

# Op weg naar een (ander) belastingstelsel

Onlangs heeft Europees commissaris Monti van Fiscale Zaken een discussienota uitgebracht met de bedoeling een samenhangende fiscale Europese strategische visie te ontwikkelen.<sup>1</sup> Het rapport 'Nieuwe wegen, vaste waarden' plaatst de christen-democratie in het hart van de Europese discussie. Hieronder volgt een beschouwing van een aantal ontwikkelingen in de belastingwetenschap met betrekking tot ons systeem van inkomstenbelasting, tegen de achtergrond van de fiscale voorstellen die in het rapport 'Nieuwe wegen, vaste waarden' zijn gedaan.

**H**et rapport 'Nieuwe wegen, vaste waarden' houdt een pleidooi voor het verminderen van lasten op arbeid. Minder belastingheffing op arbeid betekent een verschuiving van lasten naar andere productiefactoren. Een mogelijkheid die wordt genoemd zijn de indirecte belastingen op verbruik. Ons stelsel van inkomstenbelasting heeft modernisering. De compensatie kan immers niet alleen gevonden worden in uitgavenbeperking. Een meerjarig programma is nodig.

## Inkomstenbelasting

Circa tien miljoen Nederlanders hebben te maken met de inkomstenbelasting, loonbelasting en de premies volks-

verzekeringen. Ongeveer 2.5 miljoen belastingplichtigen betalen 50% of meer over de top van het inkomen. Een aantal waarden liggen ten grondslag aan ons belastingstelsel: draagkracht, neutraliteit, efficiency, eenvoud en inzichtelijkheid van regelgeving alsmede handhaafbaarheid. Met uitzondering van de eerste twee zijn deze waarden van toepassing op iedere vorm van wetgeving. Draagkracht is een typisch fiscaal verschijnsel.



Mr. M.L.A. van Rij

## Draagkracht

Aan het draagkrachtbeginsel ligt het christen-democratische uitgangspunt van solidariteit ten grondslag. In 1928 verwoordde De Wilde in AR-Staatkunde als volgt: "De antirevolutionaire

partij pleit voor een progressieve inkomstenbelasting, dat wil zeggen voor een zodanige, waarbij een hoger percentage wordt geheven naarmate het inkomen hoger is. Zij doet dat, omdat ze met de draagkracht der burgers rekening wil houden.<sup>2</sup> Het draagkrachtbeginsel klinkt edel. Politici gebruiken dan ook vaak de leus: "De sterkste schouwers, de zwaarste lasten." Maar ook De Wilde moest in 1928 al erkennen dat draagkracht niet zo'n eenvoudig begrip is: "In het algemeen kan men er dit van zeggen, dat een gezin met een zodanig inkomen, dat precies in de meest noodzakelijke behoeften kan worden voorzien, geen draagkracht heeft. Daar kan voor belastingen niets meer af. Naarmate het inkomen hoger wordt, kan er meer besteed worden voor uitgaven die niet noodzakelijk zijn, tot men tenslotte komt aan inkomens, die weelde-uitgaven permitteren en die gelegenheid geven geld over te leggen." Tot zover De Wilde. Niessen zegt in 1995 het volgende: "De taak van het belastingrecht is, lasten te verdelen over subjecten die principieel aan elkaar gelijkwaardig zijn. Wij zoeken daarbij naar de fiscale toepassing van het gelijkheidsbeginsel. Draagkracht is een begrip dat aan een ieder appelleert."<sup>3</sup>

Het draagkrachtbeginsel is op twee manieren uitgewerkt in ons belastingstelsel. Enerzijds gebeurt dat horizontaal, in de vorm van verschillende tariefgroepen (belastingvrije sommen). Zo wordt er rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden van belastingplichtigen (gehuwd, alleenstaand, met of zonder kinderen etc). Anderzijds door drie verschillende tarieven (in 1996: 6.15%, 50% en 60%). Hoe hoger het inkomen, hoe meer belasting. Nu klinkt het draagkrachtbe-

ginsel rechtvaardig, maar werkt het in de praktijk nog?

Cnossen heeft in zijn 'Contouren van een fiscaal convenant' treffend uiteengezet dat het theoretisch, juiste, draagkrachtbeginsel in de praktijk verworden is.<sup>4</sup> Hij geeft als voorbeeld de belastingplichtige die de aankoop van een jacht, waarvan de gebruikswaarde en de vermogenswinst onbelast zijn, financiert met een lening waarvan de rente aftrekbaar is tegen het toptarief (60%). De effectieve belastingdruk is negatief 60%. Daar staat tegenover de aandeelhouder die door ons systeem van klassieke, dubbele heffing (eerst vennootschapsbelasting over de winst, daarna inkomstenbelasting over de uitgedeelde winst) te maken heeft met een positieve effectieve belastingdruk van 74%. En dan is er nog niet eens rekening gehouden met 0.8% vermogensbelasting. Een verschil van 134% punten. Hij die excessief consumeert wordt fiscaal beloond, hij die onderneemt wordt fiscaal 'gestraff'.

Door onbeperkte rente-aftrek toe te staan, niet alleen voor wat betreft de hypotheekrente op de eigen woning, maar op alle uitgaven wordt mede overmatig consumptief gedrag door de overheid gestimuleerd. Christen-democraten zijn opgevoed met een aantal deugden, waaronder spaarzaamheid. Een fiscaal systeem dat verleidt tot schulden staat haaks daarop. De bulk belasting- en premiebetalers heeft een inkomen tot f 80.000,-. Behoudens de volledig aftrekbare hypotheekrente zijn er weinig mogelijkheden voor hen om het belastbaar inkomen te beïnvloeden. Veel vermogenden zijn door legaal gebruik van de wetgeving op een fiscale nullijn te brengen. Daar staat tegenover dat veel vermogenden door legaal ge-

bruik van de wetgeving in staat zijn om met behulp van de vele faciliteiten die de belastingwetten bieden hun belastbaar inkomen tot nihil terug te brengen. Daarnaast leidt het stelsel tot een verlamming van de arbeidsmarkt. Velen zitten aan de onderkant in een 'poverty-trap'. Een gulden bruto meer betekent netto achteruitgang door verlies van allerlei subsidiemogelijkheden en vrijstellingen van eigen bijdragen voor overheidsdiensten. Het stelsel prikkelt niet meer. Het zijn niet de sterkste schouders die de zwaarste lasten dragen. Het zijn de hardwerkende werknemers zonder vermogen die de zwaarste lasten torsen.

### De Wig

Het rapport 'Nieuwe wegen, vaste waarden' toont aan dat de zware gemiddelde belasting- en premiedruk in samenhang met de hoogte van het minimumloon er de oorzaak van is dat de loonkosten van laaggeschoolden boven de waarde van hun arbeidsproductiviteit uitstijgen. Gevolg onvoldoende vraag naar arbeid. Daar komt nog bij dat het netto-uitkeringsniveau van laaggescholden te hoog is om hen aan te moedigen hun arbeid tegen een lager nettoloon aan te bieden of om zich verder te scholen. De toegang tot de onderkant van de arbeidsmarkt is geblokkeerd. Overigens is dit niet een uniek Nederlands probleem. Commissaris Monti schrijft daarover: *"Presently there is increasing concern that the burden on labour cannot be made any heavier, pending the risk of the tax base erosion through the underground economy, but also not to worsen the already ne-*

*gative effects on labour costs and employment."* Zie ook Van den Dool.<sup>5</sup> In de woorden van het rapport 'Nieuwe wegen, vaste waarden': "Het vliegwiel van het arbeidsbestel moet weer uitdraaien op in-

---

**Het stelsel prikkelt niet meer. Het zijn niet de sterkste schouders die de zwaarste lasten dragen. Het zijn de hardwerkende werknemers zonder vermogen die de zwaarste lasten torsen.**

---

schakeling van mensen in plaats van uitschakeling van mensen." Welke wijzigingen in het belastingstelsel zijn daarvoor nodig? De huidige inkomstenbelasting bestaat uit vijf zogenaamde bronnen, namelijk: Winst uit onderneming, Inkomsten uit arbeid, Inkomsten uit vermogen, Inkomsten in de vorm van periodieke uitkeringen en verstrekkingen en als laatste Winst uit aanmerkelijk belang.

Onze inkomstenbelasting heeft een synthetisch karakter, dat wil zeggen dat

de inkomsten uit alle bronnen van inkomen in een belasting worden samengevoegd en als zodanig tezamen genomen de heffingsgrondslag van die belasting vormen. Alle soorten inkomsten worden dan ook in beginsel op gelijke wijze in de heffing begrepen. Bij toepassing van een analytische inkomstenbelasting zou dit anders zijn. Dan worden de diverse inkomsten volgens afzonderlijke belastingen, elk met een eigen tariefstructuur belast.

### Analytisch of synthetisch systeem?

Zonder nadere uitwerking rept het CDA-verkiezingsprogramma voor de Tweede Kamerverkiezingen in 1994 over de bevordering van de ontwikkeling van het inkomstenbelasting in de richting van een analytisch systeem.<sup>6</sup> De Vereniging voor Belastingweten-

schap heeft er in 1995 een aparte studie aan gewijd. Een analytische inkomstenbelasting laat zich het duidelijkst typeren door haar te vergelijken met een synthetische inkomstenbelasting. Kenmerkend voor een synthetische inkomstenbelasting is dat het belastbare inkomen de som is van heterogene opbrengsten, welke som in beginsel, ongeacht de samenstelling in zijn geheel wordt belast. Baten en lasten worden toegerekend aan de verschillende bronnen van inkomen, zoals bijvoorbeeld inkomsten uit arbeid en inkomsten uit vermogen. Kenmerkend voor een analytische inkomstenbelasting is dat de verschillende inkomenscategorïën aan een zelfstandige belastingheffing worden onderworpen.<sup>7</sup> De schrijvers van het Geschrift nummer 197 van de Vereniging voor Belastingwetenschap menen dat met betrekking tot een bepaalde categorie van inkomen pas van een analytische belastingheffing kan worden gesproken, indien sprake is van een volledige zelfstandige belastingheffing van die betreffende categorie. In Nederland zou dan van een analytische belastingheffing sprake zijn als de eerder genoemde vijf bronnen vijf aparte belastingen zouden worden. De bakermat van ons huidige systeem van inkomstenbelasting ligt in Engeland (eind achttiende eeuw). De oorlog tegen Napoleon moest immers gefinancierd worden. Daar begon men met een analytisch systeem, dat in de loop der tijd door ontwikkelingen op het Europese vasteland is omgevormd tot een min of meer synthetisch systeem. Nu lijkt de pendule weer de andere kant uit te slaan.

### Rechtvaardigheidsgronden voor een analytisch stelsel

De meest voorkomende argumenten

voor de invoering van een analytisch systeem voor belastingheffen, c.q. het introduceren van analytische elementen in het bestaande synthetische systeem zijn de volgende:

#### 1. Vereenvoudiging

Het ingewikkelde systeem van belastingheffen van inkomsten uit vermogen zou veel makkelijker kunnen. Bijvoorbeeld een bevrijdende voorheffing met uniform verlaagd tarief. Deze voorheffing die tevens eindheffing is, wordt ingehouden op de inkomsten uit vermogen door de instelling die deze uitkeert. Budgettair is het belang van de belastingheffing over inkomsten uit vermogen gering.

#### 2. Tegengaan manipulatie

Het invoeren van een vermogenswinstbelasting, het negeren van rente-aftrekmogelijkheden en het introduceren van een uniform verlaagd tarief van inkomstenbelastingheffing worden vaak genoemd als analytische maatregelen om de manipulatie tegen te gaan.

#### 3. Kritiek op draagkrachtbeginsel

In de vakliteratuur is het draagkrachtbeginsel meerdere malen ten grave gedragen.<sup>8</sup> Geen draagkrachtbeginsel, geen synthetisch stelsel van inkomstenbelastingheffing. Bij een niet-synthetische belasting is het draagkrachtbeginsel immers moeilijk in te passen. Stevens heeft de kritiek als volgt verwoord:<sup>9</sup>

- De ideologie van de liberaal-democratische rechtsstaat lijkt te hebben afgerekend met de verzorgingsstaat. Toepassing van de draagkrachtgedachte verleidt de calculerende burger tot liftersgedrag.
- De toenemende instrumentalisatie van de belastingwetgeving holt de

intrinsieke rechtswaarde van het draagkrachtbeginsel als verdelingsbeginsel uit.

- De toenemende internationalisering van de samenleving zet toepassing van de draagkrachtgedachte onder druk. Draagkracht is op nationaal niveau amper te realiseren vanwege het feit dat de hogere inkomens en de meervermogens doorgaans meer van de aftrekposten en andere belastingbesparende faciliteiten genieten dan de lagere inkomens. Op Europees niveau zal dat niet minder worden.

#### 4. Beleidsconcurrentie met het buitenland

In het buitenland, met name de landen van de Europese Unie, is er een tendens te bespeuren van bevrijdende bronheffingen op rente, royalties en dividend tegen lage proportionele tarieven. Hetgeen inhoudt dat deze soorten inkomsten direct bij de betaalbaarstelling worden onderworpen aan een belastingheffing tegen een vast percentage. Op dit moment wordt rente zonder inhouding van belasting uitgekeerd. Wordt dit uitgekeerd aan een buitenlander dan neemt deze het zonder heffing mee de grens over. Dit wordt dan onmogelijk. Het wegvallen van de grenzen en daardoor de toenemende mobiliteit van het kapitaal zouden daartoe nopen. In dit verband signaleert Europees Commissaris Monti: *"The areas in which the Single Market does not appear to be working fully effectively include the taxation of non-resident individuals, cross-border interest payments .....and the adequacy of bilateral tax conventions for a fully developed Single Market."*

#### 5. Neutrale belastingheffing op kapitaalinkomen

In een in de Nederlandse literatuur door Cnossen en Bovenberg aangezwengelde

discussie wordt het realiseren van een neutrale belastingheffing op kapitaalinkomen als argument gehanteerd voor het invoeren van een analytische inkomstenbelastingheffing.<sup>10</sup> Neutraliteit houdt in dit geval in dat het fiscaal gezien geenszins uitmaakt uit welk land de kapitaalinkomsten afkomstig zijn of naar welk land het toe gaat. En ook is het irrelevant of de inkomsten uit eigen danwel vreemd vermogen afkomstig zijn.

De voor de politiek relevante vraag is niet zozeer of een synthetisch systeem van inkomstenbelastingheffing nu wel of niet kan bestaan in combinatie met analytische elementen. Vanuit de uitgangspunten van de christen-democratie is het van belang of de solidariteit, de gerechtigheid en het rentmeesterschap beter inhoud gegeven kunnen worden in een aangepast of ander systeem van belastingheffing.

### Huidige belastingpolitiek

De belastingpolitiek van het kabinet-Kok wordt in hoge mate bepaald door de gedachte dat het belastinginstrument met succes ingezet kan worden bij het realiseren van doeleinden van overheidsbeleid. In een rap tempo wordt er zeer gedetailleerde wetgeving over het volk uitgestort. Van tante-Agaathregeling tot groen-beleggen, van versnelde afschrijving op milieu-investeringen tot fiets-leasing. Grapperhaus schreef daarover:<sup>11</sup> "De belastingen op inkomen, winst en vermogen zijn volledig verziekt door de vele uitzonderingsbepalingen die bepaalde groeperingen, om het even of het hospita's, boeren, of starters *e tutti quanti* zijn, bijna altijd onder het mom van een algemeen belang, hebben weten te veroveren." De belastinguitgaven (*tax expenditures*) zijn deze kabinetsperiode

fors toegenomen. De vraag is gerechtvaardigd hoe de toenemende belastinguitgaven zich verhouden tot de budgettaire discipline met betrekking tot de groei van de overheidsuitgaven. Een vreemde paradox tekent zich af. De sociaal-democraat Vermeend is versneld bezig om het van oudsher door sociaal-democraten en christen-democraten gesteunde draagkrachtbeginsel om zeep te helpen. Zijn geloof in het gebruik van het fiscale instrument voor de realisering van nevendoeleinden van overheidsbeleid, leidt tot een soms verregaande mate van detaillering in wetgeving en uitvoering. Niet alle belastingplichtigen zien door de bomen het bos meer. Een mogelijke consequentie: de vergroting van het zwarte en grijze circuit. Monti waarschuwt daar ook tegen. Nu heeft de huidige staatssecretaris van Financiën (Vermeend, red.) wel onderkend dat er knelpunten zijn in de fiscale wetgeving. Daartoe heeft hij een werkgroep ingesteld die inmiddels voorstellen heeft gedaan voor een fiscaal-technische herziening van de loon- en inkomstenbelasting. Het gaat hier echter vaak om korte termijnoplossingen. Het belastingstelsel evolueert met de samenleving. De kracht van het rapport 'Nieuwe wegen, vaste waarden' is hierin gelegen dat het een lange-termijn visie schetst.

Hoe zou de hervorming van ons belastingstelsel eruit kunnen zien? Alvorens daar verder op in te gaan, eerst een aantal tendensen aan Grapperhaus, ontleend:<sup>12</sup>

Bij een toenemende welvaart neemt de solidariteit tussen burgers af.

De vergrijzing van de bevolking leidt tot een toeneming van de belasting- en premiedruk. Dit moet wel opgebracht kunnen worden.

De terugtrekkende overheid zal zijn op

individualisering ingestelde burgers meer ruimte laten, geen belastingvrijdommen, geen vrijstellingen en aftrekposten, geen buitengewone lasten, rente van schulden en alimentatie. Sociale uitkeringen steeds meer op netto-basis, bijvoorbeeld in de vorm van toeslagen tot een sociaal minimum, zoals huursubsidie en kinderbijslag.

De invoering van de Economische en Monetaire Unie zal de weerstand bij de banken tegen de invoering van een bronbelasting op rente doen verminderen. Het groeiend besef dat het belastingrecht zich niet leent tot de realisering van allerlei doelstellingen van overheidsbeleid.

Overheveling van de onroerende zaak als belastingobject aan de lagere overheden, bijvoorbeeld ook de overdrachtsbelasting.

Indien de tendensen doorzetten, dan ligt een stelsel van inkomstenbelasting in het verschiet dat een bredere grondslag kent, lagere tarieven, minder vrijstellingen en minder aftrekposten. Duidelijke sporen hiervan zijn te herkennen in het pakket hervormingsmaatregelen dat de Duitse regering onlangs heeft aangekondigd.<sup>13</sup> Het CDA zou net als haar zusterpartij CDU, hier het initiatief kunnen nemen tot meer fundamentele wijzigingen in ons stelsel van inkomstenbelasting. Het CDA zou in die discussie andere accenten kunnen benadrukken met als uitgangspunten participatie door iedereen. De solidariteit moet opnieuw een invulling krijgen.

## Ondernemen fiscaal belonen

Participatie kan alleen lukken als er voldoende werkgelegenheid is. Ondernemers scheppen werkgelegenheid. De fiscale consequenties van ondernemen moeten eenduidig en helder zijn.

Zo zou gedacht kunnen worden aan een ondernemingswinstbelasting. Een ondernemingswinstbelasting wordt geheven naar de winst, onafhankelijk van de rechtsvorm van de onderneming. Een separate ondernemingswinstbelasting is al in 1960 bepleit door een studiegroep van het Katholiek Verbond van Werkgeversverenigingen. De toenmalige bewindslieden wezen deze gedachte af met als argument: "Dat het inkomen in zijn geheel, ongeacht de bestemming en het risico, waarmee het is verkregen, en onverschillig welke bestemming daaraan wordt gegeven, een goed hanteerbare maatstaf is voor de individuele draagkracht." Ruim dertig jaar na dato lijkt dit meer theorie dan praktijk.

Ondernemers kiezen veelal een rechtsvorm met de laagste effectieve belastingdruk. In plaats van 60% inkomstenbelasting over de top van het inkomen te betalen, prefereren zij het lagere tarief van de vennootschapsbelasting in combinatie met een langdurig uitstel, c.q. afstel van de 20% belastingheffing over Winst uit Aanmerkelijk belang over de in de vennootschap beclaimde winstreserves.

Een ondernemingswinstbelasting met synthetische trekken krijgt gestalte door de winst van de onderneming ongeacht de rechtsvorm te belasten naar een vast percentage. Bij het eventueel uitkeren van deze winst, bijvoorbeeld in de vorm van dividend aan de aandeelhouder, zal deze worden betrokken in de inkomstenbelasting. Maar het gedeelte van het te betalen bedrag in de inkomstenbelasting wordt verlicht met het bedrag dat reeds over de winst in de ondernemingswinstbelasting is belast. De ondernemingswinstbelasting is zodoende voorheffing van de inkomstenbelasting.

Een meer analytische vorm is in de Verenigde Staten onderzocht. In het rapport *'Integration of the Individual and Corporate Tax Systems'* wordt ook het concept van de *Comprehensive Business Income Tax* uitgewerkt. In dit stelsel wordt dividend, een vergoeding voor eigen vermogen, niet in aftrek genomen omdat het een winstuitdeling betreft. Ook de betaalde rente, een vergoeding aan vreemd vermogenverstrekkers is niet langer aftrekbaar van het belastbaar inkomen. De ontvangers nemen de rente en de dividenden daarom in ontvangst zonder enige vorm van heffing. Hierdoor is het onderscheid in behandeling van eigen en vreemd vermogen opgeheven.

In dit verband is het Ruding-rapport van belang.<sup>14</sup> Daarin werd ondermeer de aanbeveling gedaan tot de invoering van een *common corporation tax system*. Een dergelijke ondernemingswinstbelasting zou in ieder geval aan het volgende criterium moeten voldoen:

*"The first criterion is the principle that taxation should be neutral between:*

- 1. different legal structures;*
- 2. different methods of financing, especially between distributed and undistributed profits, and*
- 3. investments in domestic shares and investments in the shares of companies based in other Member States."*

### **Loonsomheffing**

In de discussie over een ander systeem van inkomstenbelasting is de meest voorgaande gedachte de invoering van een algehele loonsomheffing:

De Commissie ter bestudering van 'De belastingheffing van onzelfstandige arbeid' van de Vereniging voor Belastingwetenschap strandde in de jaren zeventig met haar studie naar een algehele loonsomheffing. De Commissie

gaf de opdracht terug. Volgens Meeles is de reden voor het teruggeven van de opdracht gelegen in het volgende argument:<sup>15</sup> "Neemt men een algemeen landelijk percentage als onderdeel van de loonsomheffing dan worden bedrijven met veel ongeschoold personeel te zwaar en die met relatief veel hogerbetaalden te licht belast hetgeen het probleem van de te hoge arbeidskosten in de eerstgenoemde bedrijven zou vergroten." Dat is precies het tegenovergestelde dat de schrijvers van 'Nieuwe wegen, vaste waarden' beogen.

Onlangs heeft Grapperhaus gepleit voor een nieuwe variant:<sup>16</sup> de invoering van een loonsom- en bedrijfsvermogensbelasting, de LBB. Hij ziet de LBB als een belasting op het gebruik van de schaarse produktiefactoren arbeid en kapitaal. De rechtsgrond is dat degene die met behulp van arbeid en kapitaal deelneemt aan het produktieproces, behoort bij te dragen in de kosten van de overheid, die immers er voor een belangrijk gedeelte op gericht is om het produktieproces ongestoord te laten verlopen. De overheid als bedrijf kan zelf ook belastingplichtig zijn. In de huidige situatie is het zo dat bij ondernemingen het verschil tussen de opbrengsten en de kosten, dus de winst, wordt belast. In de loonsom- en bedrijfsvermogenswinst zijn de grootte van de totale te betalen loonsommen en de grootte van de hoeveelheid kapitaal aanwezig in een onderneming de maatstaf voor de grondslag waarover een loonsom- en bedrijfsvermogensbelasting wordt gegeven. De LBB is echter geen oplossing voor de WIG-problematiek, maar maakt deze, zoals Grapperhaus zelf zegt, meer inzichtelijk.

Grapperhaus stelt dat het systeem van synthetische belastingheffing zijn lang-

ste tijd heeft gehad. Het draagkrachtbeginsel functioneert niet meer. Hij pleit voor een lange termijnvisie van de regering. Hij plaatst de invoering van de door hem bepleitte LBB als vervanging voor de vennootschapsbelasting, de inkomstenbelasting, loonbelasting en vermogensbelasting in een Europese context. De LBB zou op Europees niveau ingevoerd kunnen worden ter financiering van de uitgaven van de Europese Unie. Tevens ziet hij veel in de invoering van een nieuw fiscaal beginsel, het zogenaamde schadebeginsel. Dat zou bijvoorbeeld een vertaling kunnen krijgen in nieuwe 'groenbelastingen'. Voor de christen-democratie schuilen er interessante elementen in de visie van Grapperhaus. Nadeel is dat de macro-economische effecten van zijn ideeën nog niet zijn doorgerekend. Twijfels over de haalbaarheid zijn gerechtvaardigd.

### Duaal stelsel

Een andere visie, die wel macro-economisch is doorgerekend, betreft het 'plan-Cnossen'. Cnossen doet in navolging van de Scandinavische landen een pleidooi voor de invoering van een duaal stelsel: inkomsten uit arbeid worden progressief belast en inkomsten uit kapitaal daarentegen tegen een vast percentage. Zijn voorstel komt verkort op het volgende neer:

- inkomsten uit arbeid worden naar een drieledig progressief tarief belast. Het toptarief is 50% vanaf f 200.000,-, het laagste tarief is 30% tot f 100.000,-, inclusief premies volksverzekeringen. Dit is tevens het tarief voor de vennootschapsbelasting;
- inkomsten uit kapitaal worden belast tegen 30%;
- afschaffing van de belastingvrije som;
- een niet-overdraagbare arbeidsaftrek





uitkeringsgerechtigden zouden cruit gehaald kunnen worden. Wellicht dat een bijbuiging mogelijk is door een deel van de compensatie te zoeken in (nieuwe) indirecte belastingen op verbruik.

## Splitsingsstelsel

In het rapport 'Nieuwe wegen, vaste waarden' wordt in het kader van een actief gezinsbeleid gepleit voor de invoering van een splitsingsstelsel. Het CIDA-verkiezingsprogramma voor de Tweede Kamerverkiezingen 1994 sprak van een optioneel splitsingsstelsel. Waarom optioneel? Welke belastingplichtige kiest ervoor om meer belasting te betalen?

De gedachte van het splitsingsstelsel moet nader worden uitgewerkt. Het huidige stelsel van inkomstenbelasting kan worden beschouwd als een mengvorm van een systeem gebaseerd op individuele heffing en een systeem gebaseerd op gezinsheffing. Dit laatste komt tot uitdrukking in de verschillende belastingvrije sommen. In het bijzonder de overdracht van de belastingvrije som aan de alleenverdiener. Het initiatief wetsontwerp De Korte-Van Rey (VVD), nr. 23.231 beoogde hier een einde aan te maken. Onlangs is bekend gemaakt dat de heer Van Rey dit voorstel wil intrekken.<sup>19</sup> Geen staaltje van krachtige wetgevingsarbeid. Nadeel van het huidige systeem is dat in de situatie van een alleenverdiener (50%-tarief) er meer inkomstenbelasting betaald moet worden dan in de situatie van tweeverdieners met gezamenlijk hetzelfde inkomen als de alleenverdiener.

Onder een splitsingsstelsel zou met name verstaan kunnen worden een grondslagsplitsing. De volgende variant lijkt het meest haalbaar. Van de bruto inkomsten uit arbeid van beide partners

wordt – door aftrek van werknemerspremies, pensioenpremies en dergelijke – de bijdrage berekend aan het gezamenlijke belastbare inkomen (herleiden). Hierna worden de diverse bestanddelen van het gezamenlijke inkomen bij elkaar opgeteld (samenvoegen); vervolgens wordt het gezamenlijk belastbare inkomen gesplitst.

Volgens de Bouwstenennotitie van het Ministerie van Financiën zijn de volgende gevolgen verbonden aan de invoering van een splitsingsstelsel.<sup>20</sup> Marginale drukverlaging voor alleenverdieners, overigens is dat een steeds kleinere groep belastingplichtigen. Marginale drukverhoging voor de minst-verdienende partner. Dit kan een rem op de arbeidsparticipatie van met name vrouwen vormen. Iets dat haaks staat op de strategische doelstelling van het rapport 'Nieuwe wegen, vaste waarden'. De invoering betekent budgettair een tekort van 4 miljard gulden. Compensatie is nodig. Ouderen boven 65 jaar gaan er in inkomen op achteruit. Relatieve achteruitgang van alleenstaanden met kinderen. Door invoering van het splitsingsstelsel zal de mogelijkheid van overdracht van de basisaf trek niet meer nodig zijn. Bij partners uit verschillende leeftijdsgroepen kunnen er problemen ontstaan. In het jaar van in het huwelijk treden zijn er complicaties. Uitvoeringstechnisch zijn er veel problemen te verwachten, koppeling van inkomens en veel meer belastingplichtigen.

Toch denk ik dat een nadere studie de knelpunten kan opvangen. Waarom werkt een splitsingsstelsel in Duitsland en de Verenigde Staten wel?

Juist de groep alleenverdieners met belastbare inkomens in het 50%-tarief zullen zich in deze fiscale gezinspoli-

tiek kunnen herkennen. Dit is de groep die het onder dit kabinet hard voor de kiezen krijgt (verlaging van de kinderbijslag en verhoging van gemeentelijke belastingen en heffingen). Dit is een groep belastingplichtigen die door het opvoeden van kinderen de basis legt voor de sociale cohesie van de toekomst. Een primaire doelgroep van het CDA. Het tekort van 4 miljard gulden zou gecompenseerd kunnen worden met de invoering van groenbelastingen, c.q. verzwaaring van indirecte belastingen en het schrappen van subsidies. Er zal wel compensatie gevonden moeten worden voor de 65-plussers.

### **Op weg naar een ander christen-democratisch belastingstelsel**

Naar mijn mening is in de praktijk het draagkrachtbeginsel (uitwerking van het solidariteitsbeginsel) in de inkomstenbelasting aan erosie onderhevig. Hoewel door menig politicus nog met de mond beleden, is de maatschappelijke realiteit een andere. Zulks loopt helaas parallel met een ontwikkeling van afnemende solidariteit in de samenleving. Christen-democraten moeten daarin niet berusten.

Een fundamentele discussie zou binnen onze beweging gevoerd moeten worden over de grondslagen van ons belastingstelsel. De lastendruk zou zich volgens de volgende lijn kunnen bewegen: van lasten op arbeid meer naar lasten op kapitaal en indirecte belas-

tingen, inclusief nieuwe groenbelastingen. Ik vind dat het CDA daarin

---

**De lastendruk zou zich volgens de volgende lijn kunnen bewegen: van lasten op arbeid meer naar lasten op kapitaal en indirecte belastingen, inclusief nieuwe groenbelastingen. Het CDA mag daarin normatief zijn.**

---

normatief mag zijn. Bijvoorbeeld afschaffing van rente op consumptief krediet en verhoging van accijns op dure verbruiksgoederen. Tevens zal het CDA de samenleving een prijs mogen vragen voor de schade die aan het milieu wordt toegebracht. Dat past ook bij een partij die een duurzame samenleving voorstaat. Op de korte termijn zou een onderzoek gestart moeten worden naar de voors en tegens van een splitsingsstelsel in de inkomstenbelasting. De invoering van een splitsingstelsel kan een concrete vertaling vormen van een familievriendelijke

fiscale politiek. Daarnaast zou op korte termijn een studie verricht kunnen worden naar een belastingneutrale ondernemingswinstbelasting. Op die wijze zou ondernemen zonder ingewikkelde fiscale valkuilen mogelijk moeten zijn. In het plan-Cnossen schuilen vele aanknopingspunten voor een diepgaande wijziging van ons inkomstenbelastingstelsel op middellange termijn. Het CDA zou een werkgroep kunnen formeren die het plan-Cnossen en de ideeën van Grapperhaus nader zou moeten analyseren. Bij een dergelijke vergelijking hoort ook een macro-economische doorrekening van de plannen.

### **Conclusie**

'Nieuwe wegen, vaste waarden' is vanuit een oogpunt van belastingpolitiek een belangwekkend document. Door het recent uitgebrachte rapport van de

Europese Commissaris voor Fiscale Zaken, de heer C. Monti, heeft het een Europese dimensie gekregen. Het accent ligt op participatie van iedereen in de samenleving. Werkgelegenheidsbevordering is daarvoor nodig. Fiscaal kan dat beleid gestimuleerd worden. Een lange termijnvisie met betrekking tot ons belastingstelsel is daarvoor nodig. Het ook door christen-democraten onderschreven beginsel van draagkracht is aan modernisering toe.<sup>21</sup> De solidariteit, de gerechtigheid en het rentmeesterschap kunnen anders ingevuld worden in het belastingstelsel. De uitdaging voor de christen-democratie is het vinden van een juiste mix tussen een verschuiving van belastingheffing op inkomsten uit arbeid naar kapitaal en indirecte belastingen (ondermeer groenbelastingen). 'Nieuwe wegen, vaste waarden' geeft de richting aan voor een vernieuwende fiscale discussie binnen de christen-democratische beweging!

*Mr. M.L.A. van Rij (1960) is als fiscaal-jurist werkzaam bij een Belastingadviseurskantoor. Daarnaast is hij fractievoorzitter van het CDA in de Wassenaarse gemeenteraad. Deze bijdrage is op strikt persoonlijke titel geschreven.*

## Noten

- 1 EC 20-03-1996, SEC (96)187 'Taxation in the European Union', a discussion paper for the informal meeting of ECOFIN Ministers.
- 2 J.A. de Wilde, *AR-Staatskunde*, 4e jaargang, 1928, 'Winst uit de gemeentelijke bedrijven en Belastingpolitiek', 509-519.
- 3 R.F.C.M. Niessen, *Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap*, no. 197, 'Beschouwingen over het begrip analytische inkomstenbelasting', 74.
- 4 S. Cnossen, *Weekblad voor Fiscaal Recht* 1994/6 127, 17 november 1994, 1669-1691: 'Werken aan de WIG'.
- (5) R van den Dool, *EC Tax Review*, 1994/4, 185-193: 'Harmonizing and Restructuring EC Labour Income Taxation'.
- 6 CDA-Verkiezingsprogramma 'Wat echt tell', februari 1994, hoofdstuk 6, II, 6.7., 115.
- 7 *Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap*, no. 197: 'Beschouwingen over het begrip analytische inkomstenbelasting', 13.
- 8 F.H.M. Grapperhaus, van Dijkbundel, FED, 1988, 'Pleidooi voor een analytische inkomstenbelasting' 182/183.
- 9 L.C.M. Stevens, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 1994/6108, 868 en 869: 'Naar een nieuw regime voor inkomsten uit aandelen, paragraaf 2, -het krimpemde draagkrachtbeginsel'.
- 10 S. Cnossen, zie noot 4 en Prof. Dr. L. Bovenberg, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 1994/6123, 1515-1518: 'Naar lagere en neutralere belastingen op arbeid en kapitaal'.
- 11 F.H.M. Grapperhaus, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 1995/6169, 1525: 'Belasting op productiefactoren'.
- 12 Zie noot 11.
- 13 Zie *NRC-Handelsblad* van 26 april 1996.
- 14 *Ruling-report*: 'Conclusions and Recommendations of the Committee of Independent Experts on Company Taxation', maart 1992, 34.
- 15 Meeles, *Afscheidsrede*, 'Welvaartsverstorende belastingheffing' 1985.
- 16 Zie noot 11.
- 17 J.J. Graafland en S.de Boer, *Economische Statistische Berichten*, 1994, 924-928: 'Het plan-Cnossen en de arbeidsmarkt'.
- 19 *Trouw*, 24 april 1996.
- 20 *Bouwenwetmotitie*, deel I, Ministerie van Financiën, directie Algemene Fiscale Politiek, 4 juli 1994, 252-263.
- 21 Zie ook H.P.A.M. van Arendonk, *Geschrift van de Vereniging voor Belastingwetenschap*, no.197: 'Beschouwingen over het begrip analytische inkomstenbelasting', 76-79.