend. Overigens is er weinig steun in

de literatuur voor de forfaitaire vermogensrendementsbelasting.<sup>4</sup>

Het zou dan ook meer in de rede liggen om een vermogenwinstbelasting in te voeren, zodat Nederland internationaal gezien geen buitenbeentje wordt. Op zichzelf is voor de opbrengst van aandelen een lager tarief (bijvoorbeeld 35%) dan te rechtvaardigen vanwege de werking van de dubbele heffing. De rentaftrek zou beperkt kunnen worden tot het bedrag van de jaarlijkse belaste inkomsten uit die bron (maximering en temporisering). De inning van een gedeelte van de belasting zou bespoedigd kunnen worden door de invoering van een bevrijdende voorheffing.

3. Een ander aspect is de rechtvaardigheid. Waarom moet een belastingplichtige zonder vermogen meer belasting gaan betalen als hij harder werkt en een beter salaris heeft dan iemand met een vermogen zonder werk? Maatschappelijk gezien is dat de verkeerde beloningen geven. Met de rechtvaardigheid en solidariteit worstelt de paarse coalitie in het bijzonder bij de uitwerking van de nieuwe tariefstructuur in de inkomstenbelasting. De nota kent een drietal hoofdopties voor een nieuwe tariefstructuur.

De *eerste optie* is in wezen een behoud van het huidige stelsel, zij het met enige tariefverlaging (van 36,3% naar 34,1% in de eerste schijf, van 50% naar 48,4% in de tweede schijf en van 60% naar 58,2% in de derde schijf).

Deze geringe tariefverlaging wordt gefinancierd uit de f 10 miljard die worden

opgebracht door de verhoging van het algemene tarief van de BTW, de verhoging van energiebelastingen en een aantal beperkingen van aftrekkosten in de inkomstenbelasting (ondermeer afschaffing consumptieve rentaftrek).

De *tweede optie* is de afschaffing van de overheveling van de basisaftrek (-belastingvrije som). In ruil daarvoor krijgt iedere belastingplichtige een heffingskorting. Die heffingskorting kan gelijk zijn aan het tariefsvoordeel van de overheveling van de basisaftrek berekend op de eerste schijf (f 3.211). Alleenverdieners krijgen dan een dubbele heffingskorting (f 6.282). De eerste schijf kan wat worden verlengd van

f 47.184 naar f 52.184.

En de budgettaire opbrengst kan worden ingezet voor verlaging van tarieven (34,1%, 43,9% en 56,2%)

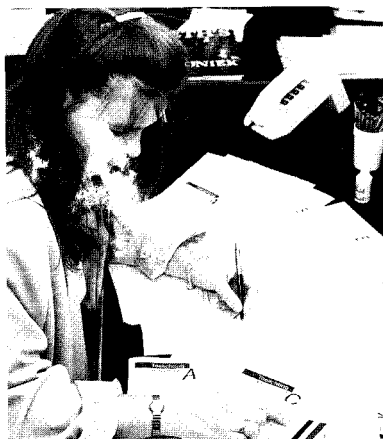
De *derde optie* behelst de afschaffing van het systeem van de belastingvrije sommen. Dat zou betekenen dat zonder tegenmaatregelen de alleenverdieners en de mensen met kleine

baantjes er netto stevig op achteruitgaan. Vandaar dat bij wijze van overgangmaatregel wordt voorgesteld om de huidige, overigens dalende groep alleenverdieners, nog wel een belastingvrije som te geven van f 9.500. Wel zou met de uitvoering van deze optie een budgettaire ruimte kunnen worden geschapen van ruim f 40 miljard. Dit bedrag zou ingezet kunnen worden voor forse tariefverlaging, in de eerste schijf tot 20,35%, in de tweede schijf 35% en in de derde schijf tot 50%. Overigens zouden dan wel de lengten

---

**Een omstreden  
belastingmaatregel  
uit de Belle Epoque  
vormt het  
paradepaardje van  
het paarse kabinet  
in het fin de siècle  
van de 20-ste eeuw.**

---



Het CDA stelt een herleving van de draagkrachtgedachte voor.

(foto Dijkstra BV)

van de schijven behoorlijk worden ingekort tot f 26.500. Als offer zou hier de afschaffing van de horizontale draagkracht gebracht moeten worden. Ondanks de overgangsmaatregelen voor de bestaande alleenverdieners, betekent dit een netto-achteruitgang voor mensen met kleine baantjes in de zorg-hulp, maar ook voor bijverdienende studenten. Het is niet zonder reden dat het kabinet het bovenstaand dilemma niet heeft kunnen oplossen.

*Optie 1* zou kunnen worden gekenschetst als behoud van het bestaande. Politiek lijkt het CDA daarvoor te voelen. Hoewel bij monde van woordvoerder Terpstra tijdens het notaoverleg op 23 maart j.l. nadrukkelijk gepleit is voor vier tarieven: 20%, 30%, 40% en 50%. In principe steunt het CDA het beginsel van de belastingvrije sommen. Alleen een verlaging is bespreekbaar. Tevens heeft de CDA-Tweede Kamerfractie de deur opengehouden voor de mogelijke invoering van een heffingskorting. Het CDA is beducht voor de

denivellerende werking van de verhoging van het BTW-tarief en de invoering, c.q. verhoging van energiebelastingen. Vandaar het voorstel van een laag nieuw tarief (20%) voor de laagste inkomens. Bovendien zou dat instrument goed kunnen werken om het arbeidsaanbod aan de onderkant van de arbeidsmarkt te stimuleren.

*Optie 2* lijkt in de richting van de PvdA (zie verkiezingsprogramma) te komen.<sup>5</sup> Onduidelijk blijft of de PvdA de heffingskorting ook op geïndividualiseerde basis wil uitkeren aan de niet-verdienende partner. Als dat zo is, dan komt de gedachte behoorlijk dicht in de buurt van het zorgloon, zoals dat door een Commissie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA is gepresenteerd in het rapport 'De verzwegen keuze van Nederland'.

*Optie 3* in aangepaste vorm kan op steun van de liberalen en de sociaal-liberalen rekenen. Zowel de VVD als D66 hebben bij het genoemde notaoverleg gepleit voor afschaffing van belastingvrije sommen. Daarvoor in de plaats beloven zij aanzienlijke tariefverlagingen tot circa 20%, 35% en 50%. Tevens stellen zij voor om een arbeidsaftrek in te voeren. De VVD wil die nog aangevuld zien met extra korting voor werkenden. Beide partijen vertellen er niet bij dat de kleine inkomens (11% van de belastingplichtigen) direct het gelag gaan betalen, en de alleenverdieners van de toekomst. Een keuze voor deze optie laat het neutraliteitsprincipe varen. Deze optie zet de toekomstige gehuwden die in onderling overleg kiezen voor een al dan niet tijdelijk alleenverdienschap van één van de twee echtelieden op een grote netto achteruitgang. Het verlies kan oplopen tot

f 10.000 per jaar per huishouden. Optie 3 kan voor het CDA alleen bespreekbaar worden, indien op een aanvaardbare manier rekening gehouden wordt met deze negatieve effecten. Bovendien zullen de tariefsvoordelen rechtvaardiger moeten neerslaan bij de hard werkende groep modaal (circa f 50.000) tot tweemaal modaal. Mensen die vaak nog geen vermogen hebben, maar wel zorgen dat Nederland economisch goed draait.

## Conclusie

De nota heeft een verkennend karakter. Ten onrechte wordt in de nota hoofdzakelijk de nadruk gelegd op het instrumentele karakter van fiscale wetgeving in het sociaal-economisch beleid. Helaas wordt de kans gemist om een gefundeerde rechtstheoretische beschouwing te geven over de rechtsbeginselen waaraan een herzien stelsel van belasting zou moeten voldoen. De gevolgen van bepaalde maatschappelijke trends voor ons belastingstelsel worden niet of onvoldoende onderkend, zoals bijvoorbeeld de *virtual reality*.

Het enige 'vernieuwende' is de invoering van een forfaitaire vermogensrendementsheffing. In 1892 in Nederland ingevoerd en weer ingetrokken in 1914. Kortom een omstreden belastingmaatregel uit de Belle Epoque vormt het paradepaardje van het paarse kabinet in het fin de siècle van de twintigste eeuw.

Op het punt van de tariefstructuur heeft het kabinet niet kunnen kiezen, omdat ideologisch de verschillen toch te groot zijn. De liberalen (VVD en D66) willen veel verder gaan met het afschaffen van de draagkrachtgedachte dan de PvdA. Als het aan de liberalen ligt, mogen de belastingvrije sommen

worden afgeschaft. Dat betekent het einde van de horizontale draagkracht. Het CDA stelt juist een herleving van de draagkrachtgedachte voor.

Het CDA heeft met name ook oog voor de lagere inkomens en sluit niet helemaal de deur voor de invoering van een vorm van heffingskorting, zoals door de PvdA bepleit.

Na de verkiezingen wordt duidelijk hoe serieus de politieke partijen met de Verkenning zullen omgaan. Ein of wij echt een gemoderniseerd stelsel voor de eenentwintigste eeuw zullen krijgen.

*Mr. M.L.A. van Rij is CDA-fractievoorzitter in de gemeenteraad van Wassenaar en belastingadviseur.*

## Noten

1. Rapport Commissie-Stevens 1991, pagina 115
2. Prof. Rijkers, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 29 januari 1998, blz 174.
3. Zie in deze ook Prof. Van Arendonk in het *Maandblad Belasting Beschouwingen* van maart 1998.
4. Zie eerder genoemde prof. Rijkers en prof. Van Arendonk, maar ook prof. Stevens en prof. De Kam in *Economische Statistische Berichten* van 27 februari j.l.
5. Zie de bijdrage van PvdA-Tweede Kamerlid, dr. R. van der Ploeg op 23 maart j.l. inzake het *Notaoverleg*.