
Zitting 1980–1981

16 625

Heroverweging collectieve uitgaven

Nr. 12

Deelrapport 7

Heroverweging Groei Belastingdienst

INHOUDSOPGAVE

Biz.

1. Inleiding	3	6. Herziening van de loon- en inkomstenbelasting op lange termijn	21
1.1. Doelstelling	3	6.1. Een vereenvoudiging	21
1.2. De werkwijze	3	6.2. Objectieve proportionele bronbelastingen	21
1.3. Korte beschrijving van de inhoud van het rapport	3	6.3. Een andere inkomstenbelasting	22
2. Het terrein van de belastingdienst	4	6.4. Enkele consequenties	23
2.1. Het takenpakket	4	6.5. Verdere studie	24
2.2. De opbrengsten	4	7. Motorrijtuigenbelasting	24
2.3. De uitvoeringskosten	4	7.1. Inleiding	24
2.4. De personele verdeling	5	7.2. Vereenvoudiging van de motorrijtuigenbelasting	24
2.5. De ontwikkeling in het afgelopen decennium	5	7.2.1. Kwartaalbetalingen	24
2.6. De beleidsgroepen	6	7.2.2. Invaliditeitsvrijstelling	25
2.7. Heroverweging: selectie van onderwerpen	7	7.3. Afschaffing van motorrijtuigenbelasting	25
3. Uitvoering van loon- en inkomstenbelasting	8	7.3.1. Inleiding	25
3.1. Knelpunten	8	7.3.2. Kernegevens motorrijtuigenbelasting	25
3.2. Beperking van de aantallen	9	7.3.3. Financiering inkomstenderving	26
3.2.1. Samenvoeging inhoudingsplichtigen	9	7.3.3.1. Leges kentekenbewijs delen I en II	26
3.2.2. Thans geldende samenvoegingsbepalingen	10	7.3.3.2. Verhogen bijzondere verbruiksbelasting (b.v.b.)	26
3.2.3. Uitbreiding samenvoegingsbepalingen	10	7.3.3.3. Verhogen accijnzen voor motorbrandstof	27
3.2.3.1. Inleiding	10	7.3.3.4. Algemene middelen	27
3.2.3.2. Stimuleren van mogelijkheden tot samenvoeging	10	7.3.4. Neveneffecten van opheffing motorrijtuigenbelasting	27
3.2.3.3. Loonbelastingtabel voor AOW + pensioen	11	7.3.4.1. Provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting (opbrengst ± 205 mln. maximaal)	27
3.3. Automatisering	11	7.3.4.2. Opcenten voor Rijkswegenfonds	28
3.3.1. Vergroving in de uitvoering	11	7.3.4.3. Diesel- en l.p.g.-toeslag	28
3.3.2. Verdere besparingen door automatisering	12	7.3.4.4. Overgangsrecht	28
3.4. Fiscaal strafbeleid	12	7.3.4.5. Afschaffing van motorrijtuigenbelasting leidt tot grotere conjuncturele gevoeligheid van belastingopbrengsten	28
4. Sociaal-fiscaal nummer	12	7.3.5. Besparing	28
4.1. Inleiding	12	8. Schoolgeld	29
4.2. Toepassingsmogelijkheden	13	8.1. De situatie	29
4.2.1. Loonbelastingkaarten	13	8.2. Loskoppeling van het inkomen	29
4.2.2. Centraal kaartregister	13	9. Dienstopleidingen	29
4.3. Mankrachtbesparing	13	9.1. Salariëring van mensen tijdens dienstopleiding	29
4.4. Uitkeringen sociale verzekeringswetten	14	9.2. Toepassing bij de belastingdienst	30
5. Wetgeving van de loon- en inkomstenbelasting	14	10. Overzicht van de voorstellen	30
5.1. De problematiek	14	10.1. Inleiding	30
5.2. Het opleggen van een aanslag in de inkomstenbelasting	14	10.2. Beleidsvarianten	31
5.2.1. Het huidige wetsontwerp T-biljetten	14	10.2.1. Variant I	31
5.2.2. Verhoging van de aanslaggrens	15	10.2.2. Variant II	33
5.2.3. Verhoging van de grens neveninkomsten	16	10.2.3. Variant III	34
5.3. Herstructurering tarief inkomstenbelasting	16	10.3. Slotbeschouwing	35
5.4. Desficalisering van inkomensbestanddelen	16	Bijlagen	37
5.4.1. De situatie	16	1. Volume-ontwikkelingen bij de belastingdienst	38
5.4.2. Centrale beginselen	17	2. Wetswijzigingen vanaf 1 januari 1971 die van invloed zijn geweest op het takenpakket van de belastingdienst	42
5.4.2.1. De basis van de wetgeving	17	3. Werkwijze Inspecties der Directe Belastingen	44
5.4.2.2. Het draagkrachtbeginsel	17	4. Fiscaal regime overheidsuitkeringen	45
5.4.2.3. Het gelijkheidsbeginsel	18		
5.4.3. Inkomensafhankelijke uitkeringen	18		
5.4.3.1. Bijstandsuitkeringen	18		
5.4.3.2. Individuele huursubsidies	19		
5.4.3.3. Studietoelagen	20		
5.4.4. AOW-uitkeringen; inkomensafhankelijke uitkeringen	20		
5.4.5. Het belastbaar inkomen als centraal meetpunt	20		
5.5. De voorstellen in een perspectief voor een vereenvoudiging van de loon- en inkomstenbelasting	20		

1. INLEIDING

1.1. Doelstelling

Bij de belastingdienst zijn ca. 29 000 mensen werkzaam. Tien jaar geleden was dit aantal ongeveer 23 000. Zonder drastische maatregelen met betrekking tot het takenpakket van de belastingdienst is ook voor de komende jaren een aanzienlijke groei te verwachten. Tegen deze achtergrond moet de instelling gezien worden van de werkgroep Heroverweging Groei Belastingdienst.

De werkgroep, die geplaatst is binnen het kader van de heroverweging van de rijksuitgaven, kreeg als opdracht het takenpakket en de werkzaamheden van de belastingdienst door te lichten met het doel het formuleren van voorstellen die tot een besparing ten opzichte van de meerjarenraming 1985 kunnen leiden.¹ Uitgangspunt daarbij was dat het totaal van alle belastingopbrengsten in beginsel niet mocht worden aangetast. In ieder geval zouden de voorstellen niet mogen leiden tot een aanzienlijke verslechtering van de budgettaire positie van het Rijk. Voorstellen die leiden tot hogere belastingopbrengsten zonder dat tarief of grondslag van de heffing worden verhoogd, bij voorbeeld als gevolg van een betere fraudebestrijding, heeft de werkgroep wel in haar beschouwingen meegenomen.

1.2. De werkwijze

De werkgroep is begonnen met een afbakening van het terrein van de belastingdienst en het vaststellen van haar doelstelling. Daarna zijn in de werkgroep ideeën voor potentiële besparingen gelanceerd. De inventarisatie van suggesties is afgesloten met het doorlopen van de verschillende dienstonderdelen ten einde nog andere heroverwegingsvoorstellen op tafel te krijgen. Vervolgens is na een eerste uitwerking van elk afzonderlijk idee besloten de gedachte verder uit te werken of als niet haalbaar van de agenda af te voeren.

1.3. Korte beschrijving van de inhoud van het rapport

De terreinafbakening en de uitwerking van de ideeën zijn opgenomen in de volgende hoofdstukken. Wat de uitwerking van de voorstellen betreft, is de werkgroep zich ervan bewust dat deze globaal van aard is. Gezien het korte tijdsbestek van drie maanden waarin dit rapport tot stand is gekomen, mag ook niet anders verwacht worden.

In hoofdstuk 2 wordt een indruk van het werkterrein van de belastingdienst en van de ontwikkelingen gedurende de afgelopen tien jaren gegeven. Dat deze ontwikkelingen de belastingdienst reeds enige tijd zorgen baren, blijkt uit de instelling van beleidsgroepen eind 1978. Tot slot wordt vermeld op welke gebieden de werkgroep wel of geen perspectieven ziet om haar doeleinden te bereiken.

Hoofdstuk 3 behandelt de uitvoering van de loon- en inkomstenbelasting. Nadat de knelpunten zijn gesignaleerd volgt een drietal oplossingen: samenvoeging van inhoudsplichtigen voor de loonbelasting, automatisering en aanpassing van het strafbeleid.

Op het gebied van de uitvoering van de loon- en inkomstenbelasting zijn nog verdergaande besparingen mogelijk door invoering van een sociaal-fiscaal nummer (sofi-nummer) dat wordt uiteengezet in hoofdstuk 4.

De wetgeving van de loon- en inkomstenbelasting komt in hoofdstuk 5 aan de orde. Er wordt aansluiting gezocht bij het reeds ingediende wetsontwerp over de T-biljetten en een lopende studie over de herstructurering van het tarief van de inkomstenbelasting. Mogelijkheden voor verdere vereenvoudiging en werkbeparing ziet de werkgroep in defiscalisering van bepaalde inkomensafhankelijke publiekrechtelijke uitkeringen.

¹ Waaronder een 20%-besparing.

Een schets van een veel meer fundamentele en lange-termijnherziening van de loon- en inkomstenbelasting die tot een aanzienlijke vermindering van het aantal aangifteplichtigen voor de inkomstenbelasting zal leiden, wordt in hoofdstuk 6 gepresenteerd.

In hoofdstuk 7 wordt voorgesteld de motorrijtuigenbelasting af te schaffen; er zijn alternatieven aanwezig.

In hoofdstuk 8 stelt de werkgroep voor het schoolgeld in de toekomst niet meer door de belastingdienst te doen heffen.

In hoofdstuk 9 wordt ingegaan op de dienstopleidingen.

Tot slot worden in hoofdstuk 10 de voorstellen nog eens op een rij gezet.

2. HET TERREIN VAN DE BELASTINGDIENST

2.1. Het takenpakket

Aan de belastingdienst zijn onder meer de volgende taken opgedragen:

- a. Uitvoering van de belastingwetgeving
- b. Heffing en inning van invoerrechten en landbouwheffingen
- c. Douane (grensbewaking vreemdelingentoezicht en uitvoering van 46 niet-fiscale wetten)
- d. Uitvoering van investeringsregelingen
- e. Heffing en inning van schoolgeld
- f. Dwanginvordering van premies voor de bedrijfsverenigingen
- g. Heffing en inning van de premies voor de volksverzekeringen
- h. Inning van de onroerend-goedbelasting.

De twee laatstgenoemde taken worden tegen vergoeding voor derden verricht (Sociale Verzekeringsbank respectievelijk gemeenten). De invoerrechten en landbouwheffingen worden voor de EG geïnd.

2.2. De opbrengsten

De belangrijkste opbrengsten die voor 1981 worden geraamd, luiden als volgt²

Directe belastingen		56 510 mln.
w.v. inkomstenbelasting	6 800 mln.	
loonbelasting	34 600 mln.	
vennootschapsbelasting	11 900 mln.	
Indirecte belastingen		41 160 mln.
w.v. omzetbelasting	26 300 mln.	
accijnzen	7 385 mln.	
motorrijtuigenbelasting	2 225 mln.	
Premies volksverzekeringen		36 940 mln.
Onroerend-goedbelasting		2 000 mln.
Schoolgeld		85 mln.
Totaal		136 695 mln.

Dit is ± 45% van het nationaal inkomen.

2.3. De uitvoeringskosten

Voor 1981 worden personele uitgaven van de belastingdienst geraamd op 1650 mln. De raming van de materiële uitgaven bedraagt 180 mln. De huisvestingskosten belopen ca. 250 mln. Met porti is een bedrag van ca. 50 mln. gemoeid. In hoofdzaak betreffen de uitvoeringskosten, die ca. 1,6% van de totale opbrengst uitmaken, dus personele uitgaven.

Voor de werkzaamheden voor de Sociale Verzekeringsbank en voor de gemeenten wordt in 1981 ca. respectievelijk 235 mln. en 40 mln. doorberekend. De kostenvergoeding van de EG bedraagt 160 mln.

² De cijfers zijn in hoofdzaak afkomstig uit de Miljoenennota 1981.

2.4. De personele verdeling

Eind 1980 had de belastingdienst een personeelsbestand van 28 649 mensen. Dit cijfer was als volgt samengesteld:

Directe belastingen:			
– 102 Inspecties directe belastingen (loon- en inkomstenbelasting)			9574
w.v.: aanslagregeling en controle ³ administratie	2867	6707	
– 10 Inspecties Vennootschapsbelasting			772
w.v.: aanslagregeling en controle ³ administratie	385	387	
– 22 Inspecties registratie en successierechten			829
w.v.: aanslagregeling en controle ³ administratie	236	593	
Indirecte belastingen			
– 31 Inspecties omzetbelasting en invoerrechten en accijnzen			3116
w.v.: aanslagregeling en controle ³ administratie	1588	1528	
– Motorrijtuigenbelasting			836

³ Hierin zijn begrepen hoofden van dienst, staffunctionarissen, teamleiders e.d.

Actieve dienst douane			5507
97 Ontvangkantoren			3981
Overige dienstonderdelen			
– Dienst automatisering			1168
– 19 Bureaus van de Rijksaccountantsdienst			896
w.v.: (adj.) accountants administratie	796	100	
– 8 Directies			437
– Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst			299
– Waarborg			85
– Laboratorium			30
– Huishoudelijke dienst			280
– Rijksinstituut Belastingen			5
– In opleiding (full-time)			834

In bovenstaande cijfers zijn ca. 4500 man begrepen in verband met de werkzaamheden voor derden.

De werkzaamheden voor de premieheffing van de volksverzekering en de heffing van schoolgeld hebben plaats op de inspecties der directe belastingen. Samen met de inspecties vennootschapsbelasting voeren deze inspecties ook de WIR/SIR-taken uit.

De inning van de sociale-verzekeringspremies, de onroerend-goedbelasting en het schoolgeld geschiedt door de ontvangkantoren.

2.5. Ontwikkeling in het afgelopen decennium

In de afgelopen jaren is op vele onderdelen de taak van de belastingdienst zwaarder en omvangrijker geworden:

– Het aantal te behandelen posten is gestegen. De volgende staat moge dit verduidelijken.

Werkterrein	1971	1980	Eenheid	Stijging
Inkomstenbelasting	3,9 mln.	5 mln.	belastingplichtigen	28%
Loonbelasting	9,6 mln.	13,2 mln.	LB-kaarten	38%
Vennootschapsbelasting	59 000	142 000	belastingplichtigen	141%
Omzetbelasting	1,7 mln.	2,2 mln.	aangiften	29%
Douane	3,4 mln.	4,6 mln.	invoerdocumenten	35%

Een vollediger beeld van de volumestijgingen is opgenomen in bijlage 1.

– Bij de aangifte inkomstenbelasting c.q. vennootschapsbelasting valt in de loop der tijd een duidelijke stijging van de moeilijkheidsgraad waar te nemen. Gemiddeld moet aan een post thans meer tijd besteed worden dan 10 jaar geleden. Het lijkt erop dat de belastingplichtigen eerder geneigd zijn de grenzen van de fiscale mogelijkheden te toetsen; de beroepsprocedures stapelen zich op (in 1979 kwamen 1397 beroepschriften betreffende de inkomstenbelasting binnen, in 1980 waren dat er 6380).

– In de controlesector is een verzwaring van de taak opgetreden. Controlestrategie en -middelen hebben in wezen geen gelijke tred gehouden met de vermoedelijke ontwikkeling van de fraude. In de controlesector is een ernstig tekort aan mankracht. De controledichtheid voor de inkomstenbelasting is thans 1 : 12; voor de vennootschapsbelasting ligt deze nog slechter.⁴

– Bij de inning zijn de problemen toegenomen. Het aantal kaarten van achterstallige posten steeg van 1977 tot 1980 met 40% van 570 000 naar 800 000. Bij de invordering van de inkomstenbelasting was in 1977 een achterstand van 1,9 mld.; in 1980 3,2 mld. Bij de vennootschapsbelasting zijn deze cijfers voor 1978 en 1980 resp. 2 en 3,6 mld.

– Nieuwe wetten en wetwijzigingen hebben per saldo geresulteerd in belangrijke taakverzwaringen. Bijlage 2 bevat vanaf 1 januari 1971 een overzicht van de wetwijzigingen die van invloed op het takenpakket zijn geweest.

Voor zover de dienstopleidingen aan de vraag naar meer personeel konden voldoen en voor zover de budgettaire ruimte voor personeelsuitbreidingen aanwezig was, hebben de taakverzwaringen en volumestijgingen hun weerslag gevonden in een personeelstoename met 6000 man. De belangrijkste groeiers zijn de inspecties der directe belastingen (loon- en inkomstenbelasting) en de douane. Voor een deel kan deze stijging ook toegerekend worden aan de werkzaamheden voor derden, met name die voor de onroerend-goedbelasting.

De toename van het personeel zou echter nog groter zijn geweest indien in het voorbije decennium als gevolg van automatisering, efficiencyverbeteringen en het vervallen van taken (personele en grondbelasting) niet ook een besparing van 4500 man tot stand zou zijn gekomen. Deze besparingen zijn in hoofdzaak gerealiseerd op de administratieve afdelingen van de inspecties en op de ontvangkantoren.

De afgelopen drie jaren heeft de netto-stijging slechts ca. 420 man per jaar bedragen. Dat is per jaar minder dan 1½% van het totale personeelsbestand.

2.6. De beleidsgroepen

Ondanks een per saldo stijging van het personeelsbestand is door de sterkere toename van de kwantiteit en door de taakverzwaringen afbreuk gedaan aan de kwaliteit. Om toch de kwaliteit van het werk hoog te houden, zijn nieuwe methodieken en andere werkwijzen noodzakelijk. Kleine veranderingen op deeltreinen lijken daartoe niet meer voldoende te zijn.

Met die constatering voor ogen wordt binnen de belastingdienst gewerkt aan de opstelling van beleidsplannen. Binnen die beleidsplannen, die een kader moeten scheppen voor vernieuwingen en automatisering in de belastingdienst, passen ook de werkzaamheden van de eind 1978 ingestelde beleidsgroepen. Dat zijn de Beleidsgroepen Aanslagregeling, Controle, Informatieverschaffing en Strafzaken en de daaronder ressorterende werkgroepen.

⁴ De controledichtheid geeft aan in hoeveel jaar een boekenonderzoek bij ondernemers wordt ingesteld.

2.7. Heroverweging; selectie van onderwerpen

De beleidsgroepen bereiden binnen de bestaande wetgeving een nieuwe aanpak voor; heroverweging van taken is dus in de belastingdienst eigenlijk al in gang gezet.

De Heroverweging Groei Belastingdienst binnen het kader van de Heroverweging rijksuitgaven voegt aan het werk van de beleidsgroepen in wezen enerzijds een restrictie toe nl. het bereiken van besparingen ten opzichte van de meerjarenraming. Anderzijds is de taak van de werkgroep Heroverweging Groei Belastingdienst ruimer. In tegenstelling tot de beleidsgroepen is het belastingstelsel voor de heroverwegingswerkgroep in principe niet per se een gegeven. In een heroverweging past het om ook vraagtekens ten aanzien van de belastingen zelf te stellen. Daarom komt de werkgroep met niet onbelangrijke voorstellen tot verandering van de wetgeving.

In de loop van de tijd is de belastingwetgeving steeds verfijnder en ingewikkelder geworden. Naast haar oorspronkelijke doel, het heffen van belastingen, hebben in de wet ook verschillende andere doeleinden een plaats gekregen (bij voorbeeld economische sturing (WIR), inkomenspolitiek). De heffingen worden steeds gedifferentieerder van aard. Het belastingstelsel is van confectiewerk steeds meer maatwerk gaan worden. Die verfijning heeft tot hoge uitvoeringskosten geleid en ondanks dat – misschien wel juist daarvoor – is het op evenwichtige en duidelijke wijze rekening houden met het draagkrachtprincipe in de loon- en inkomstenbelasting steeds moeilijker geworden. Grote verfijning heeft door de ermee gepaard gaande uitvoeringstaken en ingewikkeldheid geleid tot de paradox van grotere onevenwichtigheden.

Ten aanzien van de *loon- en inkomstenbelasting* is de werkgroep dan ook tot de conclusie gekomen dat de aanzet tot een fundamentele verandering van deze belastingen niet kan ontbreken. Er worden voorstellen gedaan die tot een verlaging van de uitvoeringskosten moeten leiden.

Een dergelijke verlaging is ook mogelijk door *administratieve wijzigingen en automatisering*.

De werkgroep verwacht een ondersteuning van haar voorstellen door een aanpassing van het *fiscaal strafrecht* en de toepassing daarvan.

Daarnaast wordt voorgesteld de *motorrijtuigenbelasting* af te schaffen en het *schoolgeld* niet meer door de belastingdienst te laten heffen en innen.

Voorts zou de salariering van mensen die een *dienstopleiding volgen in aansluiting op hun indiensttreding* kunnen worden herzien. Omdat de ambtenarensalarissen behandeld worden door de werkgroep Heroverweging Arbeidsvoorwaarden Collectieve sector valt deze herziening buiten de taakopdracht van de werkgroep.

Op andere gebieden heeft de werkgroep mogelijk besparingen onderzocht. De werkgroep ziet daar geen perspectieven.

De *douane* is met 5500 man een groot dienstonderdeel. Vergeleken met het buitenland is de omvang van de Nederlandse douane vrij klein en de werkwijze efficiënt. Door de belastingdienst zijn plannen ontwikkeld om in de jaren 1983 t/m 1987 belangrijke gedeelten van de werkzaamheden van de douane te automatiseren. Onderzocht zijn verdere mogelijke efficiencyverbeteringen, doch zonder resultaat. Inperking van het takenpakket is gezien de taak van de douane in EG-verband niet verantwoord.

Bij de *ontvangkantoren*, na de inspecties der directe belastingen en de douane het derde grote dienstonderdeel, zijn in de afgelopen 10 jaar aanzienlijke besparingen bereikt. Door automatisering is 1900 man hoofdzakelijk administratief personeel afgevoerd. Daarmee is de rek eruit terwijl in de huidige tijd de problematiek is toegenomen.

Bij de *omzetbelasting* was de gedachte door het uitschakelen van de kleinhandel bij de heffing te besparen op de uitvoeringskosten. De eerste en de zesde richtlijn van de EG inzake omzetbelasting verzetten zich hiertegen. Deze weg is derhalve niet verder ingeslagen. Bovendien zullen per 1 oktober 1981 de aangiften, het opleggen van naheffingsaanslagen en de betalingen daarop zoveel mogelijk worden geautomatiseerd.

Een *verschuiving van directe (i.c. inkomstenbelasting) naar indirecte belastingen*, hoewel zeer zeker zinvol in het kader van de herstructurering van het tarief van de inkomstenbelasting, leidt op zich zelf gezien niet tot een vermindering van werkzaamheden voor de belastingdienst. Er treedt immers geen daling van het totale aantal belastingplichtingen voor de inkomstenbelasting en indirecte belastingen op. Wel kan er op de lange termijn door de verminderde spanning in de inkomstenbelasting (minder neiging tot oneigenlijk gebruik, minder fraude, minder beroepsprocedures e.d.) ruimte in de uitvoeringssfeer ontstaan.

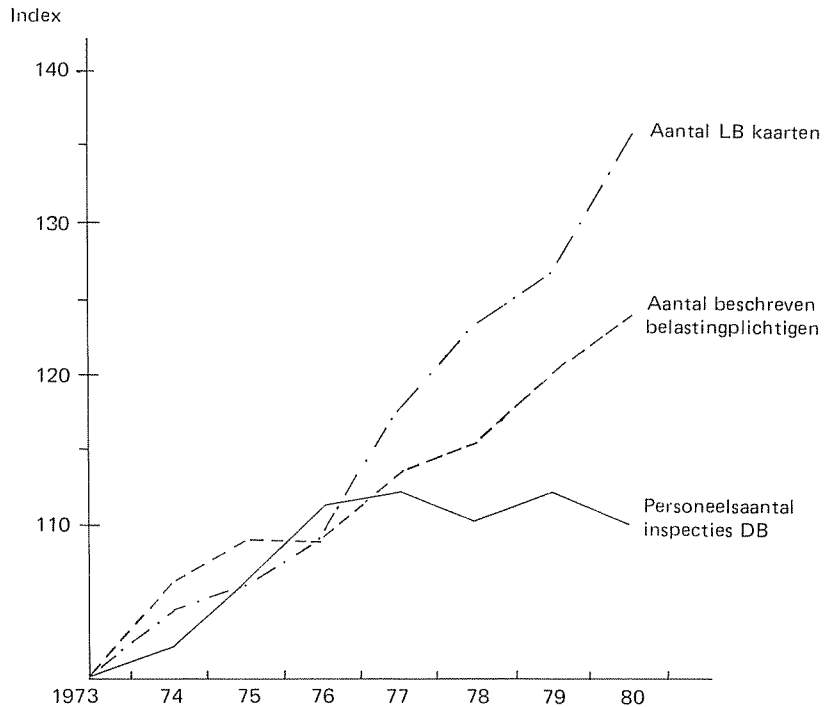
Ook het *omzetten van accijnzen in omzetbelasting* is gezien. Hierbij bleken de voordelen niet op te wegen tegen de nadelen. Omdat omzetbelasting in de bedrijfskolom in beginsel aftrekbaar is, zou de operatie alleen budgettair neutraal zijn als de bij het bedrijfsleven gederfde opbrengst elders zou worden verhaald, bij voorbeeld bij de particuliere gebruikers van het betrokken accijnsprodukt. Dit zou een grote en nauwelijks te motiveren verschuiving van lasten betekenen. Indien per accijnsgoed een budgettair neutraal resultaat zou moeten worden verkregen, zouden er ongeveer 10 nieuwe b.t.w.-tarieven bij moeten komen. De b.t.w.-tariefharmonisatie in de EG zou schier onmogelijk worden gemaakt.

3. UITVOERING VAN LOON- EN INKOMSTENBELASTING

3.1. Knelpunten

Op enkele punten zijn de bewerkingen geautomatiseerd die voorheen op de inspecties der directe belastingen moesten worden uitgevoerd. Op die punten leveren de in het vorige hoofdstuk genoemde volumestijgingen betrekkelijk weinig problemen op. Dat ligt anders bij de bewerkingen die op de inspecties worden verricht. Voor een beschrijving van de wijze waarop de belastingheffing wordt uitgevoerd wordt verwezen naar bijlage 3.

Het aantal aangiftebiljetten neemt van jaar tot jaar toe. De afdeling aanslagregeling heeft niet alleen te maken met het toenemend aantal aangiften inkomstenbelasting maar ook met de steeds ingewikkelder wordende wetgeving en een toenemende weerstand van de contribuabelen tegen de belastingheffing, die resulteert in groeiend tegenspel en belastingfraude. Hierdoor komen «probleemaangiften» steeds meer voor en is meer tijd nodig voor de aanslagregeling. De groei van het aantal te verwerken loonbelastingkaarten legt een enorme druk op de administratieve afdelingen die de voorbereiding verzorgen. De stijging van het aantal aangiften en het aantal loonbelastingkaarten dat door de belastingdienst moest worden verwerkt, vertoont het volgende beeld.



Voor zover de knelpunten worden veroorzaakt door volumestijgingen kunnen oplossingen worden gezocht door enerzijds het beperken van de aantallen en anderzijds het bereiken van een grotere mate van automatisering. Voorts is een ondersteuning van de aanslagregeling door een aanscherping van het strafbeleid gewenst.

3.2. Beperking van de aantallen

3.2.1. *Samenvoeging inhoudingsplichtigen*

De loonbelastingkaarten worden door de inhoudingsplichtigen vervaardigd en verzonden aan de inspectie waaronder de inhoudingsplichtigen ressorteren. Hier worden de gegevens van de loonbelastingkaarten – steekproefsgewijze – vergeleken met de verzamelloonstaten. Vervolgens worden de kaarten zo nodig verzonden naar de inspecties waaronder de werknemers ressorteren. Hier worden de kaarten op werknemer gesorteerd en wordt beoordeeld of de werknemer in aanmerking komt voor een aangifte. In de overige gevallen is de loonbelasting eindheffing.

Samenvoeging van inhoudingsplichtigen leidt op twee manieren tot een besparing. Ten eerste kan op deze manier voorkomen worden dat de werknemer voor een aanslag in aanmerking komt ten gevolge van de aanwezigheid van meer dan één dienstbetrekking. Er wordt dan reeds bij de voorheffing slechts één maal rekening gehouden met de belastingvrije voet. De progressie komt dan ook volledig tot zijn recht. In de tweede plaats wordt voor inkomsten van meerdere werkgevers nog maar één loonbelastingkaart vervaardigd, wat het totale aantal te behandelen loonbelastingkaarten vermindert.

3.2.2. Thans geldende samenvoegingsbepalingen

De wet kent twee samenvoegingsbepalingen:

- a. directe samenvoeging bij gezamenlijke uitbetaling

Voorbeelden:

- Uitkering Ziektewet of WAO loopt via werkgever en wordt door deze aangevuld tot 100%.
- Het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds betaalt behalve het ABP-pensioen tevens de AOW-uitkering uit.

N.B. Vermeld kan nog worden dat ongeveer $\frac{1}{3}$ van het aantal AOW-uitkeringen thans via een pensioenfonds loopt.

- b. indirecte samenvoeging bij gescheiden uitbetaling

Bij de inhouding van loonbelasting over loon of uitkering wordt rekening gehouden met uitbetalingen en inhoudingen door een derde.

Voorbeeld:

Uitkering Ziektewet of WAO wordt door de bedrijfsvereniging rechtstreeks aan de werknemer betaald. Werkgever vult aan tot 100% en houdt rekening met de uitkering en inhoudingen van de bedrijfsvereniging.

3.2.3. Uitbreiding samenvoegingsbepalingen

3.2.3.1. Inleiding

Er zijn twee mogelijkheden om de samenvoeging van loon uit verschillende bronnen te bevorderen.

- a. Stimuleren dat de huidige mogelijkheden tot samenvoeging vaker worden benut.
- b. Invoeren van een afzonderlijke tabel voor bepaalde categorieën werknemers.

3.2.3.2. Stimuleren van mogelijkheden tot samenvoegen

Indien op grote schaal gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om inkomsten uit verschillende bronnen via één van de inhoudingsplichtigen uit te betalen zijn belangrijke besparingen bij de rijksbelastingdienst te bereiken.

De gedachten van de werkgroep gaan daarbij uit naar die gevallen waarbij de AOW-uitkering samenvalt met één of meer bedrijfspensioenen.

De pensioenbetalingen van bedrijfsverenigingen, mogelijk ook van particuliere pensioenfondsen, zouden kunnen lopen via de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De SVB houdt dan loonbelasting in over de AOW-uitkeringen en de pensioenen te zamen. De omgekeerde mogelijkheid is dat de AOW-uitkeringen worden uitbetaald via de pensioenfondsen. Deze mogelijkheid is door de werkgroep niet nader bekeken omdat bij aanwezigheid van twee of meer bedrijfspensioenen deze optie geen besparingen oplevert. Bij uitbetaling van pensioenen via de SVB vallen in principe alle AOW-ers zonder neveninkomsten, zoals inkomsten uit vermogen, of met neveninkomsten beneden f 600 buiten de inkomstenbelasting. Wel zal via de T-biljetten (bij voorbeeld in verband met negatieve opbrengst eigen woning of buitengewone lasten) een deel van deze groep toch in de heffing worden betrokken.

Indien op deze wijze ongeveer de helft van de 900 000 in de inkomstenbelasting vallende AOW-ers niet meer voor een aanslag in aanmerking komt, levert dit bij de belastingdienst een besparing op van 550 manjaren.

De uitvoering van deze vorm van samenvoegen zal bij de SVB op niet onaanzienlijke administratieve problemen stuiten. Ook de pensioenfondsen zullen hun administratie moeten aanpassen en bovendien kan de indruk ontstaan dat deze fondsen een deel van hun zelfstandigheid kwijtraken. Om te voorkomen dat het bij elkaar brengen van de verschillende uitkeringen van één belastingplichtige bij de SVB veel mankracht zou kosten, is het noodzakelijk dat de gegevensverwerking op eenvoudige wijze in de geautomatiseerde loonadministratie van de SVB kan geschieden. Dit is mogelijk wanneer de pensioenfondsen voor hun uitkeringsgerechtigden het identificatienummer gebruiken dat ook door de SVB wordt gehanteerd. In deze zienswijze past ook het hierna in hoofdstuk 4 genoemde sociaal-fiscaal nummer.

Voor de uitvoering is de medewerking van zowel de SVB als van de pensioenfondsen vereist. De indruk bestaat dat er van de zijde van de pensioenfondsen de bereidheid om aan een dergelijke regeling mede te werken niet groot is. De werkgroep legt daarom de nadruk op de noodzaak tot nadere bestudering van de uitvoeringsproblematiek en overleg met de pensioenfondsen, voordat dit voorstel wordt toegepast.

3.2.3.3. Loonbelastingtabel voor AOW + pensioen

Wanneer de betalingen niet via de SVB of via een van de pensioenfondsen lopen, bestaat de mogelijkheid om op een andere manier te komen tot samenvoeging voor mensen met een AOW-uitkering en een bedrijfspensioen. Voor de bedrijfspensioenen die zij ontvangen kan een loonbelastingtabel worden ingevoerd, waarbij rekening wordt gehouden met de afzonderlijk betaalde AOW-uitkering en de daarop ingehouden loonbelasting. Indien buiten de AOW-uitkering meer dan één pensioen wordt ontvangen kan een aanslag echter in de regel niet achterwege blijven.

Invoering van een dergelijke tabel zou het aantal IB-aanslagen verminderen met $\pm 150\,000$ hetgeen een besparing oplevert van ongeveer 200 manjaren. Bovendien zal in de gevallen waarin toch een aanslag moet worden opgelegd, het op de aanslag bij te betalen bedrag aanzienlijk minder zijn.

Nadelen van invoering van de tabel zijn:

- Bij gekorte AOW-uitkering⁵ werkt de tabel niet goed. Volgens gegevens uit 1978 wordt $\pm 5\%$ van de AOW-uitkeringen gekort.
- Door periodieke verhoging van de AOW-uitkeringen moet minstens 3 x per jaar een nieuwe tabel worden gemaakt.
- Pensioenen van minder dan f 600 worden ook in de heffing opgenomen.

De werkgroep is van mening dat de besparing opweegt tegen de genoemde nadelen zodat invoering van een aparte tabel voor pensioenen van mensen die ook een AOW-uitkering ontvangen, wordt aangeraden.

3.3. Automatisering

3.3.1. Vergroving in de uitvoering

Op het ogenblik wordt geëxperimenteerd met selectiemethoden om aangiften met weinig fiscaal risico c.q. minder ingewikkelde problematiek door lager gekwalificeerd personeel te laten behandelen. Voort zullen aangiften waarvan kan worden aangenomen dat het fiscale risico vrijwel nihil is in 1982 voor een deel niet meer door de sector aanslagregeling worden behandeld. De gegevens van die aangiften worden door de administratieve afdelingen verwerkt. De selectiemethoden zijn zodanig gekozen dat het budgettair verlies van deze werkwijze zo klein mogelijk is. Deze aanpak legt de basis voor een in de toekomst verdergaande geautomatiseerde verwerking van grote groepen eenvoudige en verzorgde aangiften, waardoor hoger geschoold personeel zich niet langer met dergelijke aangiften bezig zal hoeven te houden (zie ook hoofdstuk 4). In dit kader wijst de werkgroep nog op de, mede op aandrang van de Tweede Kamer verrichte, studie op het gebied

⁵ AOW wordt niet altijd naar de volle 100% uitgekeerd.

van heffingssystemen. De ambtelijke commissie die zich bezighoudt met de studie van o.a. het afdracht op aangiftesysteem, beveelt in haar binnenkort verschijnende rapport een andere aanpak van de uitvoering aan, waarbij de automatisering een belangrijke plaats inneemt.

3.3.2. *Verdere besparingen door automatisering*

In Nederland zijn door middel van verschillende automatiseringsprojecten belangrijke efficiency-verbeteringen tot stand gekomen. Deze projecten kenmerken zich door de verwerking van massale administratieve stromen, zoals aanslagen, aangiften en betalingen. Om tot verdere verbeteringen te komen zal de automatisering in de richting moeten gaan van ondersteuning van de afdelingen aanslagregeling en controle. Het fiscaal-juridische en feitelijke werk van deze afdelingen is van dien aard, dat volledige automatisering in de nabije toekomst nog niet mogelijk is.

Om kwantitatieve besparingen te bereiken moet eerst het hoog gekwalificeerde werk worden vertaald in werk op een lager (administratief) niveau. De in de vorige paragraaf genoemde experimentele aanpak doet een poging in die richting. Wanneer het werk is teruggebracht tot het eenvoudig vergelijken van gegevens kan de computer voor verwerking van de aangiften zorgdragen, mits de interne *en* externe gegevens die worden verwerkt per belastingplichtige identificeerbaar zijn. Hoewel de belastingdienst uitsluitend voor *intern* gebruik wel een soort identificatienummer kent, het z.g. landelijk vast nummer, dat op het aanslagbiljet is vermeld, vormt dit in zijn huidige toepassing geen oplossing voor het hiervoor geschetste probleem (zie hierna hoofdstuk 4).

Gegeven het huidige takenpakket wordt, afgezien van vereenvoudigende wetswijzigingen, uitbreiding van de automatisering door de werkgroep gezien als de belangrijkste weg waarlangs de groei van de belastingdienst kan worden beperkt. Benadrukt wordt dat de grote besparingen pas op de lange termijn worden bereikt en dat eerst aanzienlijke investeringen moeten worden gedaan, zonder welke de besparingen niet mogelijk zijn. Bij voldoende investering is op korte termijn (1985) reeds een besparing van ongeveer 250 manjaren te bereiken.

3.4. **Fiscaal strafbeleid**

Verbetering van de kwaliteit van de aangiften is een van de methoden die de aanslagregeling kunnen ondersteunen. Dit kan worden bevorderd door het instellen van een boete voor indiening van een opzettelijk foutieve aangifte. De reeds eerdergenoemde beleidsgroepen hebben reeds een studie op dit gebied gedaan waarin een dergelijke boete wordt aanbevolen.

Aanscherping van het beleid met betrekking tot de reeds bestaande mogelijkheden tot het opleggen van een boete wordt door de werkgroep aanbevolen. Binnen de directie Arnhem is de laatste tijd extra aandacht aan het boetebeleid besteed.

4. **SOCIAAL-FISCAAL NUMMER**

4.1. **Inleiding**

Zoals in bijlage 3 is uiteengezet bestaan de werkzaamheden van de administratieve afdelingen van de inspecties der directe belastingen in belangrijke mate uit het bij elkaar zoeken van gegevens met betrekking tot één bepaalde belastingplichtige. Gegevens die afkomstig zijn uit een groot aantal verschillende bronnen. Deze werkzaamheden brengen omvangrijke sorteer-, mutatie-, en conversiehandelingen met zich, die tot nog toe in belangrijke mate handmatig geschieden.

Een belangrijke efficiency-verbetering kan worden bereikt door automatisering. Een complicatie bij het geautomatiseerd verwerken van de massale

gegevensstromen is dat de gegevens op ieder gewenst moment geïndividualiseerd moet kunnen worden. De gegevens die door de belastingdienst reeds in geautomatiseerde bestanden zijn opgenomen, worden geïndividualiseerd met behulp van het landelijk vast nummer. Voorwaarde voor het geautomatiseerd verwerken van gegevens die afkomstig zijn uit bronnen buiten de belastingdienst is, dat deze gegevensverschaffers de gegevens op dit nummer aan de belastingdienst doen toekomen. Deze koppeling biedt ook voor belastingplichtigen en inhoudingsplichtigen grote voordelen.

4.2. Toepassingsmogelijkheden

4.2.1. Loonbelastingkaarten

Bij gebruik van het landelijk vast nummer door bepaalde externe relaties wordt vooral gedacht aan de inhoudingsplichtigen voor de loonbelasting en de premieheffing. Jaarlijks worden door de werkgevers 13,2 mln. loonbelastingkaarten ingezonden naar de belastingdienst. Aan de hand van de op deze kaarten vermelde gegevens wordt onder andere beoordeeld of een belastingplichtige al dan niet in aanmerking komt voor (positieve dan wel negatieve) aanslagen inkomstenbelasting en premieheffing volksverzekeringen. Een toenemend aantal loonbelastingkaarten heeft een onvolledige of onjuiste tenaamstelling, waardoor identificatie niet mogelijk is.

De loonbelastingkaarten moeten tot nog toe met de hand worden gesorteerd en verwerkt. Ongeveer 70% hiervan is afkomstig uit geautomatiseerde loonadministraties van inhoudingsplichtigen. Als door koppeling van bestanden de gegevens met het landelijk vast nummer worden aangeleverd, kunnen belemmeringen worden opgeheven welke thans nog worden ondervonden bij het streven naar geautomatiseerde verwerking van de gegevens van inhoudingsplichtigen.

De voor de belastingdienst geschetste voordelen hebben ook naar de kant van de inhoudingsplichtigen en de belastingplichtigen positieve effecten. Ten aanzien van de inhoudingsplichtigen, wier loonadministratie is geautomatiseerd kan tot een geautomatiseerde verwerking van de loonbelastinggegevens worden gekomen, terwijl van de belastingplichtigen, niet-ondernemers, de aangiften inkomstenbelasting efficiënter en sneller kunnen worden verwerkt, waardoor ook eerder zekerheid kan worden gegeven omtrent een eventueel recht op teruggaaf⁶. Daartegenover zijn aan het gebruik van een fiscaal nummer door inhoudingsplichtigen in het administratieve vlak naar de mening van de werkgroep noch voor de belastingdienst noch voor de inhoudingsplichtigen en belastingplichtigen nadelen verbonden.

4.2.2. Centraal kaartregister

Uit de bevolkingsregisters van de gemeenten worden de gegevens aangeleverd voor de mutaties in de naam-, adres-, en woonplaatsbestanden van de belastingdienst die op de inspecties in het centraal kaartregister worden bijgehouden. Wanneer de gegevens door de gemeenten worden aangeleverd met het landelijk vast nummer kan ook dit bestand worden geautomatiseerd.

4.3. Mankrachtbesparing

Alhoewel voor een verantwoorde berekening van de besparing aan mankracht uitvoerige studies vereist zijn, komt het verantwoord voor deze besparing, overigens onder alle voorbehoud, voor de belastingdienst te ramen op ten minste 750 man.

⁶ Zie ook de beantwoording van de vragen van het Tweede-Kamerlid Van Dijk over het identificatienummer. (Tweede Kamer, zitting 1980–1981, Aanhangsel van de Handelingen, blz. 1879 en 1880).

4.4. Uitkeringen sociale verzekeringswetten

In de afgelopen jaren zijn de uitkeringen van de sociale verzekeringswetten alsmede een reeks inkomensafhankelijke subsidies (bij voorbeeld gezinszorg, individuele huursubsidies, premies eigen woningbezit, studiebeurzen) sterk in omvang gegroeid.

Bij de uitkerende instanties wordt steeds meer de behoefte gevoeld om de controle op deze uitkeringen, die nog zeer gebrekkig en/of arbeidsintensief is, te verbeteren. Gepleit wordt voor een studie naar de mogelijkheden en wenselijkheden van een «sociale verzekeringskaart» (Rapport van de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik, april 1981, blz. 53). Hoewel deze problematiek niet ligt op het terrein van de werkgroep Heroverweging Groei Belastingdienst wordt, wanneer de uitkerende instanties gebruik maken van het landelijk vast nummer een controle op dit gebied mogelijk.

De werking van het tot nog toe alleen door de fiscus gebruikte nummer zal kunnen worden uitgebreid tot de sociale wetten. Alsdan kan worden gesproken van een sociaal-fiscaal nummer (verder aan te duiden met sofi-nummer). Opgemerkt zij dat de meeste OESO-landen een dergelijk nummer reeds kennen.

5. WETGEVING VAN DE LOON- EN INKOMSTENBELASTING

5.1. De problematiek

Nederland heeft 14 mln. inwoners. De helft daarvan valt in de loonbelasting. Het aantal belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting bedraagt 5 mln. of wel 35% van de totale bevolking. In bij voorbeeld Oostenrijk is dit percentage slechts 10.

De verfijning van de wetgeving is er mede oorzaak van dat een zo groot deel van de bevolking belastingplichtig is voor de inkomstenbelasting. Om de werkzaamheden op de inspecties der directe belastingen, waar nu 10 000 mensen werken, aanzienlijk te verlichten, kan beslist niet worden volstaan met maatregelen in de uitvoerings sfeer. Er zal ook naar moeten worden gestreefd om het deel van de bevolking dat in de inkomstenbelasting valt, terug te dringen. Daarvoor is een vergroving van de wetgeving nodig. Daartoe wordt in 5.2 ingehaakt op het reeds bij de Staten-Generaal ingediende wetsontwerp T-biljetten en in 5.3 op een nog lopende studie over de herstructurering van het tarief van de inkomstenbelasting. In 5.4 wordt ingegaan op defiscalisering van enkele inkomensbestanddelen. Tot slot worden de voorgestelde maatregelen in 5.5 geplaatst in een perspectief na 1985. Dat perspectief komt verder aan bod in hoofdstuk 6.

5.2. Het opleggen van een aanslag in de inkomstenbelasting

5.2.1. Het huidige wetsontwerp T-biljetten

In het wetsontwerp over de T-biljetten wordt via een wijziging van de regeling inzake het al of niet opleggen van een aanslag een eerste aanzet gegeven om het aantal belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting te verminderen.

Een aanslag in de inkomensbelasting wordt opgelegd indien de hieronder genoemde situaties zich voordoen.

a. Het belastbare inkomen of het gezamenlijke bedrag van de aan inhouding van loonbelasting onderworpen inkomsten belooft meer dan de aanslaggrens (momenteel f 50 300).

b. Het saldo van de overige bestanddelen van het onzuivere inkomen, die niet aan inhouding van loonbelasting zijn onderworpen, bedraagt meer dan f 600. Dit betreft de zgn. neveninkomsten (bijverdiensten, inkomsten uit vermogen, enz.)

c. Het belastbare inkomen ligt onder de aanslaggrens en de neveninkomsten bedragen minder dan f 600, maar de ingehouden loonbelasting overtreft de verschuldigde inkomstenbelasting met meer dan 5% of ten minste f 109. In dat geval kan de belastingplichtige zelf om teruggave verzoeken.

d. De Wet op de Inkomstenbelasting verplicht tot het opleggen van een aanslag (rolwisseling, dubbele dienstbetrekking).

Voor een goed begrip, de loonbelasting is in beginsel een voorheffing op de inkomstenbelasting. In bepaalde gevallen is de loonbelasting echter tevens eindheffing.

Het wetsontwerp bevat een drietal wijzigingen, nl. een ander regime voor de teruggave van loonbelasting, een verhoging van de aanslaggrens en een ophoging van de grens neveninkomsten.

De verandering van het regime houdt in dat een algemene beperking in de teruggaafmogelijkheid wordt aangebracht: het belastbare inkomen voor de inkomstenbelasting dient f 800 lager uit te komen dan het inkomen dat in aanmerking is genomen voor de inhouding van de loonbelasting. Daar staat een verzachting tegenover in de vorm van een verlaging van de percentuele teruggaafgrens van 5 naar 3. Door deze maatregel komen met name schoolverlaters, vakantiewerkers, belastingplichtigen die onregelmatig werk verrichten en zij die in de loop van het jaar in een voor hen gunstigere tariefgroep worden ingedeeld niet meer voor teruggave van loonbelasting in aanmerking. Het aantal T-biljetten wordt daarmee met 350 000 teruggebracht.

Ten aanzien van de aanslaggrens wordt voorgesteld deze op te trekken tot f 60 000⁷. Dit zou betekenen dat voor een groter aantal belastingplichtigen de onvolkomenheden van de loonbelasting gehandhaafd blijven. Om dit te verzachten wordt met het wetsontwerp tevens beoogd op een aantal punten een betere aansluiting tussen loonbelasting en inkomstenbelasting te bewerkstelligen. De verhoging van de aanslaggrens leidt tot een vermindering van het aantal voor de inkomstenbelasting te behandelen posten met ruim 50 000.

Tot slot wordt in de wetswijziging de grens voor neveninkomsten minus aftrekposten gesteld op f 800. Daarmee wordt een vermindering van het aantal aangiftebiljetten bereikt van ca. 60 000.

De drie wijzigingen passen geheel in de filosofie van de werkgroep, het aantal B.-plichtigen te verminderen. Ze leiden daarmee ook tot een manbesparing voor de belastingdienst:

- | | |
|--------------------------------------|----------------|
| – ander regime teruggavemogelijkheid | – 280 manjaren |
| – verhoging aanslaggrens | – 65 manjaren |
| – ophoging grens neveninkomsten | – 75 manjaren |

In totaal wordt een besparing van 420 man per jaar bereikt. Bovendien leiden de voorstellen tot een stijging van de belastingopbrengsten met 105 mln. Voortbordurend op deze wetswijziging heeft de werkgroep een verdere verhoging van de aanslaggrens en van de grens neveninkomsten overwogen.

5.2.2. Verhoging van de aanslaggrens

Geopperd is de voorgestelde aanslaggrens van f 60 000 nog verder op te trekken, tot f 90 000 (3x modaal). Hoewel exacte gegevens ontbreken, zal een dergelijke verhoging nauwelijks tot uitdrukking komen in een vermindering van het aantal belastingplichtigen dat voor een aangifte in aanmerking komt. Juist bij hogere inkomens vindt toezending van een aangifte om meerdere redenen plaats (eigen huis/hypotheek, effecten, aftrekposten). Een verder optrekken van de aanslaggrens verandert daar nauwelijks iets aan.

⁷ Volgens plan is dit bedrag aan indicering onderhevig.

5.2.3. *Verhoging van de grens neveninkomsten*

De werkgroep stelt voor de grens voor neveninkomsten minus aftrekposten van f 800 op te trekken tot f 1000. Daarmee zal het aantal aangiftebiljetten met nog eens 40 000 dalen. De geschatte mankrachtbesparing bedraagt 50 per jaar. De belastingopbrengsten dalen met f 15 mln.

Een nog verdere optrekking van de grens voor de neveninkomsten is binnen het huidige stelsel niet wenselijk omdat dan de belastingderving en de rechtsverschillen ten opzichte van degenen die met hun neveninkomsten boven de drempel uitkomen te groot zouden worden.

5.3. **Herstructurering tarief inkomstenbelasting**

In 5.2.2 is gezegd dat van een verdere verhoging van de aanslaggrens geen vermindering van het aantal aangiftebiljetten mag worden verwacht. Dit komt o.a. doordat vooral in de hogere inkomens aftrekposten voorkomen. De aftrekposten zouden dan bepalend worden voor het indienen van een aangiftebiljet. Het ligt voor de hand de aftrekposten nader onder ogen te zien. Omdat dit reeds in ander verband gebeurt, heeft de werkgroep gemeend dit niet te moeten doen.

Op het Ministerie van Financiën wordt momenteel de studie «Herstructurering tarief inkomstenbelasting» verricht. Het doel van deze studie is te komen tot een verlaging van de marginale tarieven van de inkomstenbelasting onder meer in samenhang met een herziening van aftrekposten. Omdat de uitkomst van deze studie consequenties heeft voor de werklust van de belastingdienst wordt, onder voorbehoud, op de voorstellen tot beperking van de aftrekbaarheid in de sfeer van de buitengewone lasten vooruitgelopen:

- verhoging van het drempelbedrag voor de aftrek van buitengewone lasten voor levensonderhoud en studiekosten;
- optrekking van de drempelbedragen voor de aftrek wegens ziektekosten.

Uitgaande van de gemiddelde bedragen van deze aftrekposten impliceren deze maatregelen in de eerste plaats een vermindering van het aantal aangiftebiljetten. Een betrouwbare benadering van het aantal posten dat kan afvallen is moeilijk te maken. Niet bekend is in hoeverre deze aftrekposten bepalend zijn voor het indienen van een aangiftebiljet voor de inkomstenbelasting. Het kan naar ruwe schatting gaan om ten hoogste 40 000 posten. In de tweede plaats leiden de voorstellen tot vereenvoudiging in de beoordeling van de aangiftebiljetten, waarin deze aftrekposten wegvallen. Voorhands kan de ophoging van de drempelbedragen vertaald worden in een besparing van 50 man per jaar.

5.4. **Defiscalisering van inkomensbestanddelen**

5.4.1. *De situatie*

Om te kunnen komen tot een vermindering van het aantal belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting heeft de werkgroep zich gebogen over de belastingheffing van publiekrechtelijke uitkeringen. De situatie is thans zo dat de overheid aan de ene kant uitkeringen verstrekt; aan de andere kant eist de overheid van die uitkering weer een deel op in de vorm van belasting. Dit heeft geresulteerd in een ingewikkeld administratief proces dat zich binnen de overheid afspeelt. Bovendien kan, zoals wordt opgemerkt door de Interdepartementale Stuurgroep Misbruik en Oneigenlijk gebruik,⁸ de combinatie van belasting en van uitkering die ook van het inkomen afhangt soms tot gevolg hebben dat een stijging van het inkomen tot een kleiner besteedbaar inkomen leidt. Dit is een ongewenste situatie.

De vraag dringt zich dan ook op, of het zinvol is publiekrechtelijke uitkeringen buiten de belastingheffing te plaatsen. Voor de kinderbijslag en AWBZ is

⁸ Rapport Misbruik en Oneigenlijk gebruik, april 1981, blz. 27.

dit wettelijk zo geregeld. Uitkeringen en subsidies die slechts eenmalig worden verleend, worden wettelijk evenmin belast; er is dan geen sprake van een inkomensbron. Uitkeringen zoals alphahulp-subsidies worden om praktische redenen in de uitvoeringssfeer onbelast gelaten. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van het fiscaal regime ten aanzien van overheidsuitkeringen.

5.4.2. Centrale beginselen

5.4.2.1. De basis van de wetgeving

Het belastingvrij maken (de-fiscaliseren) van publiekrechtelijke uitkeringen kan niet los worden gezien van de betekenis die dit heeft voor de toepassing van enkele centrale fiscale beginselen in de Wet op de inkomstenbelasting. De huidige wetgeving is gebaseerd op het gelijkheids- en draagkrachtbeginsel. Belastingplichtigen met een naar omvang gelijk belastbaar inkomen dienen ongeacht de samenstelling daarvan aan een gelijke fiscale behandeling te worden onderworpen.

De belastingheffing gaat uit van een totaalinkomen waarin geen onderscheid wordt gemaakt naar aard en oorsprong van de samenstellende inkomensbestanddelen. De wet geeft aan wat onder inkomen moet worden verstaan. Alleen het inkomen dat voortvloeit uit in de wet aangeduide bronnen is belastbaar. Bij de totstandkoming van de Wet op de inkomstenbelasting is destijds een groot gewicht toegekend aan hetgeen maatschappelijk als inkomen wordt ervaren.

Voor heroverweging van de fiscale behandeling van bepaalde publiekrechtelijke uitkeringen in het kader van het streven naar werkbesparing voor de belastingdienst is volgens de werkgroep ook binnen de bovengenoemde centrale beginselen ruimte.

5.4.2.2. Het draagkrachtbeginsel

Wat betreft de inhoud van het inkomensbegrip kan worden afgevraagd of het huidige inkomensbegrip nog wel aanspreekt met betrekking tot sommige publiekrechtelijke uitkeringen.

Bij inkomensafhankelijke uitkeringen kan niet ontkend worden dat er een zekere spanning aanwezig is tussen het huidige maatschappelijke inkomensbegrip en het fiscale inkomensbegrip. In de maatschappij worden inkomensafhankelijke uitkeringen niet altijd als inkomen opgevat. Toch is voorzichtigheid op dit punt geboden. Bij uitkeringen zoals individuele huursubsidies staat draagkrachtondersteuning in verband met de aanwezigheid bij de uitkeringsgerechtigde van vermoedelijk noodzakelijke of onvermijdbare uitgaven veel meer op de voorgrond dan bij bijvoorbeeld reguliere bijstandsuitkeringen. Belastingplichtigen zullen uitkeringen met een gebonden karakter niet of nauwelijks als inkomen ervaren. Daarentegen zullen uitkeringen ter vrije besteding meer als inkomen worden bestempeld.

Nu is het inkomensbegrip dat de wetgever hanteert ook gebaseerd op het maatschappelijk inkomensbegrip, zij het het destijds geldende. Aanpassing van de wet op het punt van de fiscale behandeling van bepaalde inkomensafhankelijke regelingen behoeft dan ook niet in strijd te zijn met het inkomensbegrip en het daarop gebaseerde draagkrachtbeginsel.

Worden inkomensafhankelijke uitkeringen wel als inkomen beschouwd, dan zou het onbelast laten van dergelijke uitkeringen in strijd zijn met het draagkrachtprincipe. Echter juist bij inkomensafhankelijke uitkeringen zal defiscaliseren de minste pijn kosten. Daar wordt immers de uitkering verstrekt om de draagkracht waarvan de uitkering ook zelf afhangt, te verhogen.

De werkgroep is dan ook van oordeel dat defiscalisering van bepaalde inkomensafhankelijke uitkeringen zich kan verdragen met het draagkrachtbeginsel.

5.4.2.3. Het gelijkheidsbeginsel

Ten opzichte van de huidige situatie heeft defiscalisering van publiekrechtelijke uitkeringen tot gevolg dat er een ongelijke fiscale behandeling optreedt van belastingplichtigen met een naar omvang gelijk maar naar samenstelling verschillend inkomen. Dit is het geval wanneer er naast een publiekrechtelijke uitkering sprake is van nog andere inkomsten. Uitkerings-trekkers die naast hun uitkering nog andere inkomsten genieten, hebben in-geval van belastingvrijdom voor hun uitkering een groter voordeel van de belastingvrije som (en daarmee progressievoordeel) dan belastingplichti- gen met een vergelijkbaar maar volledig belastbaar inkomen. Bij voorbeeld AOW-ers met andere uitkeringen, neveninkomsten; bijstandstrekkers met neveninkomsten.

Wanneer er geen andere inkomsten dan een uitkering zijn, leidt belasting- vrijdom niet tot ongelijkheid wanneer de hoogte van de belastingvrij uit te betalen uitkering is verlaagd met het anders te betalen premie- en belasting- bedrag. Deze situatie waarin de uitkering wordt verlaagd met het te betalen premie- en belastingbedrag is in feite reeds de gang van zaken bij de uitbeta- ling van veel publiekrechtelijke uitkeringen. Er wordt dan een nettobedrag uitgekeerd en de daarbij behorende belasting en premies komen voor reke- ning van de uitkerende instantie, die deze weer afdraagt aan de fiscus en de sociale verzekeringsinstellingen. Feitelijk verandert er in veel gevallen niet zoveel door defiscalisering; de uitkeringstrekker blijft hetzelfde bedrag ont- vangen.

Naast de bovengenoemde ongelijkheid dient opgemerkt te worden dat bij belastingvrijdom voor publiekrechtelijke uitkeringen, uitkeringstrekkers niet meer in aanmerking komen voor belastingvermindering uit hoofde van af- trekposten, zoals persoonlijke verplichtingen (bij voorbeeld betaalde con- sumptieve rente) en buitengewone lasten (zoals ziektekosten, studiekosten) of slechts zeer ten dele nl. voor zover nog belasting wordt betaald over be- lastbare inkomsten boven de belastingvrije voet. Een oplossing zou hier kunnen zijn de hoogte van de uitkering af te stemmen op de uitgaven die de aftrekposten veroorzaken.

5.4.3. *Inkomensafhankelijke uitkeringen*

5.4.3.1. Bijstandsuitkeringen

Defiscalisering van bijstandsuitkeringen en zeer zeker van bijzondere bij- standsuitkeringen verdraagt zich naar het oordeel van de werkgroep met het draagkrachtbeginsel.

Ten aanzien van het gelijkheidsbeginsel zijn de volgende opmerkingen van belang:

- Reeds in de huidige situatie zonder belastingvrijdom worden gelijke bruto-inkomens niet altijd fiscaal gelijk behandeld; vooral wanneer er sprake is van neveninkomsten van meer dan f 600 en er derhalve een aanslag in de inkomstenbelasting moet worden opgelegd.
- In situaties waarin de bijstandsgenieters niet in de aanslagregeling in- komstenbelasting worden betrokken, creëert belastingvrijdom geen grotere rechtsverschillen dan er nu reeds zijn.
- Ten opzichte van de huidige situatie ontstaan bij defiscalisering grotere rechtsverschillen, wanneer de bijstandsgenieter op eigen verzoek (bij voor- beeld vanwege aftrekposten) of vanwege voorschrift in de aanslagregeling inkomstenbelasting wordt betrokken.

In het algemeen geldt dat de rechtsverschillen toenemen naarmate de ne- veninkomsten groter zijn.

Pas aan het eind van een jaar zouden de verschillen na een aanslag in de inkomstenbelasting kunnen worden rechtgetrokken door de belastingvrije bijstandsuitkering te korten op de toe te passen belastingvrije som. De be-

lastingdienst zou dan moeten beschikken over gegevens van de uitkeringsinstanties over de verleende bijstand; een enorme verzwarende werklust die juist vermeden dient te worden, hoewel het sofi-nummer ook hier uitkomst zou kunnen bieden. Feitelijk zouden de bijstandsuitkeringen bij deze oplossing slechts in enge zin worden gedefiscaliseerd; er wordt bij de belastingheffing nog rekening gehouden met de belastingvrije bijstandsuitkering.

Het wezenlijke knelpunt is echter het probleem voor de uitkerende instantie om de uitkering af te stemmen op de andere inkomsten. In sommige gevallen kent de uitkerende instantie die niet. De beste oplossing is dan ook dat de fiscus voor zover die wel bekend is met de genoten inkomsten een renseignement doet uitgaan naar de uitkerende instantie. De bijstand is in feite te hoog gelet op de draagkracht van betrokkene.

De verwachting is dat het belastingvrij maken van bijstandsuitkeringen in de praktijk niet tot onaanvaardbare onevenwichtigheden leidt. Voor de belastingdienst zijn er evenwel belangrijke voordelen. Voor 1980 wordt het totale aantal beschreven belastingplichtigen met een bijstandsuitkering geraamd op 275 000. Vaak zal de bijstandsuitkering samenvallen met slechts één andere inkomensbron, die op zich zelf vaak geen reden voor beschrijving vormt. De besparing wordt geschat op 40% van 275 000, 110 000 gevallen met een mankrachtbesparing van ca. 140 per jaar. Opgemerkt zij dat in West-Duitsland de bijstandsuitkeringen ook niet belast worden.

De daling van de belastingopbrengsten als gevolg van defiscalisering wordt gecompenseerd door een overeenkomstige verlaging van de uitkeringen.

De problemen verbonden aan de huidige belastingheffing over bijstandsuitkeringen zijn ook vermeld in bijlage 4.

5.4.3.2. Individuele huursubsidies

Individuele huursubsidie kan worden beschouwd als een tegemoetkoming voor onvermijdbare woonlasten die in relatie tot iemands totale draagkracht te hoog zijn. Een zekere spanning met het maatschappelijke fiscale inkomensbegrip kan dan ook niet worden ontkend.

Omdat het om relatief kleine bedragen gaat (in 1980 tussen netto f 120 en f 4400; gemiddeld f 1600) brengt defiscalisering geen grote schade aan het gelijkheidsbeginsel aan. Bovendien fungeert de individuele huursubsidie in de praktijk materieel reeds als een belastingvrije uitkering. Bij de uitkerende instantie (Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening) is het overige belastbare inkomen – zij het van een jaar tevoren – bekend. De inhouding op de uitkering wordt daarop zodanig vastgesteld dat bijheffing via de inkomstenbelasting vrijwel niet nodig is. Er is zelfs uitdrukkelijk geregeld dat iemand met individuele huursubsidie niet uit hoofde van de ontvangst van die subsidie alleen in de aanslagregeling van de inkomstenbelasting betrokken hoeft te worden.

Vermindering van het aantal IB-plichtigen treedt bij defiscalisering van de individuele huursubsidie dan ook slechts in geringe mate op. De huursubsidie is niet de doorslaggevende reden dat beschrijving van een belastingplichtige plaats heeft. De besparing wordt echter bereikt doordat extra werkzaamheden in verband met het renseignement wegvallen: 50 manjaren. Daarnaast is er ook bij Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een besparing te realiseren. Daar staat tegenover dat Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening de opgave van het belastbaar inkomen beter op juistheid dient te controleren. Hier zou evenwel het sociaal-fiscaal nummer ook uitkomst kunnen bieden.

De belastingvermindering als gevolg van defiscalisering wordt gecompenseerd door een verlaging van de brutosubsidie.

5.4.3.3. Studietoelagen

Ook ten aanzien van de studietoelagen leidt defiscalisering naar de mening van de werkgroep niet tot onaanvaardbare gevolgen ten opzichte van de toepassing van het draagkracht- en gelijkheidsbeginsel. De toelage staat in direct verband met het volgen van een studie. De toelagen worden verstrekt aan de ouders of aan de kinderen. Het probleem van de andere inkomsten bestaat vrijwel niet. Immers een hoger inkomen van ouders c.q. student leidt tot een lagere toelage.

Defiscalisering van studietoelagen zou volgens een ruwe schatting ca. 40 man besparen bij de belastingdienst.

5.4.4. AOW-uitkeringen; inkomensonafhankelijke uitkeringen

In het voorgaande is betoogd dat defiscaliseren van inkomensafhankelijke uitkeringen zich kan verdragen met het draagkrachtprincipe. Voor uitkeringen die niet samenhangen met de hoogte van het inkomen, zoals AOW-uitkeringen, zou het belastingvrij maken in situaties waarin er tevens andere inkomsten en/of aftrekposten zijn, neerkomen op een aantasting van het draagkrachtbeginsel.

De bezwaren die in 5.4.3.1 zijn genoemd met betrekking tot het belastingvrij maken van bijstandsuitkeringen doen zich ook voor bij defiscalisering van uitkeringen krachtens de Algemene Ouderdomswet. Om nu te voorkomen dat bij defiscalisering van de AOW-uitkering de AOW-er met andere inkomsten naast de AOW tweemaal van de belastingvrije som geniet (belastingvoordeel van belastingvrije som + progressievoordeel), zou bij de belastingheffing over die andere inkomsten rekening gehouden moeten worden met de belastingvrije uitkering. Op grond van informatie over leeftijd en burgerlijke staat is het inhoudingsplichtige en belastingdienst bekend of – en zo ja – hoeveel AOW iemand in een jaar geniet. Het is dan denkbaar dat op basis van deze gegevens voor inhouding op aan loonbelasting onderworpen inkomsten ten behoeve van de inhoudingsplichtigen een aparte loonbelastingtabel wordt geconstrueerd waarin rekening is gehouden met het feit dat de pensioentrekker reeds een AOW-uitkering belastingvrij heeft ontvangen. Het bezwaar van het progressievoordeel wordt dan op het niveau van de LB-heffing vermeden, waardoor het niet meer nodig is dat AOW-ers met één andere aan de loonbelasting onderworpen inkomensbron in de inkomstenbelasting worden betrokken. Dit onderwerp is reeds eerder in ander verband in hoofdstuk 4 aan de orde geweest.

Gelet op het bovenstaande is de werkgroep van oordeel dat het belastingvrij maken van AOW-uitkeringen geen aanbeveling verdient. Reeds in de uitvoeringssfeer kan de werklast van de belastingdienst met betrekking tot AOW-ers die in de inkomstenbelasting vallen, beperkt worden.

5.4.5. Het belastbaar inkomen als centraal meetpunt

Het belastbare inkomen fungeert niet alleen als meetpunt voor de inkomstenbelasting en sociale verzekeringspremies. Verschillende heffingen, inkomensoverdrachten en andere regelingen hangen er van af. In dit verband kan worden gewezen op het door de Minister van Financiën uitgebrachte rapport Inkomensprijzen (Tweede Kamer 15 833, nrs. 1–2). Deze problematiek wordt thans in een ruimer kader bestudeerd door de Interdepartementale Commissie Inkomensprijzen.

5.5. De voorstellen in een perspectief voor een vereenvoudiging van de loon- en inkomstenbelasting

Door de voorgestelde maatregelen in hoofdstuk 5 op het terrein van de wetgeving kan op korte termijn een afname van ruim 600 000 posten voor de inkomstenbelasting worden bereikt. Het percentage van de Nederlanders dat onder de inkomstenbelasting valt, daalt daarmee van 35 naar 31.

Naar het oordeel van de werkgroep is een verdere daling vóór 1985 niet te realiseren. Daarvoor is een drastische vereenvoudiging van de loon- en inkomstenbelasting nodig. De in dit hoofdstuk voorgestelde maatregelen passen reeds in dat perspectief, waarvan een schets in hoofdstuk 6 volgt.

6. HERZIENING VAN DE LOON- EN INKOMSTENBELASTING OP LANGE TERMIJN

6.1. Een vereenvoudiging

De oorzaak van de enorme werklust die het huidige systeem van de loon- en inkomstenbelasting meebrengt, is gelegen in de uitwerking van de draagkrachtgedachte. Dit heeft geresulteerd in een belastingheffing die gebaseerd is op een totaal inkomen zonder onderscheid naar aard en oorsprong van de samenstellende inkomensbestanddelen; een synthetisch inkomensbegrip. De loonbelasting vervult in beginsel geen andere functie dan die van voorheffing. 5 mln. mensen worden in de aanslagregeling van de inkomstenbelasting betrokken om van hen het totale inkomen voor de belastingheffing in ogenschouw te kunnen nemen.

In het vorige hoofdstuk is aangegeven hoe een teruggang van dit aantal naar 4,4 mln. bereikt kan worden. Naar het oordeel van de werkgroep is een verdergaande drastische vermindering van het aantal aangifteplichtigen alleen te bereiken in een ander belastingsysteem waarbinnen het uitgangspunt van heffing naar draagkracht op basis van het totale inkomen op veel minder verfijnde schaal wordt toegepast. Maar niet alleen daarom zou een fundamentele heroverweging plaats moeten hebben. Alom wordt er geklaagd over de huidige bewerkelijke inkomstenbelasting die voor veel belastingplichtigen niet meer te doorgronden is. Ook in de Tweede Kamer is de wens voor een eenvoudiger belastingstelsel geuit.

Men zal dan ter vervanging van de bestaande loon- en inkomstenbelasting (inclusief premieheffing volksverzekeringen) moeten gaan denken in de richting van invoering van een stelsel van objectieve proportionele bronbelastingen met slechts voor de hoge inkomens een progressieve synthetische inkomstenbelasting. De meeste inkomensbestanddelen worden dan bij de bron getroffen door de proportionele heffing (analytisch element). Voor zover het totaal van iemands inkomensbestanddelen een bepaalde inkomensgrens te boven gaat, wordt dit meerdere bovendien onderworpen aan een progressief tarief in de inkomstenbelasting. Wordt deze grens bij voorbeeld op f 60 000 gesteld, dan zal nog geen 10% van de bevolking in de inkomstenbelasting vallen (thans 35%).

Op dit aanlokkelijke perspectief dat een dergelijke vereenvoudiging van de loon- en inkomstenbelasting voor de belastingdienst meebrengt, wordt hieronder ingegaan. Een schets van de bronheffingen komt in 6.2 aan de orde. In 6.3 volgt in het kort hoe zo'n andere inkomstenbelasting eruit zou kunnen zien. Enkele consequenties van een dergelijk nieuw systeem worden behandeld in 6.4. Tot slot geeft de werkgroep in 6.5 aan hoe de aanpak van een herziening ter hand genomen dient te worden.

6.2. Objectieve proportionele bronbelastingen

Voor de volgende inkomenscategorieën zouden dan proportionele bronheffingen moeten worden ingesteld:

- lonen en salarissen;
- pensioenen;
- bijverdiensten;
- lijfrenten, periodieke uitkeringen e.d.;
- renten, dividenden, royalties e.d.;
- publiekrechtelijke uitkeringen.

Voordat deze inkomenscategorïën worden uitbetaald, wordt daarop eerst de bronbelasting ingehouden door degene die het inkomen verstrekt.

De bronheffingen behoeven voor de verschillende inkomenscategorïën niet per se gelijk te zijn, maar aanbevelenswaardig lijkt dit wel. Het is denkbaar dat indien de percentages voor de afzonderlijke inkomensbestanddelen variëren, in de inkomstenbelasting wordt «bijgeheven» tot het hoogste percentage bronheffing voor die inkomens die onder het bereik van de synthetische inkomstenbelasting vallen. Dit betekent evenwel een zekere dubbele progressie indien men de ondergrens voor de synthetische inkomstenbelasting overschrijdt.

In de hier gepresenteerde schets worden de winstinkomens betrokken in de inkomstenbelasting. Wel zal het voorkomen dat bestanddelen van de winst (rente, royalties e.d.) reeds aan een bronheffing zijn onderworpen, welke dan verrekend wordt met de inkomstenbelasting.

De opbrengst van zelfbewoond onroerend goed zou evenals nu gesteld kunnen worden op de forfaitaire huurwaarde. Daarover wordt dan de proportionele belasting geheven. Deze «eigen-huis-belasting» zou te zamen met de onroerend goedbelasting ingevorderd kunnen worden. De twee belastingen worden dan gespecificeerd op één aanslagbiljet. Voor de fiscale tegemoetkoming voor betaalde hypotheekrente zou dan zeker voor degenen die buiten de inkomstenbelasting vallen, een regeling buiten de fiscaliteit om moeten komen.

Een sluitende bronheffing voor het looninkomen zou kunnen worden bereikt in het reeds vaker bepleite systeem van een loonsomheffing; niet in de handhaving van de huidige loonbelasting. Een loonsomheffing kan in het kort gedefinieerd worden als een heffing over het totaal van de door de werkgevers uitbetaalde lonen, ten laste van de werknemers. In deze heffing zou om het uitvoeringsvoordeel te behalen, ook de premieheffing voor de volksverzekeringen geïntegreerd moeten worden (fiscalisering premieheffing).

Op het moment van overgaan van de huidige loonbelasting naar de nieuwe loonsomheffing kan worden uitgegaan van de huidige brutolonen dan wel de huidige netto-lonen. Deze keuze bepaalt de grondslag en het tarief van de loonsomheffing; het is een eenmalige aangelegenheid op het moment van stelselovergang. Daarna doet de vraag van bruto- of netto-lonen zich niet meer voor. Uitgaande van een budgettair neutrale operatie wordt de keuze tussen bruto of netto-lonen als grondslag voor een loonsomheffing bepaald door het antwoord op de vraag voor welke verdelingseffecten ten opzichte van het huidige systeem wordt gekozen. Daarin moet echter ook betrokken worden de afstemming van de loonsomheffing op de andere bronheffingen en daarmee samenhangend de relevantie van het bruto- of netto-inkomen voor het tarief van de inkomstenbelasting.

6.3. Een andere inkomstenbelasting

De werkgroep heeft slechts zeer globaal haar gedachten kunnen laten gaan over de vraag hoe een andere inkomstenbelasting er zou kunnen uitzien. Een eventueel model zou bij voorbeeld het volgende kunnen zijn.

Inkomens tot een bepaalde grens worden niet in de aanslagregeling voor de inkomstenbelasting betrokken indien zij uitsluitend bestaan uit opbrengsten waarop de bronheffing is ingehouden en/of uit opbrengst van zelfbewoond onroerend goed, waarvan de eigen-huisbelasting is betaald.

Inkomens beneden die grens vallen in de inkomstenbelasting indien in het inkomen zijn begrepen:

- winsten uit onderneming en/of
- opbrengsten uit zelfstandig uitgeoefend beroep en/of
- opbrengsten van verhuurd/verpacht onroerend goed en/of
- andere inkomsten uit arbeid.

Deze inkomsten worden onderworpen aan dezelfde proportionele tarieven als de afzonderlijke heffingswetten kennen voor soortgelijke inkomens.

Inkomens boven de grens worden te allen tijde in de aanslagregeling betrokken. Voor zover het totaal van alle inkomensbestanddelen de grens overschrijdt, wordt dit meerdere aan een progressief tarief onderworpen (surcharge op basis van een synthetisch inkomensbegrip).

Aftrekposten zullen tot een minimum moeten worden teruggebracht, vooral gezien de doelstelling om het aantal aangifteplichtigen te reduceren. Bij de tariefstelling dient rekening te worden gehouden met het wegvallen van aftrekposten. Vermoedelijk zullen de aftrekposten die blijven, geëffectueerd dienen te worden door tax-credits. Men name zal dit nodig zijn indien de percentages van de bronheffingen, en dus de proportionele tarieven in de inkomstenbelastingwet, niet gelijk zijn. In deze situatie is het immers moeilijk, zo niet onmogelijk om sommige aftrekposten toe te rekenen aan één inkomensbestanddeel (hypotheekrente en buitengewone lasten). In het nieuwe stelsel zullen de belastingvrije sommen geen rol meer spelen. De afwezigheid van belastingvrije voeten noodzaakt waarschijnlijk tot het verruimen van netto-inkomensoverdrachten voor de lagere inkomens.

6.4. Enkele consequenties

In de vorige paragrafen zijn reeds terloops gevolgen van een drastische herziening van de loon- en inkomstenbelasting aangestipt. Op enkele consequenties wordt hieronder nog ingegaan.

Ondanks een progressief tarief voor inkomens boven de inkomensgrens van de synthetische inkomstenbelasting spelen draagkrachtgedachte en herverdelingsmotief een veel kleinere rol dan in het huidige stelsel (vervallen belastingvrije sommen en aftrekposten, proportioneel tarief bij bronbelasting). Bij deze uit inkomenspolitiek oogpunt onaantrekkelijk lijkende gevolgen passen de volgende kanttekeningen:

- Belastingafwenteling logenstraft thans het slagen van de herverdelende functie van de belastingheffing.
- Het verloop van de totale druk van inkomstenbelasting en premieheffing op arbeidsinkomsten is ook thans tot circa twee maal modaal (de ondergrens voor de synthetische IB) tamelijk proportioneel.
- Onder invloed van sociaal-economische wetgeving als minimumloon en een stelsel van inkomensoverdrachten vindt de bruto-inkomensvorming mede plaats met inachtneming van de draagkrachtgedachte.
- Via aanvullende regelingen buiten de fiscaliteit om zou – mede om het wegvallen van bepaalde aftrekposten op te vangen – na de overgang op een ander belastingstelsel met de grootste verschillen in draagkracht rekening kunnen worden gehouden. Naast de taakverlichtingen voor de belastingdienst treden dan wel elders taakverzwaringen op.

De besparingen voor de belastingdienst zijn door invoering van proportionele bronheffingen en een synthetische inkomstenbelasting zeer aanzienlijk:

- Wanneer de synthetische inkomstenbelasting beperkt zou worden tot alle belastingplichtigen met winst uit onderneming en overige belastingplichtigen met een inkomen boven stel f 60 000 (dat is dan de ondergrens van de IB), resulteert dat in een teruggang van 5 mln. naar 1 mln. posten.
- Belastingdienst en werkgevers zouden alleen te maken hebben met het invullen en verwerken van «belastingkaarten» voor werknemers, gepensioneerden, e.d. die onder de synthetische inkomstenbelasting gaan vallen. Daarmee zouden ook de problemen die te maken hebben met de belastingheffing van de publiekrechtelijke uitkeringen zijn verdwenen.
- Afstemmingsproblemen tussen loonbelasting en inkomstenbelasting komen grotendeels te vervallen.

6.5. Verdere studie

Het idee van het hiervoor geschetste stelsel is niet nieuw. Tuk (1971) en Hofstra (1976) hebben al eerder een loonsomheffing bepleit. Hofstra noemde als argument voor een eenvoudige proportionele loonsomheffing die door de werkgever wordt betaald, dat met name voor de lagere inkomsten uit dienstbetrekking waar toch in overwegende mate afwenteling van belasting en premies plaatsvindt, het huidige gemillimeter via de progressieve loonbelasting nauwelijks zin heeft. Toch is er in het verleden negatief geoordeeld over de loonsomheffing als mogelijkheid tot ingrijpende vereenvoudiging van de belastingwetgeving. Als belangrijkste bezwaar werd dan de vergroving van draagkrachtverschillen aangevoerd (bij voorbeeld Vereniging voor de Belastingwetenschap).

Gezien het verzet dat steeds sterker rijst tegen de huidige inkomstenbelasting en de enorme taakverlichting die een vereenvoudiging van de loon- en inkomstenbelasting voor de belastingdienst en voor de burger met zich brengt, is de werkgroep evenwel van oordeel dat het zinvol is om de studie van de mogelijkheid tot invoering van een dergelijk systeem opnieuw ter hand te nemen. Wellicht dat het perspectief nu gunstiger is, want ook zonder een drastische herziening zal een vergroving van draagkrachtverschillen, zoals in het vorige hoofdstuk is betoogd, noodzakelijk zijn.

De werkgroep beveelt dan ook aan een interdepartementale ambtelijke commissie in te stellen met de opdracht de mogelijkheid van een vereenvoudiging van de loon- en inkomstenbelasting te bestuderen. Ook het inkomensbeleid, dat zeker bij de overgang naar zo'n vereenvoudiging nodig is en de budgettaire en macro-economische consequenties dienen in de studie te worden betrokken.

7. MOTORRIJTUIGENBELASTING

7.1. Inleiding

In Nederland rijden \pm 4,5 mln. voertuigen rond waarop motorrijtuigenbelasting wordt geheven. Naast de motorrijtuigenbelasting worden het bezit en gebruik van motorrijtuigen nog door middel van 3 andere heffingen belast, nl. de bijzondere verbruiksbelasting voor personenauto's, de accijnzen op brandstof en de leges voor het kentekenbewijs deel III.

De perceptiekosten van de motorrijtuigenbelasting zijn relatief hoog: \pm 3% van de opbrengst. Bij de omzetbelasting, de bijzondere verbruiksbelasting en de invoerrechten en accijnzen bedragen de perceptiekosten \pm 0,7%.

Een en ander is voor de werkgroep reden geweest om te bezien of vereenvoudiging van de heffing van de motorrijtuigenbelasting mogelijk is. De werkgroep heeft een tweetal punten gevonden waarop besparingen mogelijk zijn, namelijk afschaffing van de invaliditeitsvrijstelling en afschaffing van de mogelijkheid van kwartaalbetalingen. Een verdergaande variant is gevonden in opheffing van de motorrijtuigenbelasting onder gelijktijdige verhoging van de drie andere heffingen op motorvoertuigen.

7.2. Vereenvoudiging van de motorrijtuigenbelasting

7.2.1. Kwartaalbetalingen

Het tijdvak waarover de motorrijtuigenbelasting vooruit moet worden betaald, is naar keuze van de belastingplichtige, een tijdvak van twaalf of van drie maanden. Een wijziging van de Wet op de motorrijtuigenbelasting in die zin dat alleen aangifte kan worden gedaan voor een tijdvak van twaalf maanden, heeft tot gevolg dat per jaar ongeveer 4,5 mln. vervolgaangiften minder zouden moeten worden aangemaakt, verzonden en verwerkt. Dit levert een

jaarlijkse personeelsbesparing van 25 à 30 man en een kostenbesparing (porti- en vervaardigingskosten) van ± f 500 000 op.

Het vervallen van de kwartaalaangiften brengt wel mede dat elke betalingsfaciliteit bij de motorrijtuigenbelasting zal verdwijnen, hetgeen ten opzichte van andere belastingen een zekere onevenwichtigheid te zien geeft.

7.2.2. Invaliditeitsvrijstelling

In de Wet op de motorrijtuigenbelasting 1966 is een vrijstelling opgenomen voor motorrijtuigen van invaliden mits aan zekere voorwaarden is voldaan. In de loop van de jaren is met de toename van de omvang van het Nederlandse personenautopark de toepassing van deze vrijstelling onevenredig veel werkzaamheden en problemen gaan opleveren. De uitvoering van de regeling kost op het Centraal Bureau Motorrijtuigenbelasting te Apeldoorn 20 à 25 man; voorts moeten jaarlijks door het gerechtshof ca. 2800 beroepschriften met betrekking tot de vrijstelling worden behandeld.

Afschaffing van de vrijstelling is naar de mening van de werkgroep geboden, mede omdat het sterk persoonsgebonden karakter van de regeling niet past binnen de zakelijke motorrijtuigenbelasting. Beter ware het deze voorzieningen voor gehandicapten onder te brengen in het bestaande voorzieningssysteem van de arbeidsongeschiktheidswetgeving.

7.3. Afschaffing van motorrijtuigenbelasting

7.3.1. Inleiding

De werkgroep is tot de conclusie gekomen dat bij handhaving van de motorrijtuigenbelasting in welke vorm ook belangrijke besparingen op dit terrein niet mogelijk zijn. Gezocht is naar een methode om met behoud van de financiële middelen en van het karakter van een belasting op motorrijtuigen, de motorrijtuigenbelasting af te schaffen. De methode die is gevonden, bestaat uit een drietal maatregelen, namelijk:

- extra heffingen in de sfeer van kentekenbewijs deel I en deel III;
- verhoging en uitbreiding van de bijzondere verbruiksbelasting op personenauto's;
- verhoging van de accijnzen op brandstof.

Hierna wordt een nadere uiteenzetting gegeven van de problemen die deze methode meebrengt. Naar het oordeel van enkele leden van de werkgroep zijn deze problemen van dien aard, dat zij deze heroverweging met grote aarzeling voorstellen. Als sluitpost voor de financiering van de afschaffing van de motorrijtuigenbelasting wordt de mogelijkheid van een gedeeltelijke dekking via de algemene middelen opengehouden.

7.3.2. Kerngegevens motorrijtuigenbelasting

Enige kerngegevens (1980) bij de huidige heffings- en inningssystematiek van de motorrijtuigenbelasting zijn:

- opbrengst (incl. opcenten Rijkswegenfonds)	2,22 mld.
- aantal voertuigen dat in de heffing is betrokken	4,5 mln.
- perceptiekosten circa	70 mln.
- personeelsbezetting CBM (afbouw van circa 750 man naar 700 man in verband met automatisering naheffingen)	700 man

De heffing van de motorrijtuigenbelasting is gerelateerd aan het gebruik van de weg. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar 4 categorieën motorrijtuigen, te weten:

- motorrijwielen;
- personenauto's;
- autobussen;
- vrachtauto's.

De belasting moet vooraf, per tijdvak van drie of twaalf maanden worden voldaan.

7.3.3. Financiering inkomstenderving

7.3.3.1. Leges kentekenbewijs delen I en III

Deel I:

Voor het afgeven van deel I worden tot nog toe geen kosten in rekening gebracht. Invoering van leges bij afgifte van deel I zal nauwelijks als een heffingsmaatregel worden ervaren. In de praktijk zullen deze kosten deel gaan uitmaken van de z.g. afleveringskosten. Een legesgeld van f 100 zal bij verkoop van 500 000 nieuwe auto's rond f 50 mln. op jaarbasis opleveren.

Deel III:

Thans kost de jaarlijkse vernieuwing van deel III f 19,50. Het ongelimiteerd optrekken van dit bedrag zal aanleiding kunnen geven tot ontduiking en geknoei met de mutaties in het kentekenregister zodat dat register minder betrouwbaar wordt. Dit is om meerdere redenen niet gewenst. Er wordt daarom gedacht aan een verhoging van de leges die beperkt is tot f 100 per jaar wat een opbrengst oplevert van ± f 350 mln. op jaarbasis. Eventueel kan via deel III differentiatie in de tarieven worden bereikt voor de verschillende categorieën motorrijtuigen.

7.3.3.2. Verhogen bijzondere verbruiksbelasting (b.v.b.)

Hier moet een onderscheid worden gemaakt tussen de belasting op personenauto's en motorrijwielen en die voor vrachtauto's en autobussen.

a. personenauto's en motorrijwielen

Twee mogelijkheden zijn denkbaar. De meest ingewikkelde is de handhaving van het uitgangspunt van de motorrijtuigenbelasting, dat de belasting oploopt met het gewicht van de auto. De tariefstelling van de b.v.b. zal dan niet alleen moeten worden afgestemd op de prijs van de personenauto, maar ook op het gewicht. Eenvoudiger is het om de grondslag van de b.v.b. te handhaven en de belasting te heffen van de verkoopprijs. Nadeel is dat in vergelijking met de huidige situatie er reële drukverschuivingen plaatsvinden tussen typen personenauto's.

Ten einde grote prijseffecten voor nieuwe auto's te mitigeren, wordt gedacht aan het voor de helft compenseren van de motorrijtuigenbelasting op personenauto's en motorrijwielen in de b.v.b. Het gaat dan om een bedrag van ca. f 0,9 mld.

b. vrachtauto's en autobussen

Ook voor vrachtauto's zou de introductie van een aankoopheffing met een tariefstructuur afgestemd op gewicht denkbaar zijn.

Omzetting van de gehele motorrijtuigenbelasting in een eenmalige heffing zal bij vrachtauto's tot zeer grote prijsstijgingen voor nieuwe vrachtauto's leiden, zodat hier een gedeeltelijke omzetting bitere noodzaak is. Vrachtauto's en autobussen brengen op dit moment ca. 0,4 mld. motorrijtuigenbelasting op.

Nadelen:

– Een afschaffing van de motorrijtuigenbelasting voor vrachtauto's en autobussen in ruil voor onder andere een aanschafheffing zal vermoedelijk een verschuiving van een belastingdruk naar het internationale beroepsgoederenvervoer betekenen, omdat op dit moment voor de in het buitenland rijdende vrachtauto's regelmatig teruggaaf van motorrijtuigenbelasting wordt gevraagd. Bij een aanschafheffing zou bij de tariefstelling geen rekening gehouden kunnen worden met de tijdsduur, die de vrachtauto's in het buitenland rijden.

– Er zijn internationale aspecten in het geding (onderhandelingspositie bij internationale wegvervoersovereenkomsten).

Welk bedrag van de motorrijtuigenbelasting op vrachtauto's en autobussen via een aanschafheffing kan worden verhaald is moeilijk te zeggen. Gedacht zou kunnen worden aan eveneens de helft van dat bedrag (dat is 0,2 mld.).

7.3.3.3. Verhoging accijnzen voor motorbrandstof

Een aantrekkelijk aspect van het (gedeeltelijk) vervangen van de motorrijtuigenbelasting door een hogere brandstofaccijns is het belasten van het gebruik van de auto. Wel is het laatste conjunctuurgevoelig en qua inkomstenbron voor het Rijk onzeker.

De werkgroep wil de volgende effecten van een accijnsverhoging signaleren:

- De in wezen neutrale operatie houdt een verschuiving in van vaste naar variabele kosten. Het is niet onmogelijk dat deze verschuiving de werkelijke kosten van het autorijden duidelijker naar voren brengt en dat dit een vermindering van het autorijden tot gevolg zal hebben. Dit zal een inkomstderving voor het Rijk inhouden.
- Minder autorijden zal kunnen leiden tot een stijgend gebruik van het openbaar vervoer, waar, wat infrastructuur en materieelvoorziening betreft, uitbreiding nauwelijks mogelijk is.
- Prijsverschillen met het buitenland kunnen aanleiding geven tot vermindering van verkoop in Nederland. Overigens plegen dergelijke effecten van betrekkelijk korte duur te zijn.

Het vermijden van schokeffecten is geboden. Daarom zal een eerste verhoging beperkt moeten blijven tot ca. 10 ct/liter, hetgeen \pm 500 mln. oplevert op jaarbasis. Na verloop van tijd zijn verdere verhogingen natuurlijk mogelijk.

7.3.3.4. Algemene middelen

Een volledige dekking van de motorrijtuigenbelastingopbrengst via deel I en III van het kentekenregister, via een aanschafheffing en via de benzine- en dieselolie-accijns kan ondanks de spreiding mogelijk toch zo bezwaarlijk worden geacht dat een deel van de opbrengstderving als gevolg van afschaffing van de motorrijtuigenbelasting ongedekt blijft. Dit behoeft nog niet de doodsteek te zijn voor het plan om de motorrijtuigenbelasting af te schaffen. Het is zeer wel denkbaar dan te overwegen of het resterende «gat» niet via de niet specifiek op het autoverkeer drukkende belastingen kan worden verhaald. De schade van verzwaring van de inkomstenbelasting en omzetbelasting zal dan moeten worden afgewogen tegen het voordeel van het kunnen realiseren van de besparing bij de motorrijtuigenbelasting.

7.3.4. *Neveneffecten van opheffing motorrijtuigenbelasting*

7.3.4.1. Provinciale opcenten op motorrijtuigenbelasting (opbrengst \pm 205 mln. maximaal)

Per 1 april jl. is de mogelijkheid gekomen van provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Op zich zelf is het opheffen van deze belasting een moeilijke zaak. De opcenten zijn een algemeen middel van de provincies en qua uitgaven niet gerelateerd aan het wegverkeer.

Het wegvallen van de opcenten zou kunnen worden opgevangen door heffing van opcenten op de onroerend-goedbelastingen. (o.g.b.). Hoewel deze mogelijkheid bij de discussies over de wetgeving van de provinciale opcenten lange tijd genoemd is geweest, is dit uiteindelijk niet doorgegaan. Als voornaamste reden heeft gegolden de ongewenstheid om twee lagere publiekrechtelijke lichamen op hetzelfde belastinggebied te laten opereren.

Met een kleine 10 mln. aanslagen o.g.b. per jaar levert een verhoging van gemiddeld f 20 per aanslag 200 mln. per jaar op. Differentiatie per provincie is eenvoudig toe te passen. Een voordeel van de koppeling aan de o.g.b. is het grotere aantal belastingplichtigen. Vrijwel iedereen wordt geconfronteerd met het financiële beleid van zijn provincie.

7.3.4.2. Opcenten voor Rijkswegenfonds

Ten aanzien van de voeding van het Rijkswegenfonds in zijn toekomstige structuur is het handhaven van de huidige constructie van opcenten op de motorrijtuigenbelasting geen noodzakelijkheid. Een eventueel vervallen van de motorrijtuigenbelasting en daardoor van de opcenten speelt geen rol in de financieringsproblematiek van het fonds in de toekomst.

7.3.4.3. Diesel- en l.p.g.-toeslag

De vraag rijst of bij een vervanging van de motorrijtuigenbelasting door een hogere bijzondere verbruiksbelasting in het tarief van de b.v.b. met de toeslag voor diesel en l.p.g. rekening kan worden gehouden. Voor dieselauto's is dat geen probleem omdat de eigenschappen van een dieselauto bij fabricage c.q. import aanwezig zijn. Anders is dat bij auto's met een l.p.g.-installatie die doorgaans op een later tijdstip dan het heffingstijdstip voor de b.v.b. wordt ingebouwd. De heffing zou kunnen worden losgekoppeld van de keuring voor de Rijksdienst voor het Wegverkeer wat uiteraard extra controle op de plicht tot het ter keuring aanbieden van de l.p.g.-installatie vergt.

7.3.4.4. Overgangsrecht

De werkbesparing in de sfeer van de motorrijtuigenbelasting komt in de tijd slechts geleidelijk tot stand. Het feit dat de op auto's rustende motorrijtuigenbelasting gecompenseerd wordt via onder andere een aankoopheffing, houdt in dat afschaffing alleen plaatsheeft voor nieuw gekochte personenauto's. Dit betekent dat het motorrijtuigenbelastingbestand langzaam met de vervanging van het bestaande autopark voor nieuwe personenauto's leegloopt. Gelet op de levensduur van een auto zal dit tenminste een periode van 7 jaar in beslag nemen, al zijn er ook auto's die aanzienlijk langer zullen meegaan.

Om de voltooiing van de werkbesparing in de uitvoering van de motorrijtuigenbelasting niet jarenlang te laten wachten, zou er zeer veel voor zijn te zeggen om na 7 jaar of wellicht zelfs eerder te stoppen met het heffen van motorrijtuigenbelasting voor oude personenauto's.

7.3.4.5. Afschaffing van motorrijtuigenbelasting leidt tot grotere conjuncturele gevoeligheid van belastingopbrengsten

De vervanging van een belasting op het autobestand door belastingen op de aankoop (b.v.b.) en het verbruik (benzine-accijns) maakt de belastingopbrengst gevoeliger voor economische recessies. Bovendien is een bezwaar dat met het opgeven van de motorrijtuigenbelasting de manoeuvreerruimte voor een Minister van Financiën om aan belastingmiddelen te komen wordt verkleind.

7.3.5. *Besparing*

De effecten van de voorgestelde opheffing van de motorrijtuigenbelasting kunnen nog niet geheel worden overzien. Desondanks meent de werkgroep op grond van de verkenning die op dit gebied is uitgevoerd dat de bezwaren die kleven aan de voorgestelde financieringswijze niet onoverkomelijk behoeven te zijn. Een nadere studie om de problemen op te lossen wordt aanbevolen.

De besparing die mogelijk is door opheffing van de motorrijtuigenbelasting bedraagt 700 man. Voor de geleidelijke afschaffing is een periode van 7 jaar nodig.

8. SCHOOLGELD

8.1. De situatie

Voor schoolgaande kinderen van 16 jaar en ouder wordt schoolgeld geheven dat afhankelijk is van het inkomen van de ouders. Toen in 1972 de nieuwe schoolgeldwet in werking trad, is uit efficiency-overwegingen besloten de heffing en inning van het schoolgeld aan de belastingdienst op te dragen. Deze dienst beschikt immers over de inkomensgegevens van de ouders. De scholen, die daarvoor met de heffing en inning waren belast, verstrekken thans aan de belastingdienst gegevens over de leerlingen.

Met ingang van het cursusjaar 1981-1982 zal voor leerlingen van het hoger beroepsonderwijs het schoolgeld vervangen worden door collegegeld, dat niet van het inkomen van de ouders afhankelijk is. Voor studenten aan het wetenschappelijk onderwijs bestaat het collegegeld reeds langer. Wanneer inderdaad collegegeld voor h.b.o.-studenten wordt ingevoerd, ontstaat de situatie dat alleen nog voor zo'n 300 000 scholieren in de leeftijd van 16-18 jaar schoolgeld wordt geheven dat afhankelijk is van het inkomen.

In 1979-1980 varieerden de schoolgelden tussen f 12 en f 500. Gemiddeld bedroeg het f 260. Een werknemer met een inkomen van f 25 000 betaalde \pm f 125, met f 30 000 \pm f 170 en met f 60 000 \pm f 450. Bij 2, 3 of meer schoolgeldplichtige kinderen bestaat een reductiemogelijkheid van resp. 25%, 40% en 50%.

8.2. Loskoppeling van het inkomen

Niet duidelijk is waarom voor een relatief kleine groep van 300 000 scholieren het inkomen van de ouders bepalend dient te zijn voor de hoogte van het schoolgeld. Bovendien maakt dit de perceptiekosten (5 à 6 mln.) vrij hoog in relatie tot de opbrengst die na het wegvallen van de h.b.o.-ers geraamd wordt op ca. 65 mln. per jaar.

De werkgroep stelt dan ook voor het schoolgeld los te koppelen van het inkomen, zodat tevens de noodzaak vervalt de heffing en inning door de belastingdienst te laten uitvoeren. Deze taken zouden dan weer aan de scholen, die thans reeds allerlei ouderbijdragen heffen en innen, kunnen worden opgedragen. Voor de belastingdienst zou dit een besparing van 100 man per jaar betekenen.

9. DIENSTOPLEIDINGEN

9.1. Salariëring van mensen tijdens dienstopleiding

Bij de belastingdienst wordt veel aandacht besteed aan de opleiding van het personeel. Het ontbreken van op de belastingdienst gerichte scholingsmogelijkheden in het onderwijs, heeft ertoe geleid dat er vele dienstopleidingen in het leven zijn geroepen. Een deel van deze opleidingen wordt gevolgd in onmiddellijke aansluiting op de schoolopleiding; een ander deel bestaat uit vervolgopleidingen. Omgerekend op jaarbasis neemt ongeveer 1400 man deel aan de eerste groep opleidingen. In het totaal van de activiteiten van de belastingdienst neemt de opleidingssector een niet onbelangrijke plaats in. Voor de werkgroep is dit de reden om de opleidingen in de heroverweging te betrekken.

Met name is daarbij gedacht aan de salariëring van mensen die in aansluiting op de schoolopleiding hun dienstopleiding volgen. Zo'n heroverweging overschrijdt evenwel het terrein van de belastingdienst. Het onderwerp is derhalve ter kennis gebracht van de werkgroep Heroverweging Arbeidsvoorwaarden Collectieve sector, die enkele uitgangspunten en voorstellen heeft geformuleerd.

Het belangrijkste uitgangspunt komt erop neer, dat een schoolverlater die in aansluiting op zijn (voor)opleiding een dienstopleiding volgt, een onge-rechtvaardigde (salaris)voorsprong dient te verkrijgen op een mede-abitu-riënt die inschrijft op een reguliere vervolgopleiding. Gegeven het feit dat bij het volgen van een reguliere opleiding geen salaris wordt genoten, zou het onjuist zijn cursisten van een full-time dienstopleiding wel een salaris toe te kennen. Wel is het dan redelijk een maandgeld te verstrekken dat is gerela-teerd aan de door Onderwijs en Wetenschappen vastgestelde bedragen voor studiefinanciering onder aftrek van een bijdrage die de cursist in reke-ning wordt gebracht voor het volgen van de opleiding. Deze bijdrage zou kunnen worden gerelateerd aan het collegegeld voor reguliere opleidingen op vergelijkbaar niveau.

9.2. Toepassing bij de belastingdienst

Bij het bovengenoemde uitgangspunt merkt de werkgroep op dat waar dienstopleidingen veelal een specifiek dienstbelang dienen, dit bij reguliere opleidingen niet het geval is. Daar staat het belang van de cursist centraal. Voorts moet voorkomen worden dat de positie van de belastingdienst op de arbeidsmarkt sterk zou verslechteren. De concurrentie van het bedrijfsleven moet niet tot gevolg hebben dat de animo voor het volgen van dienstoplei-dingen afneemt; vele werkgevers geven immers ook bedrijfskaderopleidin-gen zonder dat korting op het salaris plaats heeft.

Gelet op de positie op de arbeidsmarkt acht de werkgroep toepassing van de voorgestelde maatregelen bij de opleidingen voor adjunct-accountants en bij die voor inspecteur van 's Rijks Belastingen niet wenselijk.

Bij de opleiding aan het Douane-opleidingsinstituut en bij de controleurs-opleiding voorzover deze wordt gevolgd in directe aansluiting op indiensttre-ding, zijn waarschijnlijk de minste problemen te verwachten. Daar zouden de voorstellen gerekend naar de huidige bezetting neerkomen op besparin-gen van resp. 4 en 8 mln. per jaar.

In totaliteit zou dus op basis van de huidige bezetting bij de opleidingen een besparing van 12 mln. per jaar bereikt kunnen worden. Rekening hou-dend met een geringere instroom van nieuw personeel als gevolg van de voorgestelde taakverlichtingen voor de belastingdienst ware de opbrengst van de maatregelen ten aanzien van de salariering tijdens dienstopleiding voorshands te stellen op 50% van 12 mln. = 6 mln. Hoewel de voorstellen geenszins een vermindering van mankracht impliceren, zou in termen van de voorgaande hoofdstukken de besparing ca. 120 manjaren bedragen. Om-dat deze besparing in de voorstellen van de werkgroep HAC is opgenomen, wordt hierop in dit rapport verder niet ingegaan.

10. OVERZICHT VAN DE VOORSTELLEN

10.1. Inleiding

De werkgroep heeft als opdracht gekregen het takenpakket en de werk-zaamheden van de belastingdienst door te lichten met het doel voorstellen te formuleren die tot een besparing ten opzichte van de meerjarenraming 1985 kunnen leiden. In ieder geval zou een 20%-besparing aangegeven moeten worden.

De werkgroep heeft vele terreinen van de belastingdienst onderzocht (zie 2.7). Uiteindelijk zijn in de hoofdstukken 3 t/m 8 voorstellen voor besparin-gen gedaan ten aanzien van de loon- en inkomstenbelasting, het schoolgeld en de motorrijtuigenbelasting terwijl in hoofdstuk 9 een toepassing is gepre-senteerd van een voorstel van de werkgroep Heroverweging Arbeidsvoor-waarden Collectieve sector. De voorstellen die zich uitstrekken tot en met

1985 worden in twee beleidsvarianten samengevat. De tweede variant is een uitbreiding van de eerste variant. In een derde variant wordt ingegaan op een 20%-besparing, die naar het oordeel van de werkgroep zonder belastingderving niet is te bereiken in 1985. Voor de eerste twee varianten worden voorzover mogelijk in een tijdpad de budgettaire consequenties vermeld.

10.2. Beleidsvarianten

10.2.1. Variant I

De werklust die de *loon- en inkomstenbelasting* meebrengt kan langs twee wegen worden beteugeld. Door veranderingen in de uitvoering kan een snellere afhandeling van de posten worden bereikt en door wijziging van de wetgeving zou een minder verfijnde toepassing van het draagkrachtprincipe tot een daling van het aantal belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting kunnen leiden. Met deze wegen voor ogen doet de werkgroep de volgende voorstellen en aanbevelingen:

– Verdere automatisering van de administratieve afdelingen van de inspecties der directe belastingen.

Op dit moment is de automatisering in hoofdzaak beperkt tot de inning van de belastingen. Bij de ontvangkantoren zijn door automatisering in het verleden reeds aanzienlijke besparingen bereikt. Ook bij de werkzaamheden die aan de inning voorafgaan, is automatisering mogelijk. Grote groepen eenvoudige en verzorgde aangiften inkomstenbelasting zouden met behulp van de computer kunnen worden afgehandeld op de administratieve afdelingen. In de sector aanslagregeling hoeft hoger geschoold personeel zich dan niet langer met dergelijke aangiften bezig te houden.

Naar het oordeel van de werkgroep wordt, gegeven het huidige takenpakket en bij ongewijzigde wetgeving, uitbreiding van de automatisering gezien als de belangrijkste weg waarlangs in de toekomst besparingen zijn te bereiken. Daartoe zijn evenwel eerst belangrijke investeringen nodig. Bij voldoende investering is in 1985 reeds een besparing van ca. 250 manjaren te bereiken.

– Invoering van een sociaal-fiscaal nummer (sofi-nummer).

Wanneer in de loonadministraties van inhoudingsplichtigen voor de loonbelasting gebruik gemaakt wordt van een sociaal-fiscaal nummer is bij de belastingdienst een geautomatiseerde verwerking van de gegevens van inhoudingsplichtigen mogelijk. Datzelfde geldt voor naam, adres- en woonplaatsgegevens uit de bevolkingsregisters van de gemeenten. Wanneer deze gegevens voorzien van een sociaal-fiscaal nummer, door de gemeenten aan de belastingdienst worden aangeleverd, kan de belastingdienst de mutaties geautomatiseerd verwerken.

Toepassing van een sociaal-fiscaal nummer zou voor de belastingdienst betekenen dat omvangrijke sorteer-, mutatie- en conversiehandelingen geautomatiseerd kunnen worden. Bovendien wordt ondersteuning van aanslagregeling en controle door de automatisering met toepassing van het sociaal-fiscaal nummer mogelijk gemaakt. Met het gebruik van een sociaal-fiscaal nummer zou een besparing van ten minste 750 man bereikt kunnen worden.

Echter niet alleen voor de belastingdienst heeft zo'n nummer voordelen. Ook voor de inhoudingsplichtigen, gemeenten en belastingplichtigen zijn er voordelen. Het in geautomatiseerde vorm verstrekken van gegevens door inhoudingsplichtigen en gemeenten gaat met minder werk gepaard dan bij aanlevering volgens de huidige werkwijze. Opgemerkt zij dat ca. 70% van de loonbelastingkaarten afkomstig is uit geautomatiseerde loonadministraties van werkgevers. Voor de belastingplichtigen die geen ondernemer zijn, kan wanneer van een sociaal-fiscaal nummer gebruik gemaakt wordt, de aangifte sneller verwerkt worden waardoor ook eerder zekerheid kan worden gegeven over een eventueel recht op teruggaaf.

De toepassing van het nummer zou kunnen worden uitgebreid tot de uitkeringen van de sociale-verzekeringswetten. Naar de mogelijkheden en wenselijkheden daarvan dient op korte termijn een studie te worden ingesteld.

- Samenvoeging van inhoudingsplichtigen voor de loonbelasting.

Bij de uitbetaling van bedrijfspensioenen kan door invoering van een loonbelastingtabel voor pensioenen van mensen die ook een AOW-uitkering krijgen, rekening worden gehouden met de afzonderlijk betaalde AOW-uitkering en de daarop ingehouden loonbelasting. Daardoor zou het aantal IB-aanslagen kunnen verminderen met ca. 150 000, hetgeen een manbesparing van ca. 200 oplevert.

- Aanscherping van het boetebeleid.

Zowel binnen de huidige wettelijke bepalingen als met een verruiming van de wettelijke kaders zou een aanscherping van het boetebeleid een bijdrage kunnen leveren tot een verbetering van de kwaliteit van de aangiften.

- Het huidige wetsontwerp T-biljetten.

Het reeds bij de Staten-Generaal ingediende wetsontwerp over de T-biljetten vormt een eerste aanzet tot een vergroving van de wetgeving waaraan volgens de werkgroep niet valt te ontkomen wanneer men tot een vermindering van het aantal belastingplichtigen in de inkomstenbelasting wil komen. Dit wetsontwerp past dan ook in de filosofie van de werkgroep.

Aanvaarding van het wetsontwerp leidt tot een vermindering van ca. 460 000 aangiftebiljetten, hetgeen voor de belastingdienst een besparing van 420 manjaren zou impliceren. Bovendien zouden de belastingopbrengsten met 105 mln. stijgen.

- Een ophoging van de grens neveninkomsten.

In het wetsontwerp over de T-biljetten wordt voorgesteld de grens voor neveninkomsten minus aftrekposten van f 600 te stellen op f 800. Hierop voortbordurend stelt de werkgroep voor deze grens nog verder op te trekken, nl. tot f 1000. Daarmee daalt het aantal aangiftebiljetten met 40 000. De geschatte mankrachtbesparing bedraagt 50; de belastingopbrengsten dalen met 15 mln.

- Herstructurering tarief inkomstenbelasting.

Op het Ministerie van Financiën wordt momenteel de studie «Herstructurering tarief inkomstenbelasting» verricht met het doel te komen tot een verlaging van de marginale tarieven van de inkomstenbelasting onder meer in samenhang met een herziening van aftrekposten.

Omdat ook deze studie past in de gedachte van een minder verfijnde toepassing van het draagkrachtprincipe om zo te komen tot een vermindering van het aantal IB-plichtigen, onderstreept de werkgroep het belang van deze studie.

Invoering leidt voor de belastingdienst tot een besparing van 50 man per jaar ten gevolge van het optrekken van drempelbedragen van aftrekposten. Het aantal inkomstenbelastingplichtigen daalt hierdoor met ten hoogste 40 000.

- Defiscalisering van bijstandsuitkeringen, huursubsidies en studietoelagen.

Het belastingvrij maken van deze uitkeringen verdraagt zich met het draagkrachtbeginsel. Met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel valt op te

merken dat defiscalisering van deze inkomensafhankelijke uitkeringen in de praktijk niet tot grote onevenwichtigheden zal leiden. Met defiscalisering van bijstandsuitkeringen, huursubsidies en studietoelagen kan een besparing van 230 man worden bereikt ten gevolge van een vermindering met ruim 110 000 aangiftebiljetten, het wegvallen van werkzaamheden in verband met renaissance en een snellere beoordeling bij de aanslagregeling.

Tegenover het belastingvrij maken van deze uitkeringen dient een evenredige verlaging van de uitkering te staan. De verlaging van de belastingopbrengsten wordt dan door een uitgavenverlaging gecompenseerd.

Verlichting van de werkzaamheden van de inspecties der directe belastingen kan verder plaatsvinden door het *schoolgeld* niet meer door de belastingdienst te laten heffen (en innen). Niet duidelijk is waarom voor een relatief kleine groep van 300 000 scholieren het schoolgeld van het inkomen van de ouders moet afhangen. Bij loskoppeling van het inkomen vervalt de noodzaak van heffing door de belastingdienst. Daarmee zou de heffings- en inningssystematiek voor het schoolgeld aangepast kunnen worden aan die voor de collegegelden voor het hoger beroepsonderwijs en het wetenschappelijk onderwijs. De besparing bedraagt 100 man per jaar.

Op het terrein van de *motorrijtuigenbelasting* zijn de volgende besparingen mogelijk:

- Afschaffing van de kwartaalbetalingen.
Besparing: 25 man.
- Afschaffing van de invaliditeitsvrijstelling.

Het zou beter zijn deze voorziening voor gehandicapten onder te brengen in het bestaande voorzieningssysteem van de arbeidsongeschiktheidswetgeving. De besparing bedraagt 25 man.

Indien ten aanzien van de bovengenoemde voorstellen nog in 1981 positieve beslissingen worden genomen en indien invoering tijdig plaatsheeft, zullen de uitgaven van de belastingdienst ten opzichte van de meerjarenramingen het volgende beeld vertonen:

	1982	1983	1984	1985
Personele uitgaven		- 39 mln.	- 75 mln.	- 121 mln.
Materiële uitgaven	+ 10 mln. ⁹	+ 3 mln. ⁹	- 5 mln. ⁹	- 23 mln.

⁹ In deze cijfers is een stelpost van + 10 mln. begrepen ten behoeve van investeringen voor automatiseringsprojecten.

Het wetsontwerp T-biljetten en de verdere verhoging van de grens neveninkomsten leiden per saldo tot een stijging van de jaarlijkse belastingopbrengsten met 90 mln. De overige budgettaire consequenties zijn moeilijk aan te geven; tegenover de vermindering van de belastingopbrengsten door defiscalisering staat een evengrote daling van de uitgaven.

Ten opzichte van de ramingen voor 1983, 1984 en 1985 leiden de voorgestelde maatregelen tot een vermindering van het personeelsbestand met resp. 670, 1300 en 2100 man.

10.2.2. Variant II

Verdergaande besparingen in 1985 zijn te realiseren indien het pakket voorstellen van variant I op twee punten wordt gewijzigd:

Voor de *loon- en inkomstenbelasting* zou een sterkere samenvoeging van inhoudingsplichtigen kunnen worden bereikt indien de pensioenbetalingen van bedrijfsverenigingen en mogelijk ook van particuliere pensioenfondsen

via de Sociale Verzekeringsbank zouden lopen. Dan zouden ca. 450 000 AOW-ers niet meer in de aanslagregeling voor de inkomstenbelasting betrokken hoeven te worden. Ten opzichte van de uitvoeringsvoorstellen in de eerste variant is hiermee een additionele besparing van 350 man in 1985 mogelijk. In de jaren daarvoor zijn hiermee geen besparingen te bereiken.

Voor de realisatie van dit voorstel is de invoering van het sofi-nummer wenselijk. Bovendien is de medewerking van zowel de Sociale Verzekeringsbank als van de pensioenfondsen vereist.

De werkgroep stelt voor de problematiek nader uit te laten werken door de belastingdienst, en overleg met de Sociale Verzekeringsbank en de pensioenfondsen te voeren.

Ten aanzien van de *motorrijtuigenbelasting* is een 100%-besparing te realiseren indien deze belasting wordt afgeschaft.

Voor de motorrijtuigen bestaan thans vier heffingen. Bij afschaffing van de motorrijtuigenbelasting zouden de andere drie heffingen – leges voor het kentekenbewijs, bijzondere verbruiksbelasting en accijnzen voor motorbrandstof – verhoogd moeten worden. Eventueel zou ook een verhoging van andere belastingen overwogen kunnen worden. De provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting zouden kunnen worden vervangen door opcenten op de onroerend-goedbelasting.

Voor afschaffing van de motorrijtuigenbelasting dient een periode van 7 jaren te worden uitgetrokken, zodat de opheffing geleidelijk kan geschieden. De werkgroep beveelt aan de problemen die opheffing van de motorrijtuigenbelasting meebrengt, in een nadere studie op te lossen.

Uiteindelijk resulteert opheffing van de motorrijtuigenbelasting na 7 jaren in een besparing van 700 manjaren. Ten opzichte van variant I is reeds in 1985 een additionele besparing van 450 man mogelijk.

Ten opzichte van de meerjarenramingen vertonen de uitgaven van de belastingdienst in variant II het volgende beeld:

	1982	1983	1984	1985
Personele uitgaven		– 33 mln.	– 66 mln.	– 167 mln.
Materiële uitgaven	+ 10 mln. ¹⁰	+ 3 mln. ¹⁰	+ 4 mln. ¹⁰	– 32 mln.

¹⁰ In deze cijfers is een stelpost van + 10 mln. begrepen ten behoeve van investeringen voor automatiseringsprojecten.

Ten opzichte van de ramingen voor 1983, 1984 en 1985 komt deze variant neer op een personeelsvermindering van resp. 570, 1150 en 2900 man.

10.2.3. Variant III

De vorige variant leidt in 1985 tot een besparing van bijna 3000 man. Ervan uitgaande dat in de meerjarenraming voor 1985 een aantal van ruim 30 000 is voorzien, zou een 20%-besparing aanzienlijk verder moeten gaan.

Het niet realiseren van de in de meerjarenramingen opgenomen personeelstoename van ongeveer 1000 man zou tezamen met de geformuleerde voorstellen een eind in de richting van zo'n 20%-variant gaan. De werkgroep kan voor een volledige 20%-variant evenwel geen onderbouwing geven zonder dat de belastingopbrengsten aangetast worden. Bovendien zijn ook in de toekomst taakverzwaringen te verwachten. Daarbij moet enerzijds gedacht worden aan invoering van taakverzwarende wetten (Nota «Op weg», Vermogensaanwasdeling), anderzijds aan verbeteringen in de uitvoeringssfeer (voorlichting, fraudebestrijding) die extra mankracht kosten, maar waar ook extra belastingopbrengsten tegenover staan.

10.3. Slotbeschouwing

In hoofdzaak komen alle voorstellen neer op vermindering van werkgelegenheid. Gezien de taakopdracht en gegeven de omvang van de personele uitgaven van de belastingdienst viel daar niet aan te ontkomen. Op welke wijze een dergelijk beleid zou passen in een totaal economisch beleid dat gericht is op groei en structurele toeneming van werkgelegenheid in de Nederlandse economie is niet aan de werkgroep ter beoordeling. De werkgroep heeft zicht gericht op de vraag hoe de uitgaven van de belastingdienst kunnen worden teruggedrongen.

Alles overziende kan geconstateerd worden dat enkele eenmalige structurele besparingsvoorstellen zijn gedaan (bij voorbeeld afschaffen motorrijtuigenbelasting en samenvoeging van inhoudingsplichtigen voor de loonbelasting). Daarmee wordt een groei van de belastingdienst niet afgeremd. Daarom zijn alomvattende maatregelen op het gebied van uitvoering en wetgeving van de loon- en inkomstenbelasting nodig. Bij de uitvoering gaat het om een nog verdergaande automatisering. De wetgeving dient drastisch vereenvoudigd te worden (zie hoofdstuk 6). De werkgroep beveelt aan hiervoor een interdepartementale ambtelijke commissie in te stellen. De geformuleerde veranderingen van de wetgeving moeten reeds gezien worden in het licht van een herziening op lange termijn.

BIJLAGEN

INHOUDSOPGAVE

	Blz.
1. Volume-ontwikkelingen bij de belastingdienst	38
2. Wetswijzigingen vanaf 1 januari 1971 die van invloed zijn geweest op het takenpakket van de belastingdienst	42
3. Werkwijze Inspecties der Directe Belastingen	44
4. Fiscaal regime overheidsuitkeringen	45

VOLUME-ONTWIKKELINGEN BIJ DE BELASTINGDIENST

Overzicht aantal beschreven belastingplichtigen voor de inkomstenbelasting (inclusief T- en P.H.-posten)

Belastingjaar	Belastingplichtigen
1971	3 855 000
1972	4 130 000
1973	4 018 000
1974	4 249 000
1975	4 363 000
1976	4 388 000
1977	4 559 000
1978	4 640 000 ¹
1979	4 800 000 ¹
1980	4 950 000 ¹

¹ = Schatting.

Aantal T- en P.H.-posten

Belastingjaar	T	P.H.
1971	295 765	
1972	297 000	
1973	475 000	9 400
1974	552 000	17 900
1975	572 000	19 800
1976	631 000	24 900
1977	645 000	25 000
1978	551 000 ¹	25 000 ¹
1979	565 000 ¹	25 000 ¹
1980	585 000 ¹	25 000 ¹

¹ = Schatting.

Aantal loonbelastingkaarten ontvangen van inhoudingsplichtigen

Jaar	Aantal
1971	9 583 321
1972	9 881 941
1973	9 790 093
1974	10 214 752
1975	10 408 792
1976	10 623 754
1977	11 468 968
1978	12 083 301
1979	12 324 769
1980	13 212 217

Aantal ingediende aangiften loonbelasting

Tijdstip	Aantal
1-1-1971	1 858 571
1-1-1972	1 864 225
1-1-1973	1 863 116
1-1-1974	1 872 544
1-1-1975	1 924 034
1-1-1976	1 958 156
1-1-1977	2 004 814
1-1-1978	2 078 002
1-1-1979	2 152 624
1-1-1980	2 215 327
1-1-1981	2 057 470

Overzicht van het aantal afgegeven beschikkingen ex artikel 30 van de Wet op de loonbelasting 1964

Jaar	Aantal
1971	81 681
1972	65 000
1973	90 521
1974	140 931
1975	178 333
1976	246 242
1977	271 686
1978	332 379
1979	342 522
1980	451 364

Overzicht van het aantal beschreven belastingplichtigen voor de vennootschapsbelasting

Boekjaar	Aantal
1971	58 865
1972	64 182
1973	72 734
1974	81 769
1975	91 500
1976	100 880
1977	110 533
1978	121 010
1979	131 606
1980	142 000 ¹

¹ = Schatting.

Overzicht van het aantal ter registratie aangeboden akten alsmede het aantal verrichte waarde-onderzoeken

Jaar	Registratie		Aantal verrichte waarde-onderzoeken, waarvan:	
	Notariële akten	huur- en overige onderhandse akten	kantoor-schattingen	ter plaatse
1971	541 505	866 931		
1972	646 563	343 997		
1973	698 073	317 380		
1974	666 865	328 498	202 597	66 053
1975	718 896	310 376	226 391	65 815
1976	819 485	301 029	238 658	76 312
1977	903 162	290 162	266 653	95 413
1978	925 359	274 269	266 309	146 084
1979	819 211	266 866	237 416	205 530
1980	721 179	261 602	239 710	180 066

Overzicht van het aantal geregelde posten successie en schenking

Jaar	Successie	Schenking
1971	40 729	8 929
1972	41 473	9 789
1973	44 284	11 854
1974	44 323	14 785
1975	44 669	15 681
1976	47 185	16 868
1977	46 752	18 902
1978	44 946	24 350
1979	43 485	27 031
1980	45 863	28 096

Aantal aangiften omzetbelasting

Jaar	Aantal
1971	1 723 993
1972	1 659 347
1973	1 722 379
1974	1 787 764
1975	1 821 786
1976	1 899 864
1977	1 988 451
1978	2 108 995
1979	2 166 921
1980	2 201 562

Aantal teruggaven omzetbelasting

Jaar	Aantal
1971	254 412
1972	241 412
1973	277 064
1974	311 672
1975	313 817
1976	329 954
1977	364 551
1978	391 234
1979	447 024
1980	473 036

Aantal documenten bij invoer

Jaar	Aantal
1971	3 410 000
1972	3 613 323
1973	3 616 960
1974	3 598 850
1975	3 580 478
1976	4 082 075
1977	4 261 305
1978	4 353 362
1979	4 485 343
1980	4 556 295

Aantal documenten der invoerrechten en accijnzen

Jaar	Aantal
1977	7 544 882
1978	7 635 768
1979	7 947 563
1980	7 976 793

Overzicht van het aantal aanslagen, dwangbevelen en aanslagen in beslag

Jaar	Aantal aanslagen	Aantal dwangbevelen	Aantal aanslagen in beslag
1971	14 778 169	2 142 263	
1972	14 467 309	1 905 200	
1973	14 737 727	1 771 648	
1974	15 611 148	1 890 775	
1975	14,5 mln.	1,9 mln.	157 000
1976	14,5 mln.	1,9 mln.	166 000
1977	14 mln.	1,8 mln.	171 000
1978	16,4 mln.	1,7 mln.	165 000
1979	16,3 mln.	1,7 mln.	170 000
1980	15,7 mln.	1,8 mln.	194 000

Aantal lopende posten per 31/12 en aantal kaarten achterstallige posten per 31/12

Jaar	Lopende uitstellen	Kaarten achterstallige posten
1977	105 941	568 156
1978	122 976	609 201
1979	135 101	645 765
1980	165 672	798 645

Achterstand invordering inkomstenbelasting naar de toestand aan het einde van het jaar

Jaar	Percentage	Bedrag
1977	16,2	1905 mln.
1978	19	2579 mln.
1979	20,9	2913 mln.
1980	21,6	3243 mln.

Achterstand invordering vennootschapsbelasting

Jaar	Percentage	Bedrag
1977		geen gegevens bekend
1978	15,1	1954 mln.
1979	21	2667 mln.
1980	22,5	3576 mln.

Oninbaar geleden bedragen inzake alle middelen

Jaar	Bedrag
1974	267 mln.
1975	359 mln.
1976	399 mln.
1977	552 mln.
1978	590 mln.
1979	785 mln.
1980	1158 mln.

1971

- 10 790 Wijziging van de loon- en inkomstenbelasting.
- Wijziging van de eigen woningregeling (aftrek onderhoudskosten vervalt in verband met invoering van een nettoforfait).
 - Wijziging regime arbeidskosten en reiskosten (5%-regeling wordt 4%-regeling met forfaitaire reiskostenregeling).
 - Wijziging van de autokostenfictieregeling.
 - Wijziging van de aftrekregeling gehuwde vrouw (uitbreiding en verdergaande differentiatie in de aftrekregeling).
 - Invoering van een gedifferentieerde zelfstandigenaftrek.

1972

- 11 507 Invoering van accijnsheffing voor alcoholvrije dranken.
- 11 512 Verruiming van de zelfstandigenaftrek in de inkomstenbelasting.
- 11 513 Wijziging invordering van inkomsten- en vermogensbelasting. (versnelde invordering).

1973

- 11 796 Vervanging van de Schoolgeldwet door de Wet School- en Cursusgeldwet 1972.
- 11 818/ (Gefaseerde) invoering van de Fiscale Oudedagsreserve voor zelfstandigen en
12 002 vervallen van de zelfstandigenaftrek.
- 11 820 Invoering fiscale begeleiding spaarloon in de loon- en inkomstenbelasting.
- 11 879 Wijziging van de structuur tarief inkomstenbelasting, o.a.
- invoering schijventarief.
 - invoering van een beperkte zelfstandige belastingheffing van de gehuwde vrouw.
 - invoering aftrek onvolledig gezin.
 - invoering mogelijkheid tot rolwisseling.
- 11 930 Aanpassingen loonbelasting en sociale verzekeringswetten aan de wijzigingen van de structuur tarief inkomstenbelasting.
- 12 032 Optrekking van de aanslaggrens inkomstenbelasting van f 18 000 tot f 25 000.
- 12 634 Vereenvoudiging van de eigen woningregeling in de inkomstenbelasting voor bedrijfspanden.
- 12 605 Wijziging van de eigen woningregeling in de inkomstenbelasting voor monumentenpanden (herinvoering van de onderhoudskosten voor monumentenpanden).

1974

- 12 471 Invoering van de aftrek buitengewone lasten voor kleding en beddegoed.
- 12 606/ (Tijdelijke) voorzieningen voor uitsluitend AOW-/AWW-genietenden.
13 105

1975

- 12 919/ Verruiming mogelijkheden vervroegde afschrijving, investeringsaftrek en
13 428 verliescompensatie in de inkomsten- en vennootschapsbelasting.
- 13 004 Invoering coming-backservice – verdeling van bedrijfslasten over opvolgende jaren – in de inkomsten- en vennootschapsbelasting.
- 13 102 Optrekking grens neveninkomsten voor het opleggen van aanslagen in de inkomstenbelasting van f 400 tot f 600.
- 13 194 Invoering zelfstandigenaftrek voor kleine zelfstandigen.

1976

- 13 630 Wijziging van de inkomstenbelasting, w.o. uitbreiding van de zelfstandige belastingheffing van de gehuwde vrouw met WAO-uitkeringen.
- 13 637 Wijziging van de vermogensbelasting door invoering van een (gedeeltelijke) vrijstelling voor ondernemingsvermogen.

1977

- 14 051 Verhoging vrijstellings- en reductiegrenzen voor de premieheffing volksverzekeringen.
- 14 053 Wijziging van de inkomstenbelasting met betrekking tot het belasten van rente begrepen in levensverzekeringsuitkeringen.
- 14 171 Wijzigingen van de inkomstenbelasting, onder meer belangrijke aanpassing van de forfaitaire reiskostenbedragen.
- 14 181 (Aanvang) herstructurering kinderbijslag/kinderaftrek.
- 14 490 Invoering aftrek buitengewone lasten in loon- en inkomstenbelasting voor kosten gezinshulp van één-ouder gezinnen.

1978

- 14 377 Invoering van de Wet Investeringsrekening (WIR/SIR) met aanpassing van de Wet op de inkomsten/vennootschapsbelasting met ingang van mei 1978.
- 14 832 Verhoging van de grenzen voor teruggaaf op verzoek van voorheffingen voor de inkomstenbelasting en premieheffing.
Verhoging van de grens voor teruggaaf dividendbelasting.
- 14 836 Beperking van de teruggaafmogelijkheid vermogensbelasting op grond van de 80%-regeling voor minderjarige kinderen zonder arbeidsinkomsten.
- 15 090 Belastingmaatregelen in afwachting Besluitvorming Rapport Hofstra,
- 15 341 invoering:
— algemene winstaf trek
— bijzondere winstaf trek
— rente-vrijstelling

1979

- 15 336 Wijziging van de Wet op de inkomstenbelasting.
— uitbreiding van de huurwaardetabel.
Wijziging van de Wet op de omzetbelasting in verband met de aanpassing van de wetgeving aan de zesde b.t.w.-richtlijn,
— aantal wijzigingen in de sfeer van het onroerend goed;
— aantal wijzigingen in de sfeer van de vrijstellingen;
— wijziging in de bepalingen inzake in- en uitvoer.
- 15 344 Wijzigingen in de inkomstenbelasting in verband met doorvoering 2de fase herstructurering kinderbijslag/kinderaf trek
— wijziging meervoudige kinderaf trek 16- en 17-jarigen;
— beperking kinderaf trek voor eerstgeboren kinderen, jonger dan 3 jaar.
- 15 516 Wijzigingen in de loon- en inkomstenbelasting in verband met oneigenlijk gebruik (reparatiewetgeving).
— vooruitbetaalde en meegekochte rente;
— fictief rendement.

1980

- 15 683 Doorvoering derde — en laatste — fase herstructurering kinderbijslag/kinderaf trek; vervallen kinderaf trek voor de loon- en inkomstenbelasting.
Invoering forfaitaire buitengewone lastenaf trek voor kinderen, voor wie geen kinderbijslag wordt ontvangen.

1981

- 15 905 Wijziging van de vermogensbelasting.
Invoering van een aantal subjectieve vrijstellingen.
- 15 992 Beperking van de aftrek buitengewone lasten ter zake van premies voor ziektekostenverzekering.
- 16 016 Wijziging van de Successiewet met diverse belangrijke aanpassingen.
- 16 475 Wijziging van de loon- en inkomstenbelasting met onder meer een differentiatie in de arbeidsongeschiktheidsaf trek.

Lopende voorstellen/wetsontwerpen, met gevolgen bij invoering

- 13 965/ Vermogensaanwasdeling
- 15 007/
- 15 316
- 15 835 Nota «Op weg» (belastingheffing gehuwde vrouw/samenwonenden)
- 15 968 Wijziging in de inkomstenbelasting in verband met oneigenlijk gebruik van het bijzondere tarief.
- 16 404 Wijziging in de inkomstenbelasting en premieheffing volksverzekeringen met betrekking tot de regelingen over het al dan niet opleggen van aanslagen.
-

Om enig inzicht te verschaffen in de werkwijze op de Inspecties der Directe Belastingen volgt een summier beschrijving van de wijze waarop de belastingheffing wordt uitgevoerd.

De aangiftebiljetten worden met behulp van een centraal adressenbestand vanuit Apeldoorn geautomatiseerd aan de belastingplichtigen die daarvoor in aanmerking komen, toegezonden. Controle op binnenkomst van de aangiften en eventuele verzending van aanmaningen vinden op de inspecties plaats. Nadat de aangiften zijn binnengekomen, verzorgen de inspecties de volgende bewerkingen.

– *voorbewerking:*

alfabetisch rangschikken; controle op volledigheid (bijlagen, handtekening); tellingen controle; opleggen (nader) voorlopige aanslag; coderen op moeilijkheidsgraad; bijvoegen loonbelastingkaart(en) en andere renseignementen;

– *aanslagregeling:*

controle op juistheid en volledigheid van de gepresenteerde feiten; bij ondernemers eventueel boekenonderzoek; juridische beoordeling; vaststellen van de elementen die van belang zijn voor de aanslag;

– *nabewerking:*

opnemen van de elementen op invoerdocument voor geautomatiseerde verwerking (elementennota); verzending van deze documenten aan computercentrum in Apeldoorn;

– *aanslag:*

verpensen van gegevens van elementennota's; geautomatiseerde berekening en verzending van de aanslag; geautomatiseerde inning/betaling van de te vorderen/terug te geven bedragen.

FISCAAL REGIME OVERHEIDSUITKERINGEN

Overheidsuitkeringen en -verstrekkingen zijn belastbaar voor de inkomstenbelasting indien zij voor de genietter moeten worden aangemerkt als winst uit onderneming, inkomsten uit arbeid of inkomsten uit vermogen. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen eenmalige uitkeringen en periodieke uitkeringen.

Overheidsuitkeringen die niet onder deze bronnen kunnen worden gerangschikt zijn alleen belastbaar indien zij een *periodiek* karakter hebben. Vele van deze uitkeringen zijn ter vergemakkelijking van de heffing van inkomstenbelasting onder de loonbelasting gebracht. Een inventarisatie van de belangrijkste uitkeringen levert het volgende beeld op.

Uitkeringen Werkloosheidswet (WW), Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) en Ziektewet (ZW)

De financiering geschiedt door het heffen van premies van werkgevers en werknemers. Ook de overheid draagt bij in de financiering, voor de WAO door een rijksbijdrage en voor de WW door de helft van de premie te betalen. De premie die door de werkgever wordt betaald, behoort niet tot het loon van de werknemer; de premie van de werknemer zelf is voor de belastingheffing aftrekbaar. De uitkeringen hebben een inkomensvervangend karakter en zijn aan de loonbelasting onderworpen.

De inhouding vindt plaats aan de hand van tijdvaktabellen. Voor loonsuppleties WW geldt een proportioneel tarief. Praktische moeilijkheden doen zich niet voor.

Uitkeringen Algemene Ouderdomswet (AOW), Algemene Weduwen- en Wezenwet (AWW), Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW), Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ)

De financiering geschiedt door het heffen van premies van de verzekerden (werknemers en zelfstandigen) en van werkgevers. Daarnaast verstrekt het Rijk nog een jaarlijkse bijdrage ten behoeve van de AOW, de AKW en de AWBZ.

Voor zover de premie door de werkgever is verschuldigd, behoort zij niet tot het loon. De premie die de verzekerde zelf is verschuldigd, is voor de belastingheffing aftrekbaar.

De AOW-, AWW- en AAW-uitkeringen hebben een inkomensvervangend, c.q. aanvullend karakter en zijn aan de loonbelasting onderworpen. De inhouding vindt plaats aan de hand van tijdvaktabellen. Praktische moeilijkheden doen zich vrijwel niet voor.

De AKW- en AWBZ-uitkeringen zijn om technische redenen niet aan de belastingheffing onderworpen. De belastingvrije AKW is in de plaats gekomen van de fiscale kinderaftrek; de AWBZ is vrij omdat de uitkeringen ter zake van bijzondere ziektekosten in vrijwel alle gevallen tot dezelfde bedragen als buitengewone lasten aftrekbaar zouden zijn.

Uitkeringen Wet Werkloosheidsvoorzieningen (WWV) en Wet Sociale Werkvoorzieningen (WSW)

De financiering geschiedt uit de algemene middelen. De uitkeringen hebben een inkomensvervangend karakter en zijn aan de loonbelasting onderworpen. Inhouding vindt plaats aan de hand van tijdvaktabellen. Voor loonsuppleties WWV geldt een proportioneel tarief. Praktische moeilijkheden doen zich vrijwel niet voor.

Uitkeringen Algemene Bijstandswet (ABW)

De financiering geschiedt uit de algemene middelen. De ABW-uitkeringen zijn verschillend van karakter, terwijl ook de hoogte van de uitkeringen sterk kan variëren. Er zijn uitkeringen met een inkomensvervangend karakter (bijvoorbeeld de rijksgroepsregelingen), uitkeringen met een inkomensaanvullend karakter (uitkeringen tot aan het bestaansminimum) en inkomensafhankelijke tegemoetkomingen voor bijzondere bestaanskosten (ziektkosten, gezinshulp, huisvesting en levensonderhoud in bejaardentehuizen, kindertehuizen en verpleeginrichtingen).

Voor de beoordeling van de belastbaarheid van uitkeringen op grond van de ABW moet een onderscheid gemaakt worden tussen periodiek en eenmalig verleende uitkeringen. Periodiek verleende bijstand en eenmalig verleende bijstand aan personen aan wie tevens periodiek bijstand wordt verleend, zijn belast. Eenmalig verleende bijstand is onbelast. Afzonderlijke vergoedingen voor bijzondere ziektekosten (kosten die boven het ziekenfondspakket uitgaan) zijn vrijgesteld.

Voor de inhouding van loonbelasting geldt voor bijstandsuitkeringen (met uitzondering van de uitkeringen op grond van de Rijksgroepsregelingen Oorlogsslachtoffers 1940–1945, Gerepatrieerden, Ambonezen en Zelfstandigen) een bijstandpercentagetarief dat niet voor alle uitkeringen even hoog is. De in te houden loonbelasting en de premies volksverzekeringen komen voor rekening van het Rijk. In de praktijk levert de belastingheffing van bijstandsuitkeringen nogal wat problemen op, met name in de gevallen waarin achteraf een aanslag IB moet worden opgelegd.

Het bijstandpercentagetarief is afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden van de uitkeringsgenietenden. Het tarief is niet inkomensafhankelijk, waardoor een reële afstemming van de voorheffing op de uiteindelijk bij het individu te heffen inkomstenbelasting (indien althans een aanslag IB moet worden opgelegd) in vele gevallen niet wordt bereikt. Gevolg hiervan is dat bij de heffing van inkomstenbelasting in vele gevallen inhaaleffecten optreden en in andere gevallen teruggaaf van door het Rijk betaalde belasting en premies moet worden verleend. Het beter afstemmen op de uiteindelijk verschuldigde inkomstenbelasting stuit op de volgende bezwaren:

1. een brutering van bijstandsuitkeringen die inhaaleffecten in de inkomstenbelasting voorkomt, moet worden afgestemd op het totale inkomen. Dit moet eigenlijk betreffen het totale inkomen over het jaar waarin de bijstand wordt verstrekt. Over dit gegeven beschikt de bijstandverlenende instantie niet; zeker niet in het begin van het jaar waarin de bijstand wordt verleend. Ook overigens vormt een inkomensafhankelijke verbijzondering van het percentagetarief een te zware belasting voor de uitkerende instanties;
2. een verbijzondering van het percentagetarief zou grote problemen geven wat betreft de indeling in nieuwe categorieën van aanvullende-bijstandstrekkingen;
3. vanuit het totaal van de bijstandsverlening gezien, zijn de fiscale probleemgevallen gering in aantal, niettemin zouden er in verhouding aanzienlijke bruteringskosten moeten worden gemaakt: een uitkering van f 50 000 voor verblijf in een inrichting moet bruto uitkomen op stel f 110 000.

Het oplossen van de bijstandsproblematiek in de uitvoerings sfeer geeft ook grote problemen. Door de diversiteit van gevallen zijn algemene regels moeilijk hanteerbaar.

Huursubsidies

De financiering geschiedt uit de algemene middelen. De huursubsidie is een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de huurlasten en is aan de loonbelasting onderworpen. Inhouding vindt plaats aan de hand van een bijzondere tabel (percentagetarief) die is afgestemd op de verschuldigde inkomstenbelasting. De loonbelasting en premies volksverzekeringen komen voor rekening van het Rijk. In de praktijk doet zich het probleem voor dat de

genieter onvoldoende op de hoogte is van het feit dat het gaat om een bruto, te belasten subsidie, die in de praktijk aan hem of haar na inhouding van belastingen en premies als nettosubsidie wordt uitgekeerd, zodat de inspecties op dit onderdeel in de aangiften vaak een correctie moeten toepassen.

Studietoelagen WVO

De financiering geschiedt uit de algemene middelen. Het betreft hier inkomensafhankelijke tegemoetkomingen aan ouders ten behoeve van bepaalde leerlingen. De loonbelasting wordt geheven volgens een bijzondere tabel waarbij het tarief is afgestemd op het inkomen van de ouder. De loonbelasting en premies volksverzekeringen komen voor rekening van het Rijk. In de praktijk doen zich problemen voor in de invorderings sfeer.

Andere aan de loonbelasting onderworpen uitkeringen

In artikel 11, uitv. Besluit LB is nog een aantal andere uitkeringen onder de heffing van loonbelasting gebracht. Het betreft hier onder meer kostwinnersvergoedingen militairen, buitengewone pensioenen en invaliditeits- en ongevallenuitkeringen op grond van wettelijke bepalingen.

De uitkeringen hebben een inkomensvervangend karakter. De inhouding van loonbelasting vindt plaats aan de hand van tijdvaktabellen. Praktische problemen doen zich weinig voor.

Niet aan de heffing van loonbelasting onderworpen periodieke uitkeringen

De belangrijkste belastbare uitkeringen die niet aan een voorheffing zijn onderworpen, zijn:

1. Rijksbijdragen eigen-woningbezit

De financiering geschiedt uit de algemene middelen. Het zijn inkomensafhankelijke tegemoetkomingen. De heffing van inkomstenbelasting levert vrijwel geen problemen op.

2. Studiebeurzen

De financiering geschiedt uit de algemene middelen. Het zijn voor de genietters inkomensvervangende uitkeringen die veelal afhankelijk van het inkomen van de ouder zijn. De uitkeringen zijn belastbaar voor de inkomstenbelasting. In de praktijk vindt veelal geen belastingheffing plaats, omdat de studenten in het algemeen geen aangifte doen en om praktische redenen ook geen aangiftebiljet toegestuurd krijgen. De beurs blijft of beneden de belastingvrije som of de student kan een aantal aftrekposten geldend maken. In de gevallen waarin wel een aanslag wordt opgelegd, ontstaan vaak invorderingsmoeilijkheden.

3. Beeldende-kunstenaarsregeling

De financiering geschiedt uit de algemene middelen. Het zijn inkomensvervangende uitkeringen aan kunstenaars, afhankelijk van de door hen ingeleverde kunstproducties. De heffing van inkomstenbelasting over deze belastbare uitkeringen levert, gelet op het betrekkelijk gering aantal gevallen, in het algemeen geen praktische problemen op. In een enkel geval ontstaan problemen indien in één kalenderjaar uitkeringen worden gedaan welke strekken tot voorziening in het levensonderhoud voor meer dan 12 maanden.

4. Alphahulp-subsidies

De financiering geschiedt indirect uit de algemene middelen. Het betreft hier inkomensafhankelijke subsidies van door de overheid gefinancierde instellingen voor gezinszorg aan particulieren ter zake van het in dienst hebben van gezinshulpen (alphahulpen). De uitkeringen worden om praktische redenen bij aanschrijving buiten de belastingheffing gebracht.