

Belastingvereenvoudiging: Het rapport Oort

1 Inleiding

De zogenaamde tweeverdienerswetgeving heeft te langen leste ook bij de politici tot het besef geleid dat het met onze op de inkomsten gerichte belastingheffing zó niet verder mocht gaan. De grens van wat men aan inkomenspolitieke doelstellingen met een inkomstenbelasting (IB) meende te kunnen bereiken bleek te ver te zijn overschreden. Jarenlang leefde de overtuiging dat men met behulp van de IB tot nivellering van de netto-inkomensverhoudingen zou kunnen geraken. Marktfactoren laten zich echter niet door dogma's beïnvloeden en het gevolg is geweest een van hoog tot laag optredend afwentelingsverschijnsel dat heeft geleid tot een aanzienlijk opgeblazen niveau van lonen, salarissen en tarieven van vrijberoepsbeoefenaars. Omdat de progressieve tarieven van loon- en inkomstenbelasting niet werden aangepast aan de reële inkomensstijgingen met name in de jaren zestig en zeventig en bovendien onvoldoende aanpassing plaatsvond aan zuiver inflatoire inkomensvergrotingen werden steeds meer inkomensgenieters getroffen met marginale heffingspercentages die voorheen slechts voor de meer welgestelden waren bedoeld. Dit leidde uiteraard tot de roep om verfijningen in het heffingsstelsel, teneinde aan de eisen van rechtvaardigheid voor alle mogelijke groeperingen in de samenleving tegemoet te komen. Aan de eisen van doelmatigheid werd vrijwel geen belang gehecht.

Niet alleen d.m.v. de belastingheffing, ook d.m.v. het sociale-verzekeringstelsel en niet te vergeten door ingrepen in de primaire inkomensvorming werd getracht de inkomensverhoudingen in de gewenste (nivellerende) richting te beïnvloeden. Vooral de invoering en structurele verhogingen van het minimumloon hebben (uiteindelijk) een desastreuze invloed gehad op de bestaansmogelijkheid van vele arbeidsintensieve bedrijfstakken en daarmee op de werkgelegenheid van m.n. de jeugd en de ongeschoolden. Vergeten werd dat het minimumloon is ingevoerd om een alleenverdiener met niet-verdienende vrouw en twee dito minderjarige kinderen een menswaardig levensniveau te garanderen, zonodig aangevuld met huur- en andere subsidies. Dit minimumloon werd echter ook verplicht gesteld voor alleenstaanden en bovendien werd het niveau van vele uitkeringen daarop afgestemd. Het te voorspellen gevolg was een enorme toeloop op de arbeids- en de uitkeringenmarkt, niet alleen van (te) vroege schoolverlaters en gehuwde vrouwen, doch ook van grote groepen buitenlanders, legaal en illegaal.

Dit effect werd voor wat betreft de gehuwde vrouwen, versterkt door de individualisering per 1 januari 1973 van de heffing van de IB over hun arbeidsinkomsten, zij het dat zij daarbij slechts recht verkregen op een minimale belastingvrije voet. Dit laatste werd evenwel na verloop van jaren in strijd geacht met de emancipatiegedachte.

Anderzijds rees het besef dat er voor wat betreft de IB als zogenaamde draagkrachtheffing een onrechtvaardigheid schuilde in het feit, dat geen rekening werd gehouden met de veel grotere draagkracht van een gezin met twee of méér individueel belaste inkomensgenieters vergeleken met de draagkracht van de meergenoemde alleenverdiener met vrouw en kinderen. Uiteindelijk moesten emancipatoire eisen en eisen van rechtvaardigheid - hoewel elkaar tegenwerkend - toch met elkaar worden verzoend. Daarbij moest dan tevens rekening worden gehouden met de inmiddels ontstane alternatieve samenlevingsvormen, produkt van onze liberale levensopvattingen, die dan ook enerzijds fiscaal dienden te worden ontzien, anderzijds niet te veel voordelen mochten genieten van het ontbreken van de huwelijksband.

Het resultaat was de invoering - in enkele etappes - van het wangedrocht dat sindsdien als tweeverdienerswetgeving de maatschappij heeft geschokt. Zoals van oudsher het geval is geweest hadden de politici zich ook nu weer niet gerealiseerd dat belastingwetgeving (en wijziging daarin) de maatschappij niet onberoerd laat. Het individu stelt zich daarop in en probeert zich aan de opgelegde of toenemende last te ontworstelen. Een vlucht uit hulpverlenende beroepen was - terecht of ten onrechte - onder meer het gevolg. Bovendien was de al veel te ingewikkelde Wet op de IB nu dermate misvormd geraakt, dat nog slechts weinigen in staat waren daarin zonder deskundige hulp de juiste weg te vinden.

De in de Tweede Kamer uitgesproken wens tot aanmerkelijke vereenvoudiging leidde, ondanks de afhoudende houding van de staatssecretaris, tot de instelling van een commissie tot vereenvoudiging van de loonbelasting en de IB, naar haar voorzitter de Commissie Oort genoemd.

Het was de wens van minister en staatssecretaris van Financiën, dat de commissie vóór medio mei 1986 een interimrapport zou uitbrengen ten behoeve van de na de mei-verkiezingen te vormen regering. Vóór 1 januari 1987 zou dan het definitieve rapport het licht kunnen zien.

Slechts één week over tijd, namelijk op 22 mei 1986, bracht de commissie haar rapport uit, getiteld 'Zicht op eenvoud'¹. Het was echter geen interimrapport, doch een definitief rapport, zij het dat de commissie daarin een aantal open gelaten einden vermeldde, met de aanbeveling deze op andere wijze tot oplossing te brengen.

Het bijzondere van de commissie lag in haar samenstelling waarbij niet de (fiscale) deskundigheid primair werd gesteld, doch de politieke instelling die in grote lijnen moest aansluiten bij de politieke samenstelling van het parlement. Dit zou het de Tweede Kamer gemakkelijker maken met de uitgebrachte voorstellen akkoord te gaan. Welnu, het rapport verwierf zelfs de instemming van alle leden, zij het dat daarvoor om enkele hete hangijzers zorgvuldig moest worden heengelopen.

Het ligt niet in mijn voornemen het rapport in deze bijdrage in extenso te bespreken. Ik wil slechts enkele hoofdlijnen en algemene aspecten aan de orde stellen. Zij die zich interesseren voor de meer fiscaaltechnische aspecten van het rapport moge ik verwijzen naar de vele inmiddels verschenen fiscaaltechnische beschouwingen².

2 De opdracht aan de Commissie

De voorstellen van de commissie kunnen niet worden begrepen zonder kennisneming van de door minister en staatssecretaris verstrekte opdracht. Deze luidde als volgt:

‘De commissie heeft tot taak, uitgaande van het bestaan van de loonbelasting en de inkomstenbelasting, voorstellen te doen ter vereenvoudiging van deze belastingen.

Daarbij dient zij mede:

- a aandacht te schenken aan de verhouding tussen de loonbelasting en de inkomstenbelasting en meer in het bijzonder aan de positie die de loonbelasting in een nieuwe structuur moet innemen;
- b de mogelijkheden te bezien die voortgaande automatisering voor de belastingheffing kan bieden;
- c de samenhang met andere regelingen in de secundaire sfeer en met inkomensafhankelijke regelingen in de tertiaire sfeer in de beschouwing te betrekken;
- d de mogelijkheden te onderzoeken van een integratie van de heffing van de premies voor de volksverzekeringen en die van de loonbelasting en de inkomstenbelasting;
- e van de door haar ontwikkelde voorstellen de gevolgen voor de inkomens aan te geven.

De commissie geeft haar voorstellen zodanig vorm dat budgettaire neutraliteit zo veel mogelijk wordt gewaarborgd. Voor zover voorstellen aan deze voorwaarde niet voldoen worden de mogelijkheden van dekking aangeduid.’

De laatstvermelde eis van budgettaire neutraliteit (‘het mag de overheid niets kosten’) vormde uiteraard een belangrijke beperking van de mogelijkheden welke de opdracht overigens aan de commissie bood. De primaire oorzaak van de ingewikkeldheid van onze loon- en inkomstenbelasting ligt immers in de hoogte van de tarieven - marginaal oplopend tot 72% -, waardoor het min of meer noodzakelijk werd om de wet te belasten enerzijds met een aantal verfijningen die zoveel mogelijk tot de bepaling van de juiste ‘draagkracht’ zouden leiden, anderzijds met bepalingen die het ontgaan van de (te) hoge tarieven zouden moeten voorkomen.

Voorts leidde de hebbelijkheid hier te lande om bij de beleidsvorming de ‘inkomensplaatjes’ liefst tot enkele cijfers achter de komma als toetssteen te hanteren tot een in de opdracht onder e genoemde verhulde waarschuwing. Politici achten immers nog steeds inkomensverdeling veruit belangrijker dan inkomensvorming.

In feite kreeg de commissie dus een welhaast onmogelijke opdracht, na-

melijk te komen tot een grondige vereenvoudiging van de belasting- en premieheffing zonder dat dat de overheid wat mocht kosten en zonder dat de bestaande netto-inkomensverhoudingen zouden worden aangetast. Ga er maar aan staan!

Dat de commissie zoveel vindingrijkheid ten toon spreidde, dat zij met zinnige, althans geen onzinnige, voorstellen wist te komen heeft terecht veel waardering gevonden. Overigens moest de opdracht binnen de gestelde tijdslimiet (naast het medio mei 1986 verwachte interimrapport werd het definitieve rapport vóór 1 januari 1987 tegemoet gezien) onmogelijk als uitvoerbaar worden aangemerkt, met name ten aanzien van de in de opdracht onder b en c genoemde punten. Dat zag de commissie ook zelf in. Het belangrijkste probleem van de zogenaamde werknemersverzekeringen achtte zij buiten haar opdracht te vallen, zij adviseerde wel ook daarvoor naar vereenvoudiging te streven met name door te overwegen de premies voor de werknemersverzekeringen volledig over te hevelen naar de werkgevers! Voorts heeft zij bewust onderwerpen buiten beschouwing gelaten als het inkomensbegrip, forfaitering van vermogensinkomsten (eventueel mede ter vervanging van de vermogensbelasting) en vereenvoudiging van de oudedagsregelingen. Ook aan de uitwerking van de gedane voorstellen (concept-wetsteksten, uitvoeringsvoorschriften en dergelijke) is de commissie niet toegekomen; bovendien acht zij dit een voor een niet-ambtelijke commissie minder geschikt werkterrein. Tenslotte ziet zij in de voortgezette automatisering voor de belastingheffing weinig mogelijkheden tot vereenvoudiging. Overigens ontwikkelde Grapperhaus daar nog niet zo lang geleden een opmerkelijke visie over³.

Kort gezegd komt deze er op neer, dat alle automatiseringssystemen waarin de geldstromen van en naar de belastingplichtigen worden verwerkt gekoppeld worden aan de computer van de belastingdienst, waardoor deze zonder aangifteformulier de beschikking krijgt over de voor de aanslagregeling relevante gegevens (exclusief de ondernemingswinst). De commissie refereert aan dit denkbeeld maar ziet, zonder een actieve rol van de belastingplichtigen zelve, daarin weinig mogelijkheden, maar wel privacy-problemen.

Het is te hopen, dat de boodschap waarvan de commissie de in haar rapport geponeerde voorstellen vergezeld doet gaan door regering en politici wordt begrepen en ter harte genomen. Met het opvolgen van de voorstellen van de commissie wordt met de noodzakelijke sanering van onze belastingen op inkomen en vermogen slechts *een begin* gemaakt. Meerdere commissies zullen het verdere saneringsproces moeten begeleiden, waarbij naar mijn oordeel zelfs het ter discussie stellen van de inkomstenbelasting zelve niet uitgesloten mag worden.

3 De voorstellen van de Commissie

De samenvatting van haar voorstellen in hoofdstuk 13 van het rapport leidt de commissie als volgt in:

‘In dit rapport doet de vereenvoudigingscommissie voorstellen voor versim-

peling van de loon- en inkomstenbelasting, in samenhang met de heffing van premies voor de volksverzekeringen.

Voor het door velen gevoelde knelpunt van de hoge tarieven kan de commissie geen oplossing geven, omdat zij budgettaire neutraliteit als randvoorwaarde in acht moest nemen. Een zeer ver gaande afschaffing van aftrekposten, vrijstellingen enzovoort biedt evenmin een oplossing: dit geeft slechts de budgettaire ruimte om het tarief met 2.5 punt per tariefschijf te verlagen.

De commissie streeft vier centrale doelstellingen na:

- 1 één vast tarief over een zo lang mogelijk inkomenstraject;
- 2 samenvoeging van belastingen over het inkomen met de premies voor de volksverzekeringen;
- 3 loonbelasting zoveel mogelijk eindheffing, en
- 4 stroomlijning van aftrekposten en andere regelingen.

De commissie heeft gezocht naar mogelijkheden voor vereenvoudiging die geen grote abrupte verschuivingen zouden veroorzaken in de personele inkomensverdeling. Waar dergelijke verschuivingen desondanks dreigden op te treden heeft zij compenserende maatregelen ontworpen, die de vereenvoudiging zo weinig mogelijk schaden. Anderzijds is vereenvoudiging onmogelijk als niemand er daardoor op vooruit of achteruit mag gaan. De inkomensgevolgen van de gepresenteerde voorstellen blijven binnen redelijke grenzen. De commissie is hierbij uitgegaan van een bandbreedte van +5/-5 procent van het besteedbare inkomen.

Mede door de beperkte tijd die haar was gegund heeft de commissie zich beperkt tot voorstellen in hoofdlijnen.'

4 Uitwerking van de doelstellingen

Primair heeft de commissie er naar gezocht op welke wijze de heffing van loon- en inkomstenbelasting zou kunnen worden gecombineerd met de premieheffingen voor de zogenaamde volksverzekeringen (AOW, AWW, AWBZ, AKW en AAW). Van deskundige fiscale zijden wordt zodanige integratie reeds lang bepleit omdat het karakter als belasting van deze heffingen het verzekeringskarakter al lang heeft verdrongen⁴. Politieke gevoeligheden en de wens te komen tot met unanimiteit verkregen voorstellen hebben de commissie tot het voorstel gebracht de heffingen van loon- en inkomstenbelasting en premieheffingen te *combineren* en niet te *integreren*, zulks door handhaving van de kenbaarheid van beide elementen.

De problemen waarvoor de commissie bij deze combinatie kwam te staan waren velerlei. Ten eerste wordt bij loontrekkenden de premieheffing gesplitst tussen werknemers (die de AOW- en AWW-premies dragen) en werkgevers (die de drie overige premies moeten betalen als opslag op de ingehouden AOW- en AWW-premies). Voorts vormt de premieheffing een aftrekpost bij de berekening van loon- en inkomstenbelasting.

Vervolgens zijn boven 65-jarigen niet meer premieplichtig. En tenslotte is,

naast het verschil ontstaan door de premie-af trek, ook op enkele andere punten de heffingsgrondslag niet gelijk, onder meer omdat de premieheffing geen belastingvrije voet kent zoals de loon- en de inkomstenbelasting, doch wel een maximum premie-inkomen (1986: f 63.750,-).

Desondanks is de commissie er in geslaagd voor al die problemen binnen het raam van de gestelde marges een oplossing te vinden die de combinatie van heffingen mogelijk maakt. Primair was het daarvoor noodzakelijk tot één heffingsgrondslag voor beide heffingen te komen. Kern daarvan vormt de overdracht van de heffing van de zogenaamde opslagpremies van de volksverzekeringen (AWBZ, AKW en AAW) naar de werknemers, die daardoor op gelijke wijze zullen worden belast als de niet-loontrekkenden. Uiteraard moet het inkomenseffect worden geneutraliseerd en dit geschiedt door alle werknemers eenmalig het bedrag van de premie-overheveling als loonsverhoging toe te kennen. Voorts is de premieheffing niet langer aftrekbaar. Dit wordt gecompenseerd door verlaging van het belastingelement in het tarief en de verkorting van het premieheffings-traject tot f 49.250,-.

Teruglopen van de premie-ontvangst (thans 26,2% van het premie-inkomen van maximaal f 63.750,-), mede veroorzaakt door invoering van een heffingsvrije voet van f 4.250,- (gelijk aan die van loon- en IB-heffing) wordt gecompenseerd door het premieheffingstarief te brengen op 30%. Deze premieheffing wordt gecombineerd met een loon- en IB-heffing, over een gelijk traject, van 10% (dit percentage wordt mogelijk door de algemene heffingsvrije voet terug te brengen van f 7.341,- tot f 4.250,- en de toeslagen te doen vervallen). In totaal wordt dus tot een heffingsinkomen van f 49.250,- een gecombineerd tarief toegepast van 40%: de inkomensheffing.

Het probleem van de boven 65-jarigen (deze betalen thans geen premieheffingen) wordt opgevangen door voor deze groep het 40%-tarief te verlagen tot 23,6%, waarbij deze groep, anders dan tot nu toe, wel de zogenaamde opslagpremies gaat betalen. Behoudens voor wat betreft het AWBZ-deel van de premie lijkt de argumentering daarvoor niet erg sterk.

Op de voorgestelde wijze wordt bereikt, dat voor meer dan $\pm$ 88% van alle heffingsplichtigen het tarief niet boven 40% (respectievelijk 23,6%) uitkomt. De thans voor vele groeperingen geldende toeslagen op de basisaf trek komen alle te vervallen, wat mogelijk is gemaakt door de tariefsverlaging gekoppeld aan de belangrijke vrije-voetvermindering. De gehele tweeverdienersproblematiek verdwijnt. Wel blijft voetoverheveling mogelijk, echter alleen voor hen, wier inkomen beneden f 4.250,- blijft.

Er zijn groepen die door de voorstellen met méér dan de door de commissie als grens gestelde 5% netto-inkomensteruggang worden geconfronteerd. Hiervoor ziet de commissie geen oplossing voor wat betreft de zogenaamde alleenstaanden, doch wel voor de één-oudergezinnen met jonge kinderen voor wie een aftrek in de sfeer van de buitengewone lasten wordt geadviseerd.

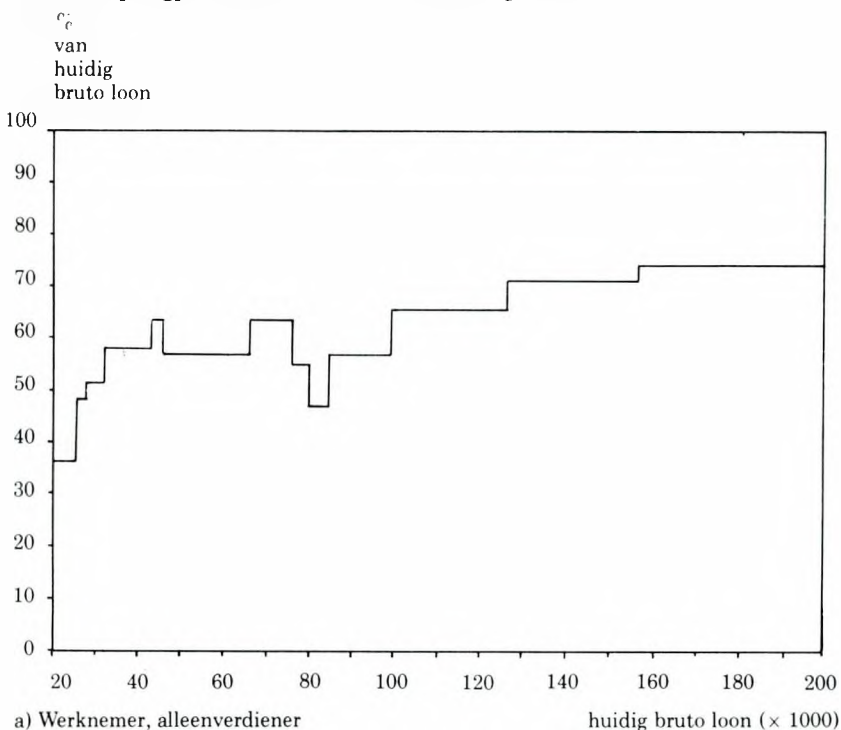
Vervolgens wordt voorgesteld het tarief van de loon- en inkomstenbelasting, thans bestaande uit negen schijven, terug te brengen tot vier of drie schijven. Het drie-schijventarief ziet er als volgt uit:

Drieschijventarief			
Heffings- percentage	Belasting- percentage	Premie- percentage	Schijf- lengten
40	10	30	f 45.000,-
55	55	-	f 35.000,-
65	65 over elke volgende gulden		

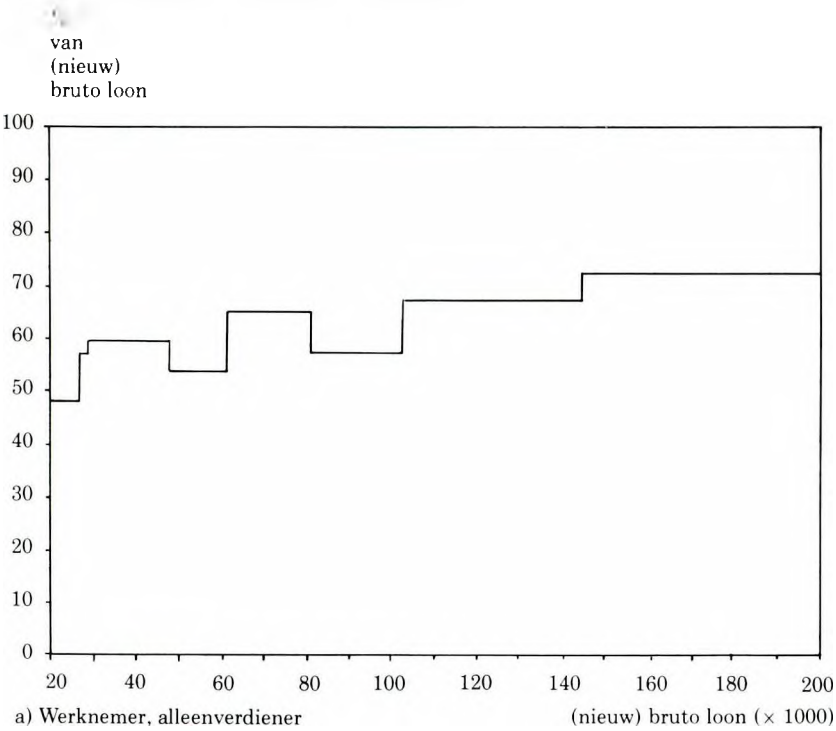
Het vier-schijventarief beperkt de 65% tot een schijflengte van f 40.000,- en kent daarboven een tarief van 70%.

Dat de voorstellen leiden tot een veel logischer tariefopbouw toont de commissie aan met behulp van de volgende grafieken. Figuur 1 laat de marginale druk zien van de huidige IB en premies volksverzekeringen voor een werknemer alleenverdiener bij het huidige bruto-loon. Figuur 2 toont voor dat geval de marginale druk van de voorgestelde inkomensheffing waarbij het nieuwe heffingsinkomen als maatstaf is genomen. Figuur 3 tenslotte toont de eenvoud aan van het voorgestelde geïntegreerde tarief voor niet-loontrekkenden. Vergelijking van de figuren 2 en 3 toont duidelijk de wenselijkheid aan te komen tot zodanige integratie van de werknemersverzekeringen met de nieuwe loon- en inkomensheffing, dat een rationeler verloop van de marginale heffingslijn ontstaat.

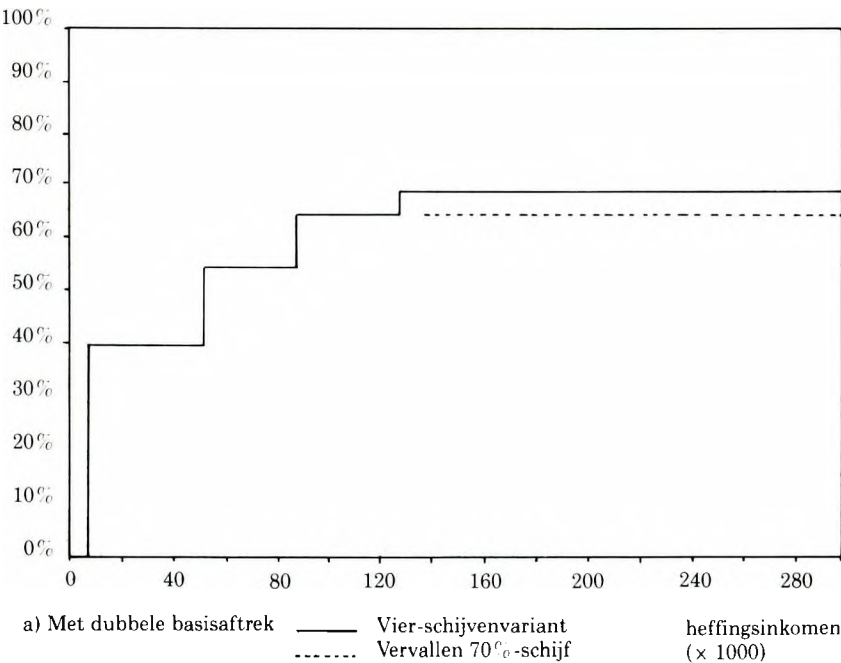
Figuur 1 Marginale druk van werknemersaandeel in premies sociale zekerheid (dus exclusief opslagpremies) en inkomstenbelasting, 1985^a



Figuur 2 Marginale druk van werknemersaandeel in premies sociale zekerheid en inkomensheffing (dus inclusief opslagpremies)^a



Figuur 3 Voorgesteld tarief^a



5 Voordelen van de voorstellen

De voordelen van de gedane voorstellen zijn evident:

- aan de veelheid van belastingvrije sommen en dito toeslagen is een eind gemaakt: er is nog maar één heffingsvrije voet van *f* 4.250,– met beperkte mogelijkheid tot overheveling;
- omdat niet minder dan 88% van de belastingplichtigen onder geen hoger tarief valt dan 40% kan de loonbelasting volgens de commissie tot dit ene percentage beperkt blijven; het verschil met eventueel méér verschuldigde inkomensheffing wordt opgevangen door voorlopige en definitieve aanslagen; inhoudsplichtigen (en de overheid) hebben niet langer te maken met een veelheid van inhoudingstabellen voor loonbelasting en premieheffing;
- in het leeuwedeel van de gevallen kan de loonbelasting eindheffing zijn, wat veel aanslagen in de IB scheelt;
- alle aanslagen premieheffing vervallen (meer dan 3 miljoen per jaar), wat alleen al voor de overheid een besparing geeft van tussen 1100 en 1375 arbeidsjaren.

6 Enkele problemen

Een groot probleem schuilt in de gigantische operatie, waarbij alle inkomens in de loon- en uitkeringsfeer moeten worden gebruteerd met de zogenaamde opslagpremies van de volksverzekeringen. Ook de van bruto inkomens afhankelijke regelingen zoals inkomensafhankelijke subsidies en pensioenregelingen dienen daarbij te worden aangepast.

Wil de loonheffing eindheffing kunnen zijn dan dient bij meerdere dienstbetrekkingen er voor zorggedragen te worden dat de belastingvrije voet slechts bij één werkgever in aanmerking wordt genomen. (De commissie biedt hiervoor oplossingen aan.) Alhoewel de overheveling van de zogenaamde opslagpremies van de werkgevers naar de werknemers een inkomensneutrale operatie is door de aanpassing van de bruto lonen (de loonkosten voor de werkgever blijven gelijk, de werknemer behoudt zijn volledige netto loon) en dus ook de zogenaamde wig (het verschil tussen de loonkosten en het netto loon) in absolute bedragen gelijk blijft zullen de werknemers een toeneming van de marginale progressie ervaren: van een toekomstige bruto-loonstijging blijft nu (nog) minder over dan voorheen. Uiteraard is dit slechts een psychologisch probleem en geen reëel probleem, aangenomen dat ingeval van een loonsverhoging de werkgever er rekening mee houdt dat de daarover verschuldigde opslagpremies niet meer door hem doch door de werknemer gedragen worden. De commissie geeft het voorbeeld van een loonstijging in de huidige situatie van *f* 100,–, waarvan de werknemer er *f* 50,– overhoudt. In de nieuwe situatie zal die loonstijging bijvoorbeeld *f* 110,– bedragen, waarvan dan eveneens *f* 50,– resteert. Ergo stijgt de marginale druk op een loonsverbetering, overwerkvergoeding, gratificatie en dergelijke in dit voorbeeld van 50% naar ruim 54,5%.

7 Beperking van de aftrekposten

De commissie is tot de conclusie gekomen dat beperking van de aftrekposten als middel om tot een aanzienlijke tariefsverlaging te komen niet haalbaar is. Een belangrijke aftrekpost: de premieheffing, is in haar voorstellen al geëlimineerd. Beperking van de aftrek van rente stuit op principiële en uitvoeringstechnische bezwaren (hoe grenst men met inkomensverwerving samenhangende aftrekbare rente af van rente als persoonlijke verplichting?). In een bijlage bij haar rapport berekent de commissie een zogenaamde 'grimmige' variant van de beperking van aftrekposten, waarbij vervallen de stakingsvrijstelling, de voorraad- en vermogensaftrek, de zelfstandigenaftrek, het reiskostenforfait (reiskostenvergoedingen worden belast), de aftrek buitengewone lasten, de giftenaftrek, de dividend- en rentevrijstelling, het kostenforfait van 4% (kostenvergoedingen worden tot 4% belast) en de WIR. Voorts wordt het huurwaardeforfait verhoogd. De uit al deze posten voortvloeiende hogere belastingopbrengst laat een verlaging van alle schijfpercentages toe van niet meer dan 2,5 procentpunt.

Toch stelt de commissie een niet onaanzienlijke beperking van de aftrekposten voor, kennelijk echter niet primair als middel tot een eenvoudiger belastingheffing, doch vermoedelijk omdat anders de vereiste budgettaire neutraliteit van de overigens door haar voorgestelde maatregelen niet wordt bereikt. De besparing op de voorgestelde beperking van de aftrekposten beloopt niet minder dan f 1,5 miljard aan heffingsopbrengst. Het gaat daarbij voornamelijk om het verminderen van alle reiskostenaftrekken met f 200,- (waardoor de basisaftrek vervalt), het niet meer vrijstellen van reiskostenvergoedingen tot boven het bedrag van het aftrekbare reiskostenforfait, het schrappen van ziektekostenverzekeringspremies uit de buitengewone lasten en toepassing van het autokostenforfait ook voor de loonbelasting. Te vrezen valt, dat de voorgestelde beperkingen in de reiskostenregelingen - welke regelingen veelal als een soort secundaire arbeidsvoorwaarden worden benut - tot afwenteling op de werkgevers zullen leiden, wat ook het geval kan zijn met de (niet onterechte) invoering van het autokostenforfait ook voor de loonbelasting.

8 Hoe denkt de regering over de plannen?

De regeringsverklaring is zeer positief. Hoewel de commissie voorstelt te streven naar invoering van haar voorstellen per 1 januari 1989 spreekt de regering over 'de per 1 januari 1988 te realiseren vereenvoudiging van de belasting- en premieheffing in aansluiting op de voorstellen van de Commissie-Oort'. Dit lijkt wel zeer optimistisch, mede daar de beide bewindslieden van Financiën in hun nog demissionaire status bij brief van 24 juni 1986 niet alleen nogal wat kritiek aan de kabinetsformateur kenbaar maakten, doch bovendien daarbij opmerkten: 'Invoering van de voorstellen van de Commissie-Oort is een majeure operatie waarmee zeker een groot deel van de komende kabinetsperiode zou zijn gemoeid.'

De voornaamste kritiekpunten van de beide bewindslieden luiden in het kort:

- a het tarief van de gecombineerde heffing is budgettair en inkomenspolitiek minder flexibel dan het huidige tarief;
- b de verlenging van het bruto-netto traject voor de werknemers als gevolg van de verschuiving van $\pm f25$ miljard aan opslagpremies, gepaard gaande met stijging van de marginale druk roept ontmoedigings- en afwentelingsreacties op; bovendien neemt daardoor de effectiviteit van aftrekposten toe;
- c afschaffing van alleenstaande-toeslag en invoering van premieplicht (opslagpremies) voor bejaarden leidt via de netto-nettokoppeling tot een stijging van $f4,5$ miljard aan bijstands- en AOW/AWW-uitkeringen. De collectieve lastendruk stijgt daardoor met 1,25 procentpunt van het NNI;
- d de inkomenseffecten bedragen (soms veel) meer dan 5% met inachtneming van de door de commissie voorgestelde beperking van de aftrekposten;
- e de toeneming van het aantal voorlopige en definitieve aanslagen als gevolg van de beperking van de loonheffing tot 40%.

Het onder b genoemde kritiekpunt is juist, maar men kan zich afvragen of de huidige marginale druk de genoemde effecten ook al niet in ruime mate heeft opgeroepen. Het punt benadrukt als het ware de noodzaak tot (aanzienlijke) tariefsverlaging. Het onder c genoemde punt is ook juist, maar betreft alleen een optisch bezwaar. Overheid noch uitkeringsontvangers worden er beter of slechter van, terwijl ons land voor wat betreft de collectieve lastendruk er al dermate - met Zweden - uitspringt, dat 1,25 procentpunt meer of minder aan ons image in dat opzicht weinig zal toe- of afdoen.

Het bezwaar genoemd onder d bleek ook al uit het voorafgaande en raakt een zwak punt van het rapport: de beperktheid van de inkomenseffecten geldt niet voor alleenstaanden, en met de beperking van de aftrekposten is daarbij geen rekening gehouden. Zo zal een alleenstaande met de maximaal vrijgestelde reiskostenvergoeding en die tot nu toe aftrek wegens buitengewone lasten genoot mede voor zijn ziektekostenverzekeringspremie er netto wel zo'n $f2.500,-$ op achteruit gaan.

De toename van het aantal voorlopige en definitieve aanslagen in de IB genoemd onder e zal gecompenseerd worden door de afnemende van het aantal aanslagen als gevolg van de voorstellen van de commissie. Het bezwaar dat er sneller invorderingsproblemen rijzen lijkt gezocht. Het gaat immers alleen om de bovenmodalen met een heffingsinkomen van meer dan $\pm f50.000,-$. Het zou al te gemakkelijk zijn, ook nu weer, zonder dringende noodzaak 'Heerendiensten' te blijven verlangen door de werkgevers te dwingen met gedifferentieerde LB-tarieven rekening te houden.

9 Hoe nu verder?

Terecht is door vele auteurs en politici opgemerkt, dat het Rapport-Oort als het ware de laatste mogelijkheid biedt om eindelijk met de vereenvoudiging van onze inkomstenbelasting serieus een aanvang te maken. Laat

men deze mogelijkheid voorbijgaan dan zal het wel doormodderen blijven tot de wal het schip keert, voor zover dat al niet is gebeurd.

Wat na de invoering van de door de commissie geadviseerde maatregelen het dringendst noodzakelijk lijkt is de sanering van de zogenaamde werknemersverzekeringen. (Men raadplege de hiervoor opgenomen figuren 1 en 2.) Ook de commissie wijst daar in haar rapport bij herhaling op. Mede ter voorkoming van de optische vergroting van het bruto-nettotraject voor de werknemers doet zij in dit kader een behartenswaardige suggestie. Zij stelt namelijk voor de premies voor de werknemersverzekeringen, die thans gedeeltelijk door de werkgevers, gedeeltelijk door de werknemers worden gedragen, te verschuiven naar de werkgevers, onder gelijktijdige verlaging van het bruto-loon van de werknemers. Dit zou dus een operatie vormen die tegengesteld werkt aan die van overheveling van de opslagpremies van de volksverzekeringen naar de werknemers met verhoging van de brutolonen. Ter voorkoming van twee vrij ingrijpende operaties die eerst zouden leiden tot bruto-loonsverhoging en nadien weer tot bruto-loonsverlaging moet ernstig in overweging worden genomen beide operaties gecombineerd door te voeren. Voor de werknemers leidt dit tot een marginale progressieelijn gelijk hiervóór weergegeven in figuur 3.

Na een dergelijke operatie zou de noodzakelijke sanering van de veelheid van werknemersverzekeringen en uitkeringsinstanties in alle rust haar beslag kunnen krijgen. Bovendien zou de geschetste operatie (desgewenst) de aanzet kunnen vormen voor een meer ingrijpende herziening van ons belastingstelsel namelijk door transformatie van premies voor werknemersverzekeringen en de door de commissie voorgestelde loonheffing tot één zogenaamde loonsomheffing, waarbij de werknemers uitsluitend netto-lonen ontvangen en de werkgevers alle daarmee verbonden premies en heffingen dragen. Hoe dit verder zou kunnen leiden tot een daling van de arbeidskosten in de arbeidsintensieve ondernemingen en zelfs tot de uiteindelijke afschaffing van onze inkomstenbelasting heb ik meermalen op andere plaatsen uiteengezet, zodat ik daar op deze plaats niet opnieuw op in ga⁵.

Zolang onze inkomstenbelasting nog in stand wordt gehouden is daar uit een oogpunt van eenvoud en begrijpelijkheid nog veel meer aan te saneren dan de aanzet tot sanering die de commissie in haar rapport adviseert. Men denke onder meer aan het inkomensbegrip, waaromtrent al decennia lang om nadere studie wordt gevraagd, aan forfaitering van de inkomsten uit vermogen - eventueel met afschaffing van de vermogensbelasting, zoals de commissie suggereert -, waardoor veel anti-misbruikbepalingen kunnen vervallen, aan de wenselijkheid van invoering van het zogenaamde splitsingsstelsel en vooral ook aan de hoogte van de tariefstelling. Men kan zich afvragen of onze economie, ja zelfs de hoogte van de belastingopbrengst, niet gebaat zou zijn met een aanzienlijke verlaging van de tarieven van loon- en inkomstenbelasting. Het is, zoals de toenmalige minister van Financiën in 1982 schreef⁶: 'Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de hoge tarieven en het steile verloop van de marginale tarieflijn een belang-

rijke oorzaak vormen van belastingfraude en belastingontwijking. Bovendien wordt de arbeidsmotivatie ondermijnd en het sparen ontmoedigd. Verder hebben de hoge tarieven een zekere afwenteling veroorzaakt, die op haar beurt mede heeft geleid tot de huidige hoge loonkosten in het bedrijfsleven. Dit alles heeft een zeer schadelijke invloed op onze economie.' De aanduiding 'een *zekere* afwenteling' mag wel als zeer eufemistisch worden gekenschetst. Elders⁷ kwam ik tot de conclusie dat in de sfeer van loon- en inkomstenbelasting van vrijwel volledige afwenteling zou moeten worden gesproken. Mede door de hoogte van onze belastingtarieven en onze sociale-verzekeringspremies heeft dit tot een loonkostenniveau geleid dat tot de hoogste ter wereld behoort en dat mede debet is aan ons werklozenbestand.

Verlaging van de tarieven die tot genoemde desastreuze gevolgen heeft geleid stuit momenteel af op twee bezwaren: de schatkist kan geen aderlating velen en tariefsverlaging heeft een dénivellerend effect: het vergroot de afstand tussen de netto inkomens van hoogst- en lagerbetaalden.

Om met dit laatste te beginnen: als de hoge belastingtarieven de lonen (alsook de tarieven van de vrije beroepsbeoefenaren) hebben opgedreven, dan is het niet meer dan redelijk, dat verlaging van de toptarieven van loon- en inkomstenbelasting gepaard gaat met benedenwaartse aanpassing van deze lonen en tarieven, zodanig, dat men netto gelijk blijft. Van dénivellering is dan dus geen sprake meer. Is men eenmaal gewend aan een éénmalige aanpassing van bruto-inkomens, zoals in de adviezen van de commissie ligt besloten, dan valt niet in te zien, dat deze in het kader van een éénmalige aanzienlijke verlaging van de marginale belastingtarieven niet zou zijn te realiseren. Maar de noden van de schatkist dan? Welnu: de bruto verlaging van vele ambtelijke topsalarissen vormt een eerste compensatie, gevolgd door een zeer aanzienlijke verlaging van de pensioenkosten voor ambtenaren en trendvolgers. Ook in de particuliere sector zullen de pensioenen van de beter-betaalden nominaal dalen, wat een aanzienlijke daling in de omvang van de pensioenvoorzieningen ten gevolge heeft, hetgeen direct of indirect de belastingopbrengst niet onaanzienlijk zal doen stijgen. Belastingontwijking en -ontduiking loont minder en zal dus afnemen. Fiscale emigratie verkeert mogelijk in remigratie, de vlucht in de BV-vorm zal afnemen. Voor een vergroting van het overheidstekort behoeft daarom mijns inziens niet te worden gevreesd.

Dat er op tariefgebied hier te lande nodig iets moet gebeuren laat de commissie duidelijk blijken door als een bijlage (nr. 8) aan haar rapport een opsomming toe te voegen van een aantal toptarieven in het buitenland, die aldaar reeds gelden of waaromtrent voorstellen zijn gedaan. De meeste aandacht heeft getrokken de tariefsverlaging in de Verenigde Staten, met een toptarief van (inmiddels) niet meer dan 28% (de commissie noemt nog het eerdere voorstel van 35%), zij het dat dit gepaard gaat met rigoureuze eliminering van de aftrekposten. West-Duitsland komt niet hoger dan 56% (met een splitsingsstelsel voor gehuwden) en overweegt verlaging naar 49%. Australië heeft een toptarief van 49%. Zelfs Engeland wil haar op onteigening lijkende toptarief terugbrengen tot 60%. Ook al zou de regering het

drieschijventarief willen invoeren, dan moet het toptarief van 65 % nog veel te hoog worden geacht. Te denken ware aan een tweeschijventarief (40 % en 55 %). Verlaging van de belastingopbrengst per procentpunt belooft, uitgaande van 65 %, niet meer dan f 45 miljoen, blijkens opgave van de commissie, die meedeelt dat verlaging van het toptarief van 65 % naar 60 % f 225 miljoen minder aan IB opbrengt. Vermoedelijk zal een verdere verlaging naar 55 % wat méér kosten, zeg f 375 miljoen. Maar als de tariefsverlaging gepaard gaat met een nominale benedenwaartse aanpassing van de inkomens, dan zullen deze kosten reeds op korte termijn worden gecompenseerd en op langere termijn zeker worden overgecompenseerd.

10 Conclusie

De regering heeft, laatstelijk in de Troonrede, voortvarende invoering van de voorstellen van de Commissie-Oort toegezegd, zo mogelijk reeds per 1 januari 1988. Wij mogen hopen dat de politici zich niet geroepen voelen om de vele belangengroepen die ach en wee roepen naar de ogen (of liever naar de stemmen) te zien door aan te komen met de eenvoud complicerende amendementen. Wij mogen eveneens hopen dat de regering met evenveel voortvarendheid als thans is toegezegd de verdere sanering van onze inkomstenbelasting ter hand zal doen nemen. Het klimaat lijkt er (nog) rijp voor!

Noten

1 *Uitgave Staatsdrukkerij. Prijs f 35,-. Bij de Directie Voorlichting van het Ministerie van Financiën is op aanvraag een verkorte weergave in brochurevorm verkrijgbaar.*

2 *Zie onder meer het Weekblad voor Fiscaal recht van 19 en 26 juni 1986 met bijdragen van een elftal fiscalisten en een verslag van het aan het rapport gewijde symposium van de Nijmeegse Universiteit, het Maandblad Belastingbeschouwingen van september 1986 met een zestal bijdragen, Beleid & Maatschappij van mei-juni 1986 met vijf beschouwingen, Prof. dr. L. G. M. Stevens: 'Vereenvoudiging van belastingen' in ESB van 18 juni 1986, pag. 588 e.u. en Mr. C.W.M. van Ballegooijen: 'Zicht op eenvoud in de loonbelasting?' in Weekblad voor Fiscaal recht van 7 augustus 1986.*

3 *Prof. dr. F. H. M. Grapperhaus: 'Blauwdruk voor een nieuwe inkomstenbelasting', Kluwer 1984. Hij komt hierin voorts ook tot voorstellen die een grote mate van verwantschap vertonen met enkele voorstellen van de Commissie-Oort.*

4 *Zie onder meer Prof. mr. H. J. Hofstra: 'Inleiding tot het Nederlands belastingrecht', 6e druk; Kluwer 1986, pag. 30.*

5 *'Onze inkomstenbelasting: een hernieuwd pleidooi voor afschaffing' in Fiscale Miniaturen, Fed Deventer 1978; 'Hoe ons belastingsysteem de welvaart aantast' in De Naamloze Vennootschap van december 1980; 'Het beste banenplan: Afschaffing van de inkomstenbelasting' in Maandblad Belastingbeschouwingen van mei/juni 1982; 'Welvaartsverstorende belastingheffing', afscheidsrede KHT, Fed Deventer 1985.*

6 *Persbericht d.d. 28 september 1982 ter gelegenheid van de aanbidding van de zogenaamde Contourennota herstructurering tarief inkomstenbelasting.*

7 *'Inflatoire belastingheffing', Fed Deventer 1976.*