

## Kindvriendelijke maatregelen in de fiscaliteit: de lege ferenda

Philippe Lion (\*)

*Fiscale hervorming is niet meer weg te denken uit de Belgische politieke agenda. De auteur beoogt een oplossing te vinden voor een kindvriendelijker fiscaal systeem. Daartoe belicht hij in het eerste deel hoe de Belgische overheid vandaag rekening houdt met de gezinssamenstelling, in het bijzonder de kinderen en de aan hen verbonden kosten. Het tweede deel is een, deels rechtsvergelijkend, onderzoek van de mogelijk toepasbare technieken. Het laatste deel bevat tenslotte het "ideaal" belastingstelsel: een wens de lege ferenda...*

*La réforme fiscale est un sujet brûlant de l'actualité politique belge. L'auteur recherche une solution pour un régime fiscal plus avantageux envers les enfants. A cet effet il décrit, dans une première partie, comment l'état belge tient compte de la structure familiale, plus particulièrement des enfants et des coûts qu'ils entraînent. Dans un deuxième temps, il examine les différentes techniques possibles, entre autres sous une optique comparative. La dernière partie propose un régime fiscal "idéal": un vœu de lege ferenda...*

*The fiscal reform cannot be thought away from Belgian politics. It is the author's purpose to assess the feasibility of a more child-caring tax system. He analyses in a first part how the Belgian government takes into account the family structure; special attention is given to the children and their related costs. The second part inquires into the possible techniques, partly from a comparative point of view. Finally, an "ideal" tax system is proposed: a wish de lege ferenda...*

### I. FISCAAL INHOUDELIJKE ASPECTEN

#### §1. DE KINDVRIENDELIJKE MAATREGELEN IN BELGIE

De Belgische fiscaliteit inzake kinderen is één van de meest complexe in Europa. Het is een heterogeen systeem, dat verschillende technieken combineert om zo rekening te houden met de verminderde draagkracht, voortvloeiend uit de gezinslasten. Dit gebrek aan eenvoud en helderheid is één van de fundamentele redenen waarom het systeem wordt bekritiseerd en

(\*) Met dank aan Michel De Preter en Peter Geuens.

waarom aan alternatieven (hervorming *en* vereenvoudiging) wordt gedacht.

#### A. Regeling buiten het kader van het gezin

Onderhoudsrenten, door ouders aan hun kinderen betaald (of omgekeerd), zijn ten belope van 80 % aftrekbaar van het belastbare inkomen van de uitkerende ouder(s) (art. 71 §1 3° W.I.B.).

Opdat dergelijke rente aftrekbaar zou zijn, moeten evenwel vier voorwaarden worden vervuld :

1. De rente moet worden uitgekeerd op basis van een *wettelijke onderhoudsverplichting* krachtens een artikel uit het B.W. of het Ger. W. Bijvoorbeeld :
  - in geval van echtscheiding op grond van bepaalde feiten of 5 jaar feitelijke scheiding : art. 303 B.W.
  - in geval van scheiding van tafel en bed : art. 311bis B.W.
  - meer algemeen : art. 203, 205, 205bis, 206 en 207 B.W.
2. De begunstigde mag *niet (meer) tot het "gezin" behoren*. Het begrip "gezin" wijst op een feitelijke toestand van samenwonen. Deze voorwaarde creëert een bijzonder probleem voor de renten die uitgekeerd worden aan buitenhuis wonende studenten. De Administratie is hier van mening dat het kind de gezinswoning slechts heeft verlaten voor zijn studies ; men beschouwt hem bijgevolg als lid van het "gezin". Daartegenover wordt aangenomen dat dit niet meer het geval is wanneer uit de feiten blijkt dat het kind de gezinswoning heeft verlaten om een eigen huishouden te stichten. Elk geval moet afzonderlijk worden beoordeeld, rekening houdend met alle feitelijke elementen die het karakteriseren.
3. De rente moet *regelmatig* (met een zekere periodiciteit) worden uitbetaald.
4. De regelmatige uitbetaling van de rente moet worden *bewezen*.

Principieel is de rente enkel aftrekbaar indien de begunstigde behoeftig is. Maar in de praktijk zal de rente :

- aftrekbaar zijn zonder enig bewijs van behoeftigheid, wanneer het bedrag ervan door een rechterlijke beslissing vastgesteld werd of als normaal kan beschouwd worden gelet op de feitelijke situatie ;
- niet aftrekbaar zijn wanneer de toekenning niets anders is dan een vorm van belastingontduiking.

## B. Regeling binnen het kader van het gezin

*Algemene regel.* – Voor de kinderen die ze ten laste hebben, worden aan de belastingplichtigen bepaalde verminderingen op de verschuldigde belasting toegestaan. Deze belastingverminderingen worden bepaald in functie van de rang van het kind en ook, binnen bepaalde grenzen, in functie van het bedrag van de verschuldigde belasting (art. 81 §1 W.I.B.).

*Kinderen ten laste.* – Worden beschouwd als kinderen ten laste van de belastingplichtige:

- zijn afstammelingen of die van zijn echtgenoot, en
- de kinderen die hij volledig of hoofdzakelijk ten laste heeft (vóór hun meerderjarigheid),

mits ze aan de volgende voorwaarden voldoen:

1. Het kind moet op 1 januari van het aanslagjaar (A.J.) effectief deel uitmaken van het gezin.

Bijvoorbeeld:

- een kind dat geboren is op 31 december 1986 wordt als ten laste beschouwd voor het aanslagjaar 1987 (inkomsten 1986);
- daartegenover het kind dat op 31 december 1986 het gezin verlaat (bv. om te trouwen) wordt niet meer als ten laste beschouwd voor het aanslagjaar 1987.

2. Het kind mag gedurende het vorige jaar zelf geen bestaansmiddelen hebben genoten die meer dan 60.000 Fr. (A.J. 1987) netto bedragen. Hiervoor komen enkel in aanmerking: alle regelmatige of occasionele inkomsten van het kind die niet worden gecumuleerd met de inkomsten van zijn ouders. Komen niet in aanmerking: studiebeurzen, wettelijke gezinstoelagen, premies van voorhuwelijkssparen, bedrijfsinkomsten van het jaar van de legerdienst, militievergoedingen,...

Indien de bestaansmiddelen van het kind meer dan 60.000 fr. bedragen, dan wordt hij niet meer als ten laste beschouwd, maar wel als fiscaal zelfstandig.

3. Het kind wordt niet als ten laste van de belastingplichtige beschouwd (zelfs indien het effectief deel uitmaakt van het gezin) vanaf het ogenblik dat deze laatste hem een uitkering of vergoeding betaalt (onder welke vorm ook), die hij als professionele last afrekt.

*Gehandicapte kinderen.* – Kinderen, die aan deze voorwaarden voldoen en die daarenboven voor tenminste 66% getroffen zijn door ontoereikendheid of vermindering van lichamelijke of geestelijke geschiktheid wegens een of meer aandoeningen, worden dubbel gerekend.

*Andere voordelen voor kinderen ten laste.* – Zonder in detail te treden, mag worden opgemerkt dat er in de personenbelasting nog andere fiscale voordelen zijn voor kinderen ten laste (of zelfs ruimer: personen ten laste):

- de aftrek op het kadastraal inkomen: 120.000 fr. + 10.000 fr. per persoon ten laste (art. 10 W.I.B.);
- de aftrek op de aankoopprijs van sommige effecten (regime Monory): 40.000 fr. + 10.000 fr. per persoon ten laste (art. 71 §1 8° W.I.B. K.B. nr. 15 en nr. 150) (slechts van toepassing tot het aanslagjaar 1987);
- de verminderingen voor levensverzekeringen: 30% met persoon ten laste i.p.v. 25% zonder (art. 87 bis W.I.B.);
- bijkomende aftrek voor hypothecaire interesten (art. 54, 3° W.I.B.)(1).

*Regeling i.v.m. de voorheffingen.* – Volledigheidshalve moet nog worden aangestipt dat de gezinslasten ook verminderingen van de bedrijfs- en de onroerende voorheffingen tot gevolg hebben. Anders zou men immers tot gecompliceerde verrekeringen moeten overgaan die het systeem nog incoherenter zouden maken (2).

### C. Aftrekbaarheid van de kosten voor kinderen?

*Algemene regel.* – De onderhouds- en opvoedingskosten voor de kinderen mogen niet, volgens de Administratie, als bedrijfslast worden afgetrokken. Luidens art. 50, 2° W.I.B. worden die kosten immers beschouwd als uitgaven van persoonlijke aard, die niet inherent zijn aan de uitoefening van een bedrijfsactiviteit.

*Een snuffje.* – Desalniettemin moet de aandacht worden getrokken op een recente fiscale regeling, die de mogelijkheid voorziet om de bezoldigingen betaald of toegekend aan een huisbediende gedeeltelijk af te trekken (art. 71 §1 7° en §2 bis W.I.B.). Ouders zouden die maatregel kunnen gebruiken om de bewaringskosten van hun kinderen af te trekken. De maatregel kan echter niet gebruikt worden om de kosten van de kinderbewaarplaats af te trekken (dus alleen de kosten van bewaring door een huisbediende).

### D. Evaluatie

#### 1. Evaluatie van de kindvriendelijkheid van de Belgische overheid

*Algemeen.* – De tegemoetkoming voor gezinslasten van de Belgische overheid gebeurt via twee kanalen: de fiscale verminderingen (supra) en de kinderbijslagen. Om correct te evalueren, moeten deze twee facetten samen worden genomen.

(1) DE WASCH, E., "Le fisc et vos enfants", R.G.F., 1987, 1 bis.

(2) *Id.*, 8.

*Kindvriendelijk aan de top.* – Uit een studie van S.Andersen & Co over fiscale en parafiscale druk in negen landen blijkt dat België het kindvriendelijkst is! (3). De resultaten werden bereikt door voor ieder loonkostniveau het netto besteedbaar inkomen van kinderloze gezinnen te vergelijken met dat van gezinnen met twee kinderen. Het is evenwel niet onmogelijk dat de resultaten enigszins anders zouden zijn bij een vergelijking met gezinnen met meerdere kinderen.

Daarbij moet worden opgemerkt dat de studie het enkel heeft over de beïnvloeding door de overheid van het netto besteedbaar inkomen in functie van het aantal kinderen. Kindvriendelijkheid heeft eigenlijk ook te maken met de kosten voor gezondheidszorg, de kwaliteit van het onderwijs en allerlei andere diensten.

## 2. *Evaluatie van de fiscale tegemoetkomingen*

Het Belgische systeem van fiscale tegemoetkomingen voor gezinslasten binnen het kader van het gezin (kinderlasten in het bijzonder) wordt door de meerderheid van de rechtsleer negatief beoordeeld. Vele auteurs vinden het systeem hybridisch. Zij reageren tegen het feit dat de belastingverminderingen evenredig met het inkomen toenemen (4). Vandaar dat verschillende alternatieve systemen gecreëerd werden en dat het huidige systeem door de Koninklijke Commissie tot hervorming en harmonisering van de fiscaliteit grondig werd herdacht.

## §2. GEZIN EN FISCALITEIT: PROBLEEM VAN TAXATIEËN—HEID

### A. Theorieën i.v.m. gezin en fiscaliteit

1. De volgende vraag is aan de orde: “Moet men al dan niet rekening houden met de gezinslasten bij de belastingheffing?”. Er onderscheiden zich twee visies ter zake (5):

#### *α De individualistische visie*

Deze visie vertrekt van de stelling dat de keuze van een belastingplichtige om al dan niet te trouwen en/of kinderen te hebben geen enkele invloed mag hebben op de belastingheffing. Het is de keuze voor een bepaalde

(3) COUMANS, W., “Hoe gezinsvriendelijk is de Belgische overheid?”, *De Gids*, 1986, 10, 840 e.v.

(4) SCHOLSEM, J.C., “La famille et l'impôt sur le revenu”, *Ann.Fac.Dr.Liège*, 1976, 48; VANISTENDAEL, F., “Gezinsfiscaliteit”, *R. W.*, 1981-82, 2382.

(5) AUTENNE, J., “Réflexion sur une réforme de l'IPP en Belgique à la lumière de l'expérience européenne”, *Reflets et perspectives de la vie économique*, 1986, 2/3, 139.

levensstijl (zoals men ook kan kiezen voor het vrijgezellenleven met kostbare leefgewoonten) waaruit geen fiscale minderontvangsten mogen voortvloeien. Zij houdt dus geen rekening met de gezinslasten van een belastingplichtige.

Het adjectief "individualistisch" zegt genoeg: alleen het individu is het fiscaalrechtelijke subject. Het begrip "gezin" is hier vreemd; dit betekent niet alleen dat er geen rekening wordt gehouden met de gezinslasten, maar ook dat koppels – ongeacht hun statuut – afzonderlijk moeten worden belast.

### *β De familiale visie*

Aanhangers van deze opvatting hebben zich gebaseerd op de volgende redenering: aangezien aan de (progressieve) inkomstenbelasting een herverdelingsfunctie werd toebedeeld, met als uitgangspunt het principe "hoe hoger het inkomen, hoe groter de draagkracht", en dit principe enkel aanvaardbaar is voor zover men rekening houdt met de fiscale draagkracht van de belastingplichtige, en het nominale inkomen onvoldoende is om die draagkracht correct te bepalen, (bijvoorbeeld: een belastingplichtige met 5 kinderen en een inkomen van 700.000 fr. heeft, ondanks een hoger nominaal inkomen, een kleinere draagkracht dan een andere zonder kinderen en met een inkomen van slechts 500.000 fr.) moet de fiscale draagkracht van een belastingplichtige medebepaald worden door andere factoren dan het nominale inkomen: de gezinslasten.

Vertrekkend van het essentieel geworden begrip "fiscale draagkracht" (capacité contributive) houdt de familiale visie wel rekening met de gezinslasten om de belasting te bepalen. Het begrip "gezin" treedt aldus het domein van de fiscaliteit binnen.

2. De vraag of we al dan niet rekening moeten houden met de gezinslasten is ontegensprekelijk nauw verbonden met de vraag over de keuze van de taxatieëenheid. Voor de hele systematiek van de personenbelasting is die keuze van fundamenteel belang.

### **B. De taxatieëenheid in België**

*Regeling.* – Het principe is de samenvoeging (cumul) van de inkomsten van man, vrouw en kinderen: de inkomsten worden gezamenlijk belast alsof het om één inkomen ging (art. 73 W.I.B.). Dit regime wordt wel genuanceerd door:

1. de *decumul* van de bedrijfsinkomsten van de echtgenoot die er het minste heeft, wanneer de gezamenlijke bedrijfsinkomsten van beide echtgenoten de 750.000 fr. niet te boven gaan;
2. de *splitsing* van de bedrijfsinkomsten, indien ze de 750.000 fr. niet te boven gaan:

- ofwel wanneer slechts één van de echtgenoten bedrijfsinkomsten heeft.
- ofwel wanneer het voordeel dat voortvloeit uit de toepassing van de decumul kleiner is dan dat uit de splitsing.

Volgens deze "splitsing à la Belge" (A.J. 1987) worden de bedrijfsinkomsten enkel ten belope van 73 % in aanmerking genomen om de gemiddelde aanslagvoet te bepalen. Die aanslagvoet wordt dan op het totale inkomen toegepast.

Voor beide aanpassingen gelden overgangsbepalingen wanneer het inkomen meer dan 750.000 fr. bedraagt.

*Oorsprong.* – Uit de cumul blijkt dat de Belgische wetgever de familiale visie aanhangt. Deze aparte fiscale behandeling van het gezin heeft twee verklaringsgronden :

1. *sociologisch* wordt de gezinsstructuur als de ideale samenlevingsvorm beschouwd, zozeer zelfs dat alle maatschappelijke structuren op het gezin gericht zijn ;
2. *juridisch* is het gezin een samenlevingsverband dat bestaat uit een geheel van rechten en plichten tussen gehuwden (6). Zulk een benadering van het gezin leeft nog sterk in ons rechtsbewustzijn. De formele binding die het huwelijk kenmerkt, ontbreekt bij andere samenlevingsvormen en vormt, volgens sommigen, een beletsel om tot een volledige gelijkstelling over te gaan.

*Evaluatie.* – Statistieken tonen aan dat het principe van de cumul van de inkomsten eerder de uitzondering is geworden, terwijl decumul en splitsing de algemene regel vormen. In het aanslagjaar 1985 (inkomsten 1984) werden slechts ongeveer 100.000 gezinnen belast op hun gecumuleerde inkomsten, wat overeenkomt met ca. 5% van de gezinnen. Het is dus niet belangrijk allerlei filosofische, sociologische en andere argumenten pro of contra op te werpen, maar eerder de vraag te stellen of de cumulregeling nog gehandhaafd moet worden, gelet op de groeiende weerstand tegen die maatregel en het beperkt toepassingsgebied.

*Commissie voor de hervorming van de fiscaliteit.* – In deze context heeft de Koninklijke Commissie voorgesteld om van het principe van de cumul af te stappen en het te vervangen door decumul of splitsing 70/30 – al naargelang er twee of slechts één bedrijfsinkomsten zijn in het gezin – op de totaliteit van de inkomsten en zonder plafond (7). Het is moeilijk uit te

(6) STEVENS, L.G.M., *Belasting naar draagkracht*, Kluwer, Samson, 1980.

(7) *Verslag van de Koninklijke Commissie tot Hervorming en Vereenvoudiging van de fiscaliteit*, Min. Fin., s.l.s.d., 281 p.

maken of dit het beste voorstel is ; de keuze van de taxatieëenheid hangt van tal van parameters af.

### C. De keuze van de taxatieëenheid

#### 1. *Evolutie* (8)

De taxatieëenheid werd lang bepaald aan de hand van de “verbruikseenheid” (l'unité consommatrice). Als één taxatieëenheid werd beschouwd de verbruiksgemeenschap, bestaande uit de echtgenoten, hun kinderen en eventuele andere personen ten laste. Deze beschouwing paste in een maatschappij, gebaseerd op het huwelijk, waar de man de enige “kostwinner” was. In de belastingstelsels werd vertrokken van de globalisatie van de gezinsinkomsten en werd via bepaalde belastingvoordelen, rekening gehouden met het aantal personen ten laste. Door de evolutie van het sociaal statuut van de vrouw, haar toenemende deelname aan het economisch verkeer en een stijgende tendens om in concubinaat te leven, kwam men tot een stelsel van afzonderlijke belastingheffing. Geleidelijk werd van het begrip “verbruikseenheid” overgestapt naar het begrip “inkomensproducerende eenheid” (unité productrice de revenus). Voor vele landen betekende dit meteen een kentering op het vlak van de taxatieëenheid. Simultaan werd ook een evolutie vastgesteld op het vlak van de tegemoetkomingen voor gezinslasten.

#### 2. *Kort overzicht van de taxatieëenheden* (9)

##### *α Het systeem van de gemeenschappelijke aanslag (cumul)*

De belasting is verschuldigd op de samengevoegde inkomsten van de echtgenoten. De idee dat het huwelijk een duurzame economische entiteit is en bepaalde besparingen toelaat, die voortvloeien uit het louter samenleven, vormt de basis van dit traditionele systeem. Alleenstaanden kunnen van deze zgn. “schaalvoordelen” niet genieten.

Critici beweren dat dit systeem te ver gaat wanneer het beweert dat het samenleven schaalvoordelen meebrengt (10). Weliswaar vloeien er uit het samenleven bepaalde besparingen voort. Doch we mogen niet uit het oog verliezen dat veel uitgaven dubbel moeten worden betaald (bv. bioscoop-tickets, ...). Bovendien zou de cumul vrouwenarbeid discrimineren (infra) (11).

(8) MEULDERS, D., “Fiscalité et famille : état de question”, *Reflets et perspectives de la vie économique*, 1986, 2/3, 159.

(9) MEULDERS, D., “Le choix de l'unité de taxation et l'équité horizontale”, *Cah. Econ. Brux.*, 1977, nr.75, 317 e.v.

(10) SCHOLSEM, J.C., *l.c.*, 31 e.v.

(11) Dit laatste probleem wordt verder behandeld in § 3.



### *β Het systeem van aanslag op de gesplitste inkomsten*

De echtgenoten worden (afzonderlijk), bijvoorbeeld op de helft van hun gecumuleerde inkomsten, belast (een variant hiervan is de familiale quotiënt die we later zullen behandelen). In dit "splitting system" wordt het gezin ook als taxatieëenheid genomen, maar het systeem is zo uitgewerkt dat schaalvoordelen niet in aanmerking worden genomen.

### *γ Het systeem van afzonderlijke aanslag*

Elk individu betaalt hier belasting op eigen inkomsten, ongeacht de familiale toestand. (Een variant hiervan is het systeem waarbij de bedrijfsinkomsten apart worden belast, terwijl de vermogensinkomsten gecumuleerd worden.)

Dit systeem voldoet het best aan de huidige tendenzen van vrijheid en gelijkheid tussen man en vrouw. Een groot nadeel is echter dat het bijzondere problemen oplevert omtrent de tegemoetkomingen voor gezinslasten. Op welke manier moeten trouwens de fiscale voordelen voor kinderen over de inkomsten van man en vrouw worden gespreid?

### *3. Taxatieëenheid en horizontale gelijkheid*

*Algemeen.* – Het probleem van de eerbied voor de horizontale gelijkheid stelt zich in het bijzonder in het kader van keuze van taxatieëenheid. Het belastingsstelsel moet immers alle individuen gelijk behandelen, ongeacht ze al dan niet gehuwd zijn of kinderen hebben.

*Horizontale gelijkheid.* – Horizontale gelijkheid betekent gelijke behandeling van individuen die zich in gelijkaardige situaties bevinden. Dit beschermt het individu tegen willekeur.

*Horizontale gelijkheid contra specifieke doelstellingen.* – Een eerste probleem is dat de billijkheidsvereiste dikwijls in conflict komt met specifieke doelstellingen van economische politiek, die via de fiscaliteit gestimuleerd worden. De overheid wil bijvoorbeeld de nataliteit doen stijgen en schenkt daarom bijzondere fiscale voordelen aan de gezinnen.

*Horizontale gelijkheid contra gelijkaardige situaties.* – Een tweede probleem betreft de keuze tussen de verschillende "gelijkaardige situaties" waarin individuen zich kunnen bevinden. Er bestaan immers heel veel "gelijkaardige situaties" waarop men bedacht kan zijn (12). Welke taxa-

(12) MEULDERS, D., *l.c.*, 1977, 219.

tieëenheid ook gekozen wordt, het is steeds mogelijk een voorbeeld te vinden van individuen die gelijk behandeld zouden moeten worden, maar ten gevolge van de toegepaste taxatieëenheid verschillen : een volledig neutrale taxatieëenheid bestaat niet !

*Gevolg en conclusie.* – Gezien de onmogelijkheid om de keuze alleen aan de hand van de horizontale gelijkheid op te lossen, zal zij tevens moeten afhangen van andere principes, doelstellingen en politieke standpunten, zoals bijvoorbeeld het principe van gelijkheid van man en vrouw in vergelijking met de arbeid, de keuze voor de opvoeding van kinderen in nauw gezinsverband en de optie voor een nataliteitspolitiek.

### **§3. VOORDELEN VOOR DE THUISWERKENDE PARTNER CONTRA DISCRIMINATIE VAN VROUWENARBEID**

#### **A. De Belgische regeling ten gunste van de thuiswerkende partner**

*Probleemstelling.* – De problematiek van de gezinsfiscaliteit situeert zich op de grens tussen de fiscale vriendelijkheid jegens het huwelijk en de fiscale kindvriendelijke maatregelen. Wanneer de wetgever beslist om financieel tussen te komen voor de partner zonder beroepsactiviteit, dan betekent dit o.a. dat hij ruimte laat voor de traditionele opvoedingsmethode voor kinderen.

De voornaamste bestaansreden van een dergelijke maatregel blijft wel dat de wetgever beseft dat gehuwden van één inkomen moeten leven en dat zo een draagkrachtvermindering wordt veroorzaakt t.o.v. de alleenstaande met een zelfde inkomen.

*Artikel 80 §1 W.I.B..* – In België wordt dit opgevangen door, voor de gezinnen met slechts één bedrijfsinkomen beneden een plafond van 750.000 fr., een splitsing 73/27 (A.J. 1987 ; in 1990 : 70/30) toe te passen. Voor de gezinnen met één bedrijfsinkomen tussen 750.000 en 1.500.000 fr. wordt een splitsing 87/13 op de eerste schijf van 750.000 toegepast (eventueel gecorrigeerd). Voor de gezinnen met één bedrijfsinkomen boven 1.500.000 fr. wordt een belastingvermindering van 4.618 fr. toegekend (nogmaals eventueel gecorrigeerd).

*Evaluatie.* – Uit de reeds aangehaalde studie van Andersen & Co blijkt dat België, in vergelijking met de acht andere landen, inzake de tegemoetkoming voor de thuiswerkende partner, een vrij hoge plaats voor de lage inkomens bekleedt maar achteraan komt te staan voor de hogere inkomens. Die resultaten werden bereikt door de financiële situatie te vergelijken

ken van kinderloze echtparen met één inkomen met die van alleenstaanden met een gelijk inkomen (uiteraard ook zonder kinderen)(13).

*Uitbreiding.* – In Frankrijk en West-Duitsland gelden stelsels die technisch vergelijkbaar zijn met ons “splitting-system”, doch geen beperking kennen tot de lage inkomens en tevens een ruimere inkomensplitsing voorzien (50/50). Dit heeft als gevolg dat die landen gekenmerkt zijn door een veel grotere tegemoetkoming voor de partner zonder beroepsinkomen (vooral voor de hogere inkomensgroepen).

In België werden er enkele voorstellen geformuleerd tot uitbreiding van ons stelsel naar het Frans-Duits model(14).

Hierbij moeten we nochtans twee bedenkingen maken :

1. Vergeet men dan geen rekening te houden met de grotere draagkracht voortvloeiend uit de – niet ingerekende – waarde van de onbeloonde arbeid van de thuiswerkende partner(15)?
2. Kan dit geen grote discriminatie van vrouwenarbeid tot gevolg hebben? (Deze problematiek, die sowieso samenhangt met de regeling voor de thuiswerkende partner, wordt in de volgende paragraaf behandeld.)

## B. Fiscale discriminatie van vrouwenarbeid

*Probleemstelling.* – Volgens sommige auteurs bestaat er in het huidige belastingstelsel een dubbele discriminatie ten aanzien van de vrouwenarbeid(16). Ten eerste wordt door de cumulregeling een ongelijkheid geschapen tussen actieve gehuwde vrouwen en andere actieve mensen (in het bijzonder ongehuwde vrouwen). Ten tweede wordt door enerzijds de cumul en anderzijds de fiscale tegemoetkoming voor de thuiswerkende partner de actieve gehuwde vrouw gediscrimineerd in vergelijking met de thuiswerkende gehuwde partner (meestal de vrouw). Die twee fiscale maatregelen moedigen gehuwde vrouwen aan zich niet op de arbeidsmarkt te begeven, wat “un gaspillage en capital humain regrettable” meebrengt(17).

*Artikel 80 §2 W.I.B..* – Onze wetgever heeft dit probleem nochtans ingezien en heeft geprobeerd de discriminatie te compenseren door een aftrek

(13) COUMANS, W., o.c., 843 e.v.; noot 3.

(14) VANISTENDAEL, F., l.c., 2385-2386.

(15) KERTZMAN, E.N., *Belastingheffing van gehuwden en ongehuwden*, Kluwer, Deventer, 1978, 131.

(16) MEULDERS, D., SIX, J.L. en VOETS, L., “La réforme de la fiscalité et le travail de la femme”, *Cah.Econ.Brux.*, 1982, 523 e.v.

(17) MEULDERS, D., l.c., 1977, 324.

van 56.000 fr. toe te laten voor de verwervingskosten van het tweede inkomen van gehuwde koppels.

*Evaluatie.* – Toch blijkt die maatregel nog onvoldoende te zijn. Hierdoor wordt, volgens de reeds aangehaalde auteurs, geen volledige neutraliteit gewaarborgd en worden gehuwde vrouwen eigenlijk aangemoedigd om thuis te blijven.

*Neutraliteit t.o.v. de keuze tussen buitenshuis of thuis werken.* – Een belastingstelsel zal in dit geval slechts neutraal zijn indien de beslissing om buitenshuis te werken – rekening houdend met de kosten voor vervangende huishoudelijke hulp – benadeelt noch bevoordeelt.

Om een dergelijke neutraliteit te verzekeren, zijn er drie maatregelen mogelijk (18), die ongeacht het systeem van taxatieëenheid gelden :

1. de eerste maatregel beoogt de thuiswerkende partner te belasten op basis van het inkomen dat hij zou innen indien hij buitenshuis zou werken. Dit lijkt in de praktijk ontoepasbaar wegens het gevaar voor arbitraire schatting ;
2. de tweede zou de thuiswerkende partner belasten op basis van het geïmputeerde inkomen uit zijn huishoudelijke prestaties. Zulks is al veel realistischer : men zou het geïmputeerde inkomen bijvoorbeeld kunnen bepalen aan de hand van het gemiddelde salaris van de huisvrouwen. Wel dient hierbij opgemerkt dat men zo van een tegemoetkoming zou overstappen naar een supplementaire belasting in hoofde van de thuiswerkende partner ;
3. de derde maatregel zou erin bestaan de uitwerkende vrouw toe te laten de arbeidskosten van de vervangster van haar inkomen af te trekken. Zo zou ze enkel belast worden op het verschil tussen haar bedrijfsinkomsten en een geïmputeerd inkomen uit de huishoudelijke arbeid die ze anders zelf zou verrichten.

Opmerking : een drietal vaststellingen dringen zich op :

- 1° alleenstaanden moeten ook (weliswaar in mindere mate) huishoudelijke arbeid verrichten of laten verrichten. Het zou discriminerend werken, indien zij daarvoor niets zouden mogen aftrekken ;
- 2° de kwantiteit (en dus ook de kosten) van huishoudelijke arbeid variëren in functie van het aantal kinderen (personen ten laste) ;
- 3° een vrouw met een deeltijdse betrekking kan meer tijd en energie aan haar huishouden.

Uit deze vaststellingen kunnen we besluiten dat het aftrekbare bedrag forfaitair moet zijn en bepaald moet worden enerzijds in functie van het

(18) MEULDERS, D., SIX., J.L. en VAN WOUWE, M., "Effets des systèmes d'imposition des revenus sur l'offre de travail des femmes", *Cah. Econ. Brux.*, 1982, 355 e.v. ; KERTZMAN, E.N., o.c., 131

aantal personen ten laste en anderzijds in functie van de wekelijkse duur van de arbeidsprestaties van de vrouw.

Eender welke vermelde maatregel, maar vooral de derde, laat aan de gehuwde vrouw de keuze om al dan niet buitenshuis te werken. Hiermee wordt dus de tweede discriminatie weggewerkt. Resteert ons nog de taak om de neutraliteit te waarborgen tussen actieve gehuwde vrouwen en andere actieve mensen (mannen en ongehuwde vrouwen). Hiermee stuiten we nogmaals op de problematiek van de taxatieëenheid.

*Neutraliteit tussen gehuwde vrouwen en andere werkenden.* – Slechts één systeem van taxatieëenheid waarborgt een volledige neutraliteit: het stelsel van individuele (afzonderlijke) belastingheffing: de decumul. In een systeem van gezamenlijke belastingheffing zal toch de belasting op het inkomen van de gehuwde vrouw steeds afhankelijk zijn van het inkomen van haar man (nl. de hoogste marginale aanslagvoet op het inkomen van de man zal de laagste zijn op het inkomen van de vrouw), wat zeker niet neutraal is. Evenmin waarborgt splitsing de neutraliteit. In een stelsel van splitsing is er steeds – althans met de verhouding 50/50 – een voordeel ten gunste van gehuwden.

### C. Een compromis?

*Probleemstelling.* – Uit de twee vorige paragrafen (A en B) blijkt dat de bekommernissen, om enerzijds een voordeel in te bouwen voor de thuiswerkende vrouw, en om anderzijds een volledige neutraliteit te waarborgen t.o.v. vrouwenarbeid, moeilijk verzoenbaar zijn. Een compromis was bijgevolg noodzakelijk.

*Commissie voor hervorming van de fiscaliteit.* – De commissie heeft een stelsel ontworpen waar, al naargelang het gezin één of twee bedrijfsinkomsten telt, ofwel splitsing 70/30 ofwel decumul op de totaliteit van de inkomsten, ongeacht hun aard, wordt toegepast.

Dit stelsel werkt echter niet helemaal neutraal, wat trouwens bijna onvermijdelijk is bij een compromis. De onbeperkte splitsing 70/30 werkt discriminatoir t.o.v. vrouwenarbeid en t.o.v. het ongehuwd samenleven. Maar wat dat laatste betreft, is het beter een discriminatie in te bouwen ten voordele dan wel ten nadele van het huwelijk; een stelling die bovendien quasi unaniem aanvaard wordt.

#### §4. GEZINSBIJSLAG IN DE PLAATS VAN FISCALE VOORDELEN?

*Probleemstelling.* – “Belastingvoordelen raken de armsten niet, kinderbijslagen wel” (19). Deze uitspraak moet geplaatst worden in de recente evolutie van de fiscale denkwijze. De basisidee wil fiscale stelsels drastisch vereenvoudigen en alle gevallen van “niet-taxatie” geleidelijk aan laten verdwijnen om directe overheidstransferten in de plaats te stellen.

*Moet men belastingvoordelen voor gezinslasten als belastinguitgaven beschouwen?* – Het antwoord op die vraag is gebonden aan de keuze van de taxatieëenheid. In België gaat men er voorlopig nog steeds van uit (contra de voorstellen van de Koninklijke Commissie) dat de basiseenheid in de personenbelasting het gezin is. Hieruit kunnen we, samen met Prof. Frank (20), afleiden dat de belastingverminderingen voor gezinslasten geen belastinguitgaven zijn in België.

Maar eigenlijk is die vraag minder relevant. Het is immers niet zo belangrijk te weten of een bepaalde fiscale maatregel al dan niet als belastinguitgave moet worden beschouwd. Centraal staat de vraag of die schikking coherent, doeltreffend en rechtvaardig is. Te weten: “hoeveel (tientallen miljarden) kosten die vrijstellingen en verminderingen aan de Schatkist, en in welke mate zijn ze wel selectief?” (21). Men moet het fiscale voordeel aan een soort kosten-baten analyse onderwerpen en mogelijke alternatieve oplossingen opzoeken die efficiënter zijn (22).

*Gebrek aan selectiviteit van de niet-taxatie.* – “La non-taxation est opaque, aveugle, non sélective et, de plus, dégressive sur le plan social” (23). Deze uitspraak wordt als uitgangspunt genomen door Prof. Frank en door het H.I.V.A. (Hoger Instituut voor Arbeid) om te concluderen dat belastingverminderingen in België moeten worden afgeschaft en de hieruit voortvloeiende fiscale meerontvangsten (zowat 30 miljard volgens het H.I.V.A.) in kinderbijslagverhogingen moeten worden omgezet (24). Het gebrek aan selectiviteit van niet-taxatie kan talrijke nadelen meebrengen. Het kan zo tot ongerechtvaardigde belastingvermindering leiden voor de ene en tot onvoldoende voor de andere. De minst bedeelde belastingplichtigen trekken slechts weinig (en soms helemaal niets) uit de belastingvoordelen, ongeacht hun vorm.

(19) H.I.V.A., “Sociale zekerheid en personenbelasting”, *Gids op maatschappelijk gebied*, 8-9, 695.

(20) FRANK, M., “Considérations critiques sur l’inventaire des dépenses fiscales établi en 1984 par le conseil supérieur des finances”, *Cah. Econ. Brux.*, 1985, n°106, 158 e.v.

(21) FRANK, M., “Niet-taxatie en fiscal policy”, *Doc. Bl. Min. Fin.*, 1974, n°11, 8.

(22) FRANK, M., “Les dépenses fiscales et le budget 1986”, *Doc. Bl. Min. Fin.*, 1985, II, 5-19.

(23) FRANK, M., *Doc. Bl. Min. Fin.*, 1975, n°9-10, 28.

(24) Zie voetnoot 17.

*Gevolg.* – Deze beschouwingen hebben verschillende Europese landen (Groot-Brittannië, Denemarken, Nederland en, gedeeltelijk, Duitsland) ertoe aangezet om belastingvoordelen voor personen ten laste te vervangen door een verbeterd en geamplifieerd stelsel van gezinsbijslag (25). In België heeft het pleidooi voor dergelijke vervanging niet al te veel aanhangers. De liberale partijen zijn er in elk geval tegen; de socialisten zijn er niet gelukkig mee en de christen-democraten maken er zeker geen prioriteit van. Ook de rechtsgeleerden zijn het oneens.

Laten we daarom de voor- en nadelen van deze reconversie bestuderen.

*Voordelen.* – (26) We kunnen er vier onderscheiden:

1. Overheidstransferten zijn het optimaal inkomensherverdelend instrument. Daartegenover is de niet-taxatie een rem op de herverdelingsfunctie van de inkomstenbelasting. Bijgevolg, indien we de gevallen van niet-taxatie uitschakelen en de fiscale meerontvangsten hieruit op een verstandige manier herverdelen, dan bekomen we een ideale combinatie tussen de twee herverdelingsinstrumenten in België (27).
2. Overheidstransferten zijn, in vergelijking met voordelen uit niet-taxatie, doorzichtiger voor de Staat en “tastbaarder” voor de begunstigde. Die twee factoren zouden kunnen bijdragen tot de bevordering van het vertrouwen tussen individu en Staat.
3. Overheidstransferten bieden een beter hulpmiddel voor economische en sociale programmering dan ‘niet-taxatie voordelen’.
4. Overheidstransferten kunnen tenslotte selectiever werken en toch net zo duur uitkomen voor de Schatkist.

*Nadeel.* – Zo voorgesteld, lijken de overheidstransferten het ideale werkinstrument te zijn om in onze maatschappij met de gezinslasten van de belastingplichtige rekening te houden. Nochtans is het niet zo eenvoudig. Benevens de administratieve complicaties en extra-kosten kunnen we één essentieel nadeel erkennen. De vervanging van de belastingvoordelen voor gezinslasten door een geperfectioneerd stelsel van overheidstransferten houdt eigenlijk veel meer in dan een loutere verandering van juridische techniek. Het is bovenal het project van een volledig nieuwe maatschappij (28). Ofschoon ze nauwe banden met elkaar hebben, worden gezinsbijslag en belastingvoordelen voor gezinslasten eigenlijk gekenmerkt door verschillende – maar daarom niet tegenstrijdige – doelstellingen. Enerzijds wordt er getracht via de gezinsbijslag een bepaald tekort, voortvloei-

(25) MEULDERS, D., *l.c.*, 1986, 164.

(26) Zie voetnoot 19.

(27) Hierboven hebben we de inkomensherverdelende effecten van de vervanging enkel micro-economisch bekeken. De vraag blijft open of we, door een macro-economische benadering, nog steeds tot dezelfde conclusie zouden komen.

(28) SCHOLSEM, J.C., *l.c.*, 52.

end uit de opeenvolgende kinderen ten laste, op te vullen. Via de belastingvermindering voor gezinslasten anderzijds probeert men een te zware fiscale heffing te vermijden, die niet aan de werkelijke draagkracht van de belastingplichtige zou beantwoorden.

Derhalve lijkt de volledige uitschakeling van belastingvoordelen voor gezinslasten enkel coherent te zijn in een maatschappij die de gezinslasten volledig "socialiseert" en waar de gezinnen bijgevolg niet alleen (meer) door gezinsbijslag worden ondersteund, maar ook door de kosteloosheid van talrijke diensten omtrent kinderopvoeding: gezondheidszorgen, school, vrije tijd, ontspanningsmogelijkheden, enz.

Enkel mits deze voorwaarde is de uitschakeling van belastingvoordelen mogelijk, omdat de gezinslasten (slechts) dan geen enkele invloed meer zullen uitoefenen op de draagkracht van de belastingplichtigen. In een dergelijke constellatie zou het gezin uit het veld van de inkomstenbelasting volledig verdwijnen en gaat de aandacht naar de relatie "individu tegenover collectiviteit".

Het probleem is dat "socialisering" meteen de vermindering (om niet te zeggen: uitschakeling) betekent van de keuzevrijheid van het individu, specifiek de keuzemogelijkheid tussen de verschillende geïnstitutionaliseerde diensten (denk aan de poging van de regering, een paar jaar geleden, om de geneeskunde te "etatiseren" en om, in deze context, aan de patiënten het recht te ontnemen hun dokter te kiezen, door de terugbetaling van de verzorging afhankelijk te maken van een "opgelegde keuze"). Dat naar zulk een maatschappijmodel de meerderheid van de Belgen verlangt, is twijfelachtig.

## II. FISCAAL TECHNISCHE ASPECTEN

### §5. BEREKENING VAN DE KOSTEN VAN KINDEREN

#### A. Algemene problemen voor dergelijke berekening

*Probleemstelling.* – Een juiste berekening maken van de kosten verbonden aan de opvoeding van kinderen is geen gemakkelijke taak. Naast de *directe kosten* (o.a. kleren, inschrijvingsgeld voor school, boeken, leer materiaal) bestaan er nog twee andere soorten, die – in tegenstelling tot de vorige – moeilijk vatbaar zijn voor een materiële schatting (29):

1. *indirecte kosten*: dit zijn kosten die indirect verbonden zijn aan de belissing om kinderen op te voeden. De keuze van de moeder om niet meer buitenshuis te werken, de emotionele investering en de tijd be-

(29) "Gezinsbijslag blijft achter op de levensduurte", *de Bond*, 09.11.1984.



steed aan het omgaan met de kinderen kunnen bezwaarlijk in onze berekeningen worden opgenomen.

2. *moeilijk toewijsbare* kosten : in elk gezin zijn er kosten die moeilijk aan elk individueel gezinslid kunnen worden toegewezen. Welk is het aandeel van elk kind in het electriciteitsverbruik, in de woon- en verwarmingskosten ?

*Belangrijke opmerking voor de berekeningen.* – Indien gezin A, zonder kinderen, 60.000 fr. aan voeding uitgeeft, terwijl gezin B, met één kind, er 69.000 aan besteedt, dan zou het te simplistisch zijn om hieruit af te leiden dat de voedingskosten voor dat kind 9.000 fr. bedragen. Misschien heeft gezin B de beslissing genomen om over te stappen naar goedkopere voedingsmiddelen, om minder naar het restaurant te gaan enz.. Dezelfde bedenking geldt voor de berekening van vakantiekosten en nog andere soorten. Het vergelijken van de uitgaven van verschillende gezinnen kan enkel een aanduiding en zeker geen precieze meting geven van het kostenverschil naargelang het kinderaantal of m.a.w. van de kosten verbonden aan elk bijkomend kind.

*Subjectief onderzoek.* – Gezien al die moeilijkheden bij objectieve berekeningen, werd een onderzoek opgezet aan de hand van subjectieve enquêtes (30). De inkomens van gezinnen met een verschillend kinderaantal, die van een zelfde graad van tevredenheid getuigden, werden met elkaar vergeleken om daaruit af te leiden hoeveel een kind van elke rang kost. Het gezond verstand wil dat we de resultaten van dergelijke enquêtes met een voldoende scepticisme bekijken. De tevredenheid is immers een hoogst subjectief criterium dat van veel meer afhangt dan alleen de weerslag van een bepaalde situatie op de portefeuille. In hoeverre zijn de resultaten van deze subjectieve enquêtes dan nog “objectiveerbaar” ?

*Objectief onderzoek.* – Subjectieve onderzoeken zijn weinig betrouwbaar ; dan resten ons slechts de objectieve onderzoeken. Maar een objectief wetenschappelijke bepaling van de kosten van kinderen is onmogelijk. Enkel de levensnoodzakelijke kosten (die beantwoorden aan primaire behoeften) zijn onafwendbaar en dus voor een objectieve, materiële berekening vatbaar. Andere daarentegen worden bepaald door de subjectieve inzet van de ouders. Hoe slim de wetenschappelijke systemen om die kosten te bepalen ook zijn bedacht, kritiek blijft steeds mogelijk. De wetswijziging terzake zal dan ook politieke opties vergen.

(30) COUMANS, W. en DE SWERT, G., “Herverdelen zonder slagkracht” uit “Sociale Zekerheid en Personenbelasting”, *Gids op maatschappelijk gebied*, 8-9, 694.

## B. Bepaling van de kostenberekening

*Probleemstelling.* – Om tegemoet te komen aan de gezinslasten van een belastingplichtige heeft de wetgever de keuze tussen :

- ofwel een eenvormige forfaitaire tegemoetkoming per kind ten laste, zoals in Duitsland en Ierland (31);
- ofwel een tegemoetkoming vastgesteld in functie van bepaalde criteria. De tweede vorm komt meestal dicht bij de realiteit, omdat hij rekening houdt met bepaalde differentiërende omstandigheden, die een invloed hebben op de kostenstructuur.

De wetgever heeft tevens de keuze tussen verschillende criteria.

*Bepaling volgens de rang.* – Het is duidelijk dat er in de gezinsconsumptie schaalvoordelen zijn. Voor drie kinderen heeft men niet driemaal zoveel kleren, speelgoed, woonruimte enz. nodig als voor één kind. Dit systeem van schaalvoordelen pleit voor een berekening volgens de rang van elk kind.

Over het algemeen is het eerste kind het duurste, omdat voor hem alles moet worden aangeworven (kinderbed, kinderwagen, speelgoeden, fiets, enz.). Het tweede kind komt veel goedkoper uit omdat het nog kan genieten van allerlei goederen, die door het eerste kind reeds werden gebruikt. Het derde kind is (wat de Franse wetgever goed heeft ingezien : cf. de "quotient familial") opnieuw duurder omdat een aantal goederen moeten worden vervangen en vooral omdat een aantal belangrijke collectieve uitgaven aan het derde kind verbonden zijn : aankoop van een grotere auto, verhuizing naar een ruimere woning, enz. Vanaf het vierde kind is er een duidelijke kostenvermindering (32).

Merkwaardig is dat in de landen van de E.G. waar men de tegemoetkoming voor kinderlasten volgens de rang moduleert, zij volledig andersom werkt : ze is progressief met het aantal kinderen ten laste (33).

*Bepaling volgens de leeftijd.* – Dat kinderen van 17 à 18 jaar dubbel zoveel kosten als in hun kinderjaren is bekend ; de onderhouds- en opvoedingskosten stijgen in functie van de leeftijd. De Portugese wetgever voorziet daarom in een hogere fiscale tegemoetkoming voor kinderen boven de 11 jaar (34). In ons systeem van gezinsbijslag wordt de leeftijd tevens gehanteerd. De vraag is dan of het niet verkieslijk zou zijn om hem in aanmerking te nemen voor een realistisch fiscaal stelsel.

*Bepaling volgens het inkomen.* – We weten reeds dat de kosten voor de kinderen grotendeels van de ouderlijke subjectieve inzet afhangen. Hieruit

(31) MEULDERS, D., *l.c.*, 1986, 165.

(32) PELGRIMS, Ch., "Wat doet Martens V nog voor de gezinnen", *Topics Magazine*, 12.12.1984.

(33) Zie noot 29.

(34) *Id.*

vloeit voort dat het kind van een bankier bijvoorbeeld, meer zal vragen dan het kind van een arbeider. Of we met dit element rekening moeten houden en bijgevolg onze berekeningen in functie van het inkomen moeten bepaald worden, is een moeilijke vraag. Objectief gezien zijn er argumenten pro en contra. Hier moet een politieke optie worden genomen. De Belgische wetgever heeft in het thans vigerende stelsel voor een dergelijke bepaling gekozen. Of dit morgen wordt gehandhaafd, lijkt bedenkelijk ; er werd reeds veel kritiek op uitgeoefend (35).

### C. Berekening

Nadat de wetgever, aan de hand van bovenstaande criteria, de kinderen in verschillende categorieën heeft ingedeeld, dient hij nog voor elke categorie de gemiddelde kosten te berekenen. We hebben reeds gewezen op de moeilijkheden van dergelijke berekeningen ; subjectieve en objectieve berekeningsfactoren kruisen elkaar. Er is hier dus ruimte voor een interdisciplinair onderzoek waarbij economen, sociologen en pedagogen elkaar de hand dienen te geven om een voor iedereen aanvaardbare berekening te ontwerpen (36).

### D. Omzetting

De taak van de jurist behelst eerder de omzetting van de kostenberekeningen in fiscale tegemoetkomingen.

Er bestaan twee omzettingvormen (37) :

- ofwel worden de kostenberekeningen omgezet in vaste bedragen, die aangepast zijn aan de opeenvolgende kinderen ;
- ofwel vertrekt men vanuit het vaste bedrag voor een alleenstaande dat daarna, vermenigvuldigd met bepaalde coëfficiënten, aangepast wordt aan de werkelijke bestedingsbehoeften van opeenvolgende personen ten laste.

Voorbeeld : indien het verbruik van een volwassen man op 1 wordt geschat, dat van zijn vrouw op 0,8, dat van zijn 15-jarige zoon op 0,6, dat van zijn 8-jarige dochter op 0,4 en dat van zijn 2-jarige dochter op 0,1, en indien de fiscale tegemoetkoming 150.000 fr (levensminimum) beloopt voor een alleenstaande, dan zal de tegemoetkoming voor dat gezin  $150.000 \times 2,9 = 435.000$  fr. bedragen.

In de volgende paragrafen van dit deel bespreken we de verschillende *fiscale tegemoetkomingstechnieken*.

(35) VANISTENDAEL, F., *l.c.*, 2382.

(36) NICAISE, I. en PACOLET, J., "Naar een compromis?" in "Sociale zekerheid en personenbelasting", *Gids op maatschappelijk gebied*, 8-9, 704.

(37) VANISTENDAEL, F., *l.c.*, 2386.

## §6. HET FAMILIALE QUOTIENT

*Algemeen.* – In de gezinsfiscaliteit onderscheidt men twee grote kwesties, te weten die van de belastingheffing van de gehuwden (problematiek van de taxatieëenheid) en die van de tegemoetkomingen voor gezinslasten. Meestal worden zij strikt apart geregeld. Het “familiale quotiënt” is niettemin een systeem waarin ze samen worden geregeld. Dat stelsel kan dus als een soort “charnière” worden gezien in de gezinsfiscaliteit. Luxemburg en vooral Frankrijk verkozen het.

*Bedoeling van het systeem.* – De bedoeling van de Franse wetgever was de volgende: “proportionner le montant de l’impôt progressif aux facultés contributives de chaque chef de famille, compte tenu du nombre de personnes qu’il a à sa charge” (38).

*Techniek.* – Art. 193-197 C.G.I. (39) bepaalt dat alle inkomens van het gezin (man, vrouw en personen ten laste) worden samengevoegd. De gezamenlijke inkomsten worden dan gedeeld door het “familiale quotiënt”, dat wordt bepaald in functie van het aantal personen die van de inkomsten moeten leven. Het progressieve barema wordt op één inkomenseenheid toegepast en het hierdoor bekomen belastingbedrag wordt met het totale aantal eenheden vermenigvuldigd. Zo wordt het definitieve belastingbedrag gevormd.

*De verschillende eenheden.* – De wijze waarop het aantal eenheden van een gezin berekend wordt, beschrijft art. 194 C.G.I.

Enkele van die regels kunnen hier vermeld worden ter illustratie:

- een alleenstaande = één eenheid
- een kind = 0,5 eenheid
- het derde kind = één eenheid
- een gehandicapte = twee maal de normaal op hem toegepaste eenheid.

Voorbeeld - Een familie met vier kinderen ten laste en een inkomen van 90.000 Bf.

Het “familiale quotiënt” is hier gelijk aan 4,5 eenheden.

De belasting wordt progressief berekend op één inkomenseenheid, d.i. 20.000 Bf. Het bekomen belastingbedrag wordt dan door 4,5 vermenigvuldigd. Het resultaat van die berekening is de te betalen belasting.

Het stelsel beantwoordt, zoals het voorbeeld bewijst, aan de bedoeling van de wetgever. Het “familiale quotiënt” heeft als resultaat dat alle gezinsleden quasi afzonderlijk belast worden, alsof ieder een deel van het inkomen had verworven. Een nog betere proportionele berekening van de belasting is *theoretisch* moeilijk denkbaar.

(38) LEFEBVRE, F., *Les impôts en France*, Lefebvre, 1973, 161.

(39) *Code général des impôts*, Dalloz, 1983.

*Voordelen.* – Het “familiale quotiënt” houdt duidelijk rekening (zoals alle stelsels waar de gezinsinkomens worden gesplitst) met de thuiswerkende partner, met het feit dat meerdere personen van de inkomsten moeten leven ongeacht wie die verdiend heeft.

Het hanteert wel nog de oude opvatting van de taxatieëenheid gezien als verbruikseenheid. Hiermee laat dit systeem ruimte voor het klassieke opvoedingspatroon van de kinderen die thuis door hun moeder worden verzorgd.

*Nadelen.* – Een eerste nadeel is dat het “familiale quotiënt” alle effecten van de progressiviteit breekt. Het kadert dus niet in de herverdelingsfunctie die we in België aan de inkomstenbelastingen hebben gegeven. Door de werking van dit systeem zullen (tweede nadeel) gezinnen met een hoger inkomen van een veel grotere belastingbesparing genieten dan gezinnen met een lager inkomen. Frankrijk wilde dit nadeel wegwerken door het systeem aan een bepaald plafond te koppelen. Even goed is het om “het quotiënt” te laten dalen bij stijgende welvaart. Spijts al die maatregelen, zijn alle nadelige effecten van het systeem niet weggewerkt. De kans bestaat nog steeds (vooral voor bescheiden inkomens) dat, door de splitsing, de “inkomenseenheid” niet in schijven met een lagere aanslagvoet terecht komt. In dit geval is er geen enkele belastingbesparing (40).

Voorbeeld: stel een systeem waarbij op de eerste inkomensschijf van 400.000 fr. een belasting van 20% wordt geheven. Een gezin met één kind (deler = 2,5) en een inkomen van 375.000 fr. zou:

- met het “familiale quotiënt”  $2,5 \times \frac{375.000}{2,5} \times 20\% = 75.000$  fr. belasting betalen.

- zonder het “familiale quotiënt”  $375.000 \times 20\% = 75.000$  fr. belasting betalen.

Ook kan het voorkomen dat er door het “familiale quotiënt” geen enkel voordeel wordt toegekend aan de opeenvolgende kinderen.

Bijvoorbeeld: stel een systeem met de volgende barema:

0 → 200.000: 20%

600.000 → 1.000.000: 40%

200.000 → 600.000: 30%

1.000.000 → 1.500.000: 50%

Indien het inkomen 500.000 fr. bedraagt dan zal een:

- gezin zonder kinderen:  $2 \times (250.000 \times \text{gemiddelde aanslagvoet}) = 110.000$  fr. belasting betalen.

- gezin met één kind:  $2,5 \times (200.000 \times \text{gemiddelde aanslagvoet}) = 100.000$  fr. belasting betalen.

- gezin met twee kinderen:  $3 \times (166.666 \times \text{gemiddelde aanslagvoet}) = 100.000$  fr.

- gezin met drie kinderen:  $4 \times (125.000 \times \text{gemiddelde aanslagvoet}) = 100.000$  fr. belasting betalen.

Hier wordt alleen een voordeel aan het eerste kind (10.000 fr.) toegekend.

Het derde nadeel is, volgens bepaalde auteurs, dat het fiscale voordeel degressief is naargelang er meer personen ten laste zijn (41). Het voordeel

(40) AUTENNE, J., GOLLIER, J.J. en DUPONT, A., “Fiscale draagkracht naargelang de gezinslasten”, *Alg.Fisc.T.*, 1982, 36.

(41) FRANK, M., “Aménagement familial de l'impôt et allocations familiales”, *Doc.Bl.Min.Fin.*, 1963, 9, 22.

zal inderdaad zeker niet progressief zijn, maar dat het degressief is, staat niet vast; er kunnen immers fiscale barema's uitgedacht worden die dit verhinderen. En zelfs al zou het degressief zijn, dan is dit toch niet zo foutief. We kunnen immers stellen dat het eerste kind zeer duur is (supra), doch het tweede reeds minder; voor het derde kind zijn de kosten terug hoger. Hier zou dan de degressiviteit als een nadeel kunnen spelen; de Franse wetgever heeft dit goed gecorrigeerd door aan dat derde kind één eenheid toe te kennen. Vanaf het vierde kind gaan de kosten terug in dalende lijn en bijgevolg is het onbegrijpelijk waarom het stelsel niet degressief zou mogen werken.

*Nabeschuwing.* – Sommige verwijten de techniek van het “familiale quotiënt”, die rekening houdt met het aantal verbruikseenheden in een gezin, slechts coherent te zijn in het raam van de belasting op het verbruik, en niet in het kader van de inkomstenbelasting, die zowel spaargeld als verbruiksgeld belast (42).

## §7. DE FISCALE AFTREKKEN

### A. Algemene beschrijving en werking

*Algemeen.* – Het stelstel van fiscale aftrek dat rekening houdt met de gezinslasten van een belastingplichtige wordt tegenwoordig nog in Duitsland, Ierland en Portugal (wat de landen van de EG betreft) gebezigd (43).

*Techniek.* – Van het belastbare inkomen van de belastingplichtige wordt een bepaald bedrag per persoon ten laste afgetrokken. Het bedrag wordt forfaitair bepaald, volgens criteria die we hierboven besproken hebben; bijvoorbeeld een bepaalde som, die zou moeten overeenstemmen met de onderhoudskosten van de kinderen (personen ten laste).

*Voordeel.* – Op deze manier wordt de belastingplichtige enkel belast op het inkomen waarover hij effectief zelf kan beschikken. Het principe van de belastingheffing volgens de draagkracht wordt op die manier volledig geëerbiedigd (44).

*Twee sub-systemen.* – Deze techniek kan op twee manieren worden uitgewerkt:

- ofwel wordt de aftrek op de hoogste schijf van het inkomen toegepast (gewone systeem van aftrek);

(42) SCHOLSEM, J.C., “La famille et l'impôt sur le revenu”, *Ann.Fac.Dr.Liège*, 1976, 47.

(43) Zie noot 29.

(44) FRANK, M., *l.c.*, 23.

- ofwel aan de voet van het inkomen.

## B. Het gewone stelsel van fiscale aftrek

*Werking.* – Volgens het gewone stelsel wordt de aftrek op de hoogste inkomensschiif toegepast (waarvoor normaal de hoogste marginale aanslagvoet geldt). Dit heeft voor gevolg dat het mechanisme denivellerend werkt (45): het fiscale effect is groter naarmate het inkomen van de belastingplichtige stijgt.

*Kritiek.* – Dit denivellerende effect levert net het tegenargument op. De belastingbesparing is immers groter voor een gezin met een hoog inkomen dan voor een gezin met een bescheiden inkomen.

Of, vanuit het andere oogpunt, de minderontvangst is groter in het geval van een “rijk gezin”, dan in het geval van een “gezin met een bescheiden inkomen”. Dit fenomeen wordt door de tegenstanders op de volgende manier uitgedrukt: “le gosse de riche coûte plus cher à l’Etat que le gosse de pauvre”.

De kritiek lijkt op het eerste gezicht gegrond, maar bij nader inzien kan het volgende worden opgeworpen:

1. In een systeem met een proportionele belasting zou iedereen van dezelfde ontheffing genieten, aangezien het bedrag van de aftrek eenvormig wordt vastgesteld. De progressieve ontheffing vormt dus het logisch tegengewicht van de progressieve belasting. Ze is noodzakelijk om het werkelijk draagkrachtige inkomen van alle belastingplichtigen op eenvormige wijze te belasten. Bovendien vereist de billijkheid niet dat aan iedereen dezelfde ontheffing wordt verleend, maar eerder dat de kosten voor elkeen op uniforme wijze worden berekend en dat allen die hetzelfde beschikbare inkomen genieten op dezelfde wijze worden belast (46).
2. Daarbij kan worden gesteld dat indien “le gosse de riche coûte plus cher à l’Etat que le gosse de pauvre”, dan is het even waar dat “le gosse riche coûte plus cher à ses parents que le gosse de pauvre”. Vermits de gezinskosten toch voor elkeen op uniforme wijze moeten worden berekend, kan men betwijfelen of het systeem discriminerend werkt jegens gezinnen met een bescheiden inkomen.
3. Om aan zijn gezinslasten tegemoet te komen zal de belastingplichtige zijn luxe-uitgaven moeten verminderen; uitgaven die met het deel van het inkomen worden gefinancierd, dat – volgens de principes van de progressiviteit – tegen de hoogste marginale aanslagvoet wordt belast.

(45) GOBELET, P., “Abattements of belastingkredieten?”, *Nieuwe tijdschrift voor politiek*, 1986, II, 47 e.v.

(46) AUTENNE, J., GOLLIER, J.J. en DUPONT, A., *l.c.*, 34.

In deze context is het niet abnormaal dat de aftrek ook op dat deel van het inkomen slaat (47).

### C. De fiscale aftrek aan de voet van het inkomen

*Werking.* – Hier wordt de aftrek niet meer op de hoogste, maar wel op de laagste inkomensschijf toegepast. Dit impliceert dat voor een zelfde aftrek de belastingplichtigen – ongeacht de hoogte van hun inkomen – een zelfde belastingbesparing genieten. De besparing is immers gelijk aan het bedrag van de aftrek vermenigvuldigd met de aanslagvoet(en) die toegepast word(t)en op de eerste schijf(f)ven van het inkomen. Vermits die aanslagvoeten voor iedereen dezelfde zijn, is de belastingbesparing eveneens voor iedereen gelijk.

*Gelijkenis met belastingverminderingen.* – Merkwaardig is dat de techniek van de aftrek aan de voet volledig vergelijkbaar is met die van de belastingvermindering (infra), want een belastingvermindering is altijd herleidbaar tot een aftrek aan de basis of een feitelijk belastingvrij inkomen.

Voorbeeld :

in een belastingstelsel met volgende barema :

- van 0 tot 200.000 fr. : 20 %.
- van 200.001 tot 450.000 fr. : 25 %.
- van 450.001 tot 750.000 fr. : 30 %.
- van 750.001 tot 1.200.000 : 35 %.

is :

- een belastingvermindering van 20.000 fr. gelijk aan een aftrek aan de voet van 100.000 fr.
- een belastingvermindering van 40.000 fr. gelijk aan een aftrek aan de voet van 200.000 fr.
- een belastingvermindering van 70.000 fr. gelijk aan een aftrek aan de voet van 320.000 fr.
- een belastingvermindering van 150.000 fr. gelijk aan een aftrek aan de voet van 608.340 fr.

*Een gevolg van die gelijkenis.* – Alle voordelen en nadelen van de techniek van de belastingvermindering zullen ook voor de aftrek aan de voet gelden.

*Groot nadeel.* – Nochtans kunnen we reeds, één groot nadeel van die twee technieken in dit hoofdstuk bespreken, alleen al omdat het gemakkelijker te begrijpen is in het kader van de aftrek aan de voet van het inkomen.

Dit nadeel bestaat in de wijze waarop ten gevolge van de tegemoetkoming voor gezinslasten de progressieve tariefstructuur wordt toegepast (48).

(47) SCHOLSEM, J.C., *l.c.*, 50.



Voorbeeld: in het hierboven gebruikte belastingstelsel zien we dat:

- voor de belastingplichtige, die een aftrek aan de voet mag toepassen van 100.000 fr. (of een belastingvermindering krijgt van 20.000 fr.), het inkomen onmiddellijk daarboven tegen 20% wordt belast.
- voor de belastingplichtige, die een aftrek aan de voet mag toepassen van 200.000 fr. (of een belastingvermindering krijgt van 40.000 fr.), het inkomen onmiddellijk daarboven tegen 25% wordt belast.
- voor de belastingplichtige, die een aftrek aan de voet mag toepassen van 608.340 fr., het inkomen onmiddellijk daarboven tegen 30% wordt belast.

De inkomensschijven van boven de fiscaal vrijgestelde schijf worden, ongeacht hun nominaal niveau, gekenmerkt door een beperkte draagkracht omdat ze worden besteed aan noodzakelijke (of tenminste nuttige) consumptiegoederen, aan gezinsconsumptie. Het grensnut van dat inkomen is minstens even groot voor gezinnen met kinderen als voor alleenstaanden. Er is dan ook geen enkele reden voorhanden om het inkomen van gezinnen met kinderen met hogere tarieven te belasten dan dat van alleenstaanden of gezinnen zonder kinderen.

Dit nadeel van de aftrek aan de voet is een gevolg van het feit dat de progressieve tariefstructuur reeds op de eerste frank drukt. Om zulks te vermijden, zou een variante van de aftrek aan de voet van het inkomen kunnen worden gebruikt: het fiscaal gevrijwaard minimum inkomen.

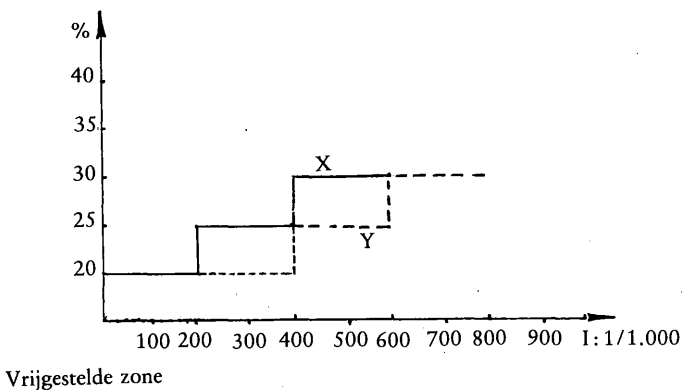
## §8. HET FISCAAL GEVRIJWAARD MINIMUM INKOMEN

*Werking.* – Deze techniek, die erin bestaat een deel van het inkomen vrij te stellen van belasting, onderscheidt zich van de aftrek aan de voet van het inkomen doordat, aan de hand van een kleine correctie, de tariefschaal zodanig wordt verlegd dat de laagste marginale aanslagvoet pas op het niet-vrijgestelde inkomen begint te drukken. Het inkomen juist boven het fiscaal vrijgestelde inkomen wordt derhalve voor iedereen op dezelfde wijze belast. De theorie van het grensnut wordt aldus geëerbiedigd.

*Voorbeeld* - Indien de laagste marginale aanslagvoet (M.A.V.) van het belastingstelsel 20% is, dan wordt hij toegepast:

- op de schijf 100.000 - 300.000 voor de belastingplichtige die een fiscaal gevrijwaard inkomen van 100.000 fr. geniet.
- op de schijf 320.000 - 520.000 voor degene die een fiscaal gevrijwaard inkomen van 320.000 fr. geniet.
- op de schijf 600.000 - 800.000 voor degene die een fiscaal gevrijwaard inkomen van 600.000 fr. geniet.

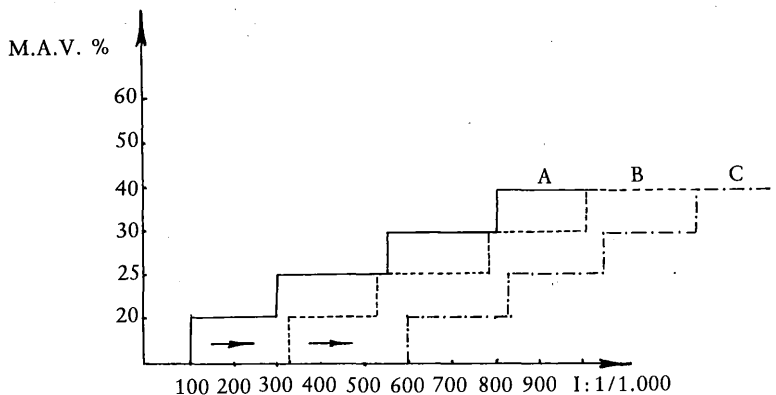
Op dezelfde manier worden de opeenvolgende schijven van het basisstelsel (met het respectievelijke aanslagvoeten) verlegd.



*Gevolg.* – Een groter deel van het inkomen zal tegen de hogere (hoogste) aanslagvoet(en) worden belast wanneer het gaat om een alleenstaande of een gezin zonder kinderen (49).

*Gelijkenis met gewone aftrek.* – Eigenlijk geven een fiscaal gevrijwaard inkomen en een gewone aftrek van hetzelfde bedrag aanleiding tot een zelfde belastingbesparing (50). Het enige verschil tussen die twee technieken is van grafische aard. Bij het fiscaal gevrijwaard inkomen bevindt de vrijgestelde zone zich vóór de progressiviteitscurve, terwijl in het geval van een gewone fiscale aftrek deze zone zich erachter bevindt.

Voorbeeld: stel een inkomen van 800.000 fr. en een fiscale tegemoetkoming van 200.000 fr.; X is de progressiviteitscurve in het geval van een gewone fiscale aftrek. Y is de progressiviteitscurve in het geval van een fiscaal gevrijwaard inkomen.



(49) MEULDERS, D., SIX, J.L. en VOETS, L., *l.c.*, 547.

(50) AUTENNE, J., *l.c.*, 155.

We zien duidelijk op deze grafiek dat de belastingplichtige in beide gevallen een zelfde belasting betaalt. Daarentegen zou men kunnen geloven dat de ontheffing verschillend is (zie de gearceerde zones). Om de werkelijke ontheffing te berekenen bij fiscaal gevrijwaard inkomen passen we echter een verschoven tariefstructuur toe.

*Voor- en nadelen.* – Aangezien die twee fiscale technieken quasi identiek zijn, gelden de voor- en nadelen van de gewone fiscale aftrek, ook voor het fiscaal gevrijwaard inkomen.

Het fiscaal gevrijwaard inkomen brengt, hoe verwonderlijk ook, niet voor iedereen een zelfde belastingbesparing mee. Deze vaststelling verschilt enigszins van de stelling van bepaalde auteurs(51), die zeggen dat een fiscaal gevrijwaard inkomen geen fiscale ontheffing op de marginale aanslagvoet “on the top” toekent, waardoor ze laten uitschijnen dat die ontheffing gelijk is voor iedereen.

*Waarom dan die aparte techniek?* – De techniek van het fiscaal gevrijwaard inkomen is voor alle partijen veel doorzichtiger dan de fiscale aftrek. Het laat de burger duidelijk zien van welk voordeel hij geniet. Het fiscale barema begint slechts te drukken boven een bepaald bedrag dat voor iedereen wordt gewaarborgd als minimum netto beschikbaar inkomen. Met dezelfde optiek zou die techniek het mogelijk maken om fiscaliteit en sociale zekerheid (lees: gezinsbijslag) te integreren (infra).

*Opmerking: het fiscaal en sociaal minimum inkomen.* – In België is er momenteel een nominaal verschil tussen het fiscaal gevrijwaard minimum inkomen en het zogenaamde “minimex”. Dit verschil moet worden weggevoerd in om het even welk stelsel. Het is trouwens zinloos om een onderscheid te maken tussen het minimum inkomen dat sociaal als onontbeerlijk wordt beschouwd en het minimum inkomen waarop de fiscus geen belasting mag heffen.

## §9. BELASTINGVERMINDERINGEN

*Algemeen.* – Belastingverminderingen worden in Spanje, Griekenland, Italië en België gehanteerd om de gezinslasten van de belastingplichtigen in aanmerking te nemen (52). Ze zijn uitverkoren door diegene die, op basis van het egalitarisme, een gelijk fiscaal voordeel aan alle gezinnen willen toekennen, ongeacht de hoogte van hun inkomen.

Het is de techniek die ontspruit uit de reactie tegen de vermelde “discriminatoire werking” van de aftrekken t.o.v. lagere inkomens.

(51) AUTENNE, J., GOLLIER, J.J. en DUPONT, A., *l.c.*, 33.

(52) Zie noot 29.

*Techniek.* – De techniek bestaat erin de belastingplichtige toe te laten een bepaalde *som geld*, als compensatie voor zijn gezinslasten, *in mindering te brengen* van de verschuldigde belasting.

Er bestaan twee subsystemen :

a. *Het Belgische systeem.* – In België bestaat de belastingvermindering, binnen bepaalde grenzen, in een bepaald percentage van de verschuldigde belasting. Ze variëren ook in functie van het aantal kinderen ten laste. Telkens wordt een minimale en een maximale vermindering vastgesteld (art. 81 W.I.B.).

De kritiek ligt voor de hand : de lagere inkomensgroepen worden binnen bepaalde grenzen gediscrimineerd t.o.v. de hogere (53).

b. *Het Spaanse, Griekse en Italiaanse (54) systeem.* – In het tweede systeem wordt de belastingvermindering forfaitair bepaald, ongeacht de hoogte van het inkomen van de belastingplichtige. Het ontloopt zo de kritiek op het vorige systeem.

*Nadelen.* – In het algemeen vertoont de techniek de belastingvermindering drie grote nadelen, die gelden voor beide sub-systemen.

*Nadeel 1 :* de belasting moet verschuldigd zijn. – Om het fiscale voordeel van de belastingvermindering ten nutte maken, moet er (voldoende) belasting verschuldigd zijn.

In het bijzonder zijn bepaalde categorieën van belastingplichtigen (werklozen, invaliden en gepensioneerden), die een laag vervangingsinkomen genieten, sterk benadeeld doordat ze meestal niet volledig van de belastingvermindering kunnen genieten. Zelfs de verrekening van de gederfde belastingvermindering met de verhoogde kinderbijslag (in België) biedt geen soelaas. Algemener gesteld, zal de belastingplichtige, die omwille van een slechte inkomenssituatie weinig of geen belasting verschuldigd is, nagenoeg geen baat halen uit de besproken belastingvermindering, *tenzij* hij een belastingkrediet ontvangt ten belope van het verschil tussen het belastingbedrag (verschuldigd aan de Administratie) en het bedrag van de minimale belastingvermindering, waarop hij, volgens zijn gezinssamenstelling, recht heeft.

Hierbij maken we drie opmerkingen :

1. In België kennen we tot nu toe geen enkele vorm van belastingkrediet in de personenbelasting, en het is onwaarschijnlijk dat dit ingevoerd zal worden.

(53) NEELS, M., "De reële impact van de belastingvermindering voor personen ten laste", *E.S.T.*, 1980, V, 573 e.v.

(54) COUMANS, W. en DE SWERT, G., *l.c.*, 696.

2. Men moet een oog hebben voor de budgettaire kosten gekoppeld aan de invoering van een belastingkrediet. De vraag is: "waar zal men het nodige geld vandaan halen?"
3. De belastingvermindering (in de nodige gevallen), omzetten in een belastingkrediet lost het probleem slechts gedeeltelijk op.

Een belastingvermindering kan, zoals we het reeds gezien hebben, in een aftrek aan de voet getransformeerd worden (55). Het is dus niet het bedrag van de belastingvermindering zelf, dat de gezinslasten een weerslag hebben, maar wel op het inkomen dat door die belastingvermindering feitelijk wordt vrijgesteld.

Een belastingkrediet werkt slechts gedeeltelijk omdat het niet aan iedereen het feitelijk gevrijwaard inkomen kan waarborgen (wat we trouwens van dit belastingkrediet niet eens kunnen verwachten). Hier zouden we reeds kunnen pleiten voor een integratie tussen fiscaliteit en gezinsbijslag (waarover meer in paragraaf 10).

*Nadeel 2*: geen horizontale neutraliteit. – Als herverdelingsstelsel poogt de fiscaliteit – in het bijzonder de personenbelasting – een verticale herverdeling te verwezenlijken met horizontale neutraliteit (terwijl de sociale zekerheid, het andere herverdelingsstelsel, horizontale herverdeling beoogt met verticale neutraliteit). De horizontale neutraliteit bestaat hierin dat gezinnen die vóór de aanslag (maar nà de sociale uitkeringen) een gelijke welvaartspositie bekleden, die ook nà de aanslag moeten behouden. Ook indien we ervan uitgaan dat de belastingverminderingen forfaitair moeten worden bepaald en onder de vorm van een belastingkrediet terugbetaalbaar moeten zijn, dan nog werkt het systeem (horizontaal) niet neutraal (56).

*Nadeel 3*: discriminatie van gezinnen met kleine personenlast. – De thans geldende belastingstelsels, die verminderingen voor gezinslasten toestaan (hiermee wordt dan vooral het Belgische stelsel bedoeld), worden gekenmerkt door het feit dat ze gezinnen met een kleine personenlast discrimineren (57).

Dit nadeel zou gemakkelijk kunnen worden weggewerkt door de belastingverminderingen opnieuw te bepalen aan de hand van empirische studies over de reële kost van kinderen. Merk op dat het nadeel niet inherent is aan de techniek van belastingverminderingen.

(55) Cf. het nadeel bij de toepassing van de progressieve tariefstructuur; noot 46.

(56) COUMANS, W. en DE SWERT, G., *l.c.*, 691.

(57) NEELS, M., *l.c.*, 577.

## §.10. HET AL DAN NIET BELASTEN VAN DE GEZINSBIJSLAG

*Probleemstelling.* – De Belgische gezinspolitiek vertoont twee luiken : de gezinsbijslag en de belastingverminderingen voor personen ten laste. De gezinsbijslag bestaat in een *soort directe subsidiëring* van de supplementaire gezinskosten, die door de opeenvolgende kinderen veroorzaakt worden. De belastingverminderingen zorgen voor een aan de werkelijke draagkracht van de belastingplichtige beantwoordende belastingheffing. De vraag die hier onderzocht wordt is de volgende : moet de gezinsbijslag al dan niet in het belastbare gezinsinkomen worden geïncorporeerd ?

*In België : niet-taxatie van gezinsbijslag.* – Dit is de oplossing die ons land koos (art. 41 §1° W.I.B.). Zij wordt over het algemeen aanvaard, maar ondervindt toch een zekere tegenstand (58). Vandaar dat we enige aandacht zullen schenken aan de voor- en nadelen van die niet-taxatie.

*Voordeel van de niet-taxatie.* – De niet-taxatie van de gezinsbijslag heeft het voordeel dat het de compenserende functie van die bijslag volledig kan vrijwaren. De gezinsbijslag beoogt een horizontale herverdeling ; twee gezinnen met een zelfde inkomen, die omwille van een verschillende gezinsamenstelling een verschillende welvaart kennen, zouden door de gezinsbijslag terug een gelijke welvaart moeten kennen. Die compensatie kan echter enkel efficiënt zijn voor zover ze geschiedt op het niveau van het werkelijk beschikbare inkomen, d.i. het inkomen na belasting. Indien die compenserende bijslag daarentegen op het niveau van het bruto inkomen gebeurt, dan bestaat het gevaar dat hij door de aanslag fel ingekrompen wordt. Het is, vanuit dit oogpunt, dus beter om de gezinsbijslag niet op te nemen in de belastbare grondslag.

*Nadeel van de niet-taxatie.* – De niet-taxatie van de gezinsbijslag heeft dit groot nadeel dat het vooral aan gezinnen met een hoog inkomen en/of met meer dan drie kinderen ten laste ten goede komt, terwijl het weinig nut biedt aan gezinnen met een laag inkomen en/of met weinig kinderen (59). Technisch gezien kan de niet-taxatie met een gewone aftrek op de hoogste inkomensschijven worden gelijkgesteld.

(58) FRANK, M., "Considérations critiques sur l'inventaire des dépenses fiscales établi en 1984 par le conseil supérieur des finances", *Cah. Econ. Brux.*, 1985, nr. 106, 158 e.v. ; zie ook H.I.V.A., "Sociale Zekerheid en Personenbelasting", *Gids op maatschappelijk gebied*, 8-9, 684.

(59) FRANK, M., *l.c.*, 1985, 177 e.v.

### III. OP WEG NAAR EEN IDEEAAL KINDVRIENDELIJK BELASTINGSTELSEL

#### §11. INHOUDELIJKE ASPECTEN

##### A. Doelstellingen en taxatieëenheid

*Doelstellingen* - Een grondvereiste voor het uitwerken van een ideaal stelsel van fiscale tegemoetkomingen voor gezinslasten is het vooropstellen van de na te streven doelstellingen.

Een algemene doelstelling is dat de belastingheffing *neutraal* dient te zijn t.a.v. de opvoeding en het onderhoud van kinderen in het gezin (60). Deze neutraliteit vertoont twee belangrijke aspecten :

1. bij de belastingheffing moet rekening worden gehouden met de verminderde draagkracht die voortvloeit uit de kosten voor de opeenvolgende kinderen ;
2. die verminderde draagkracht moet in aanmerking worden genomen, zowel voor een wettig als onwettig gezin.

*Taxatieëenheid.* - Het begrip "*draagkracht*" moet in elk goed belastingstelsel centraal staan. Bij de waardering van die draagkracht vormt het aantal personen (o.a. kinderen) dat van het inkomen moet leven, een wezenlijke factor. Logischerwijze moet de draagkracht dan op grond van de gezamenlijke inkomsten van alle gezinsleden bepaald worden. Dit betekent dat het gecumuleerde gezinsinkomen wordt gebruikt als taxatieëenheid (1e système d'imposition du revenu familial).

We moeten hierbij een paar opmerkingen maken :

1. Naar een ideale tegemoetkoming voor gezinslasten toe is de keuze voor het samenvoegingsstelsel verantwoord.
  - art. 217 B.W. bevat immers het principe dat elke echtgenoot naar evenredigheid van zijn inkomsten in de lasten van het huishouden en van de kinderen moet bijdragen ;
  - art. 384-385 B.W. stellen dat de inkomsten (vruchten) uit de goederen van de kinderen waarop de ouders het wettelijk vruchtgenot hebben, moeten worden gebruikt om in de onderhouds- en opvoedingskosten van deze kinderen bij te dragen ; (let op : het gaat hier niet om de bedrijfsinkomsten van de kinderen).

Na lezing van die artikelen lijkt het goed de draagkracht (en bijgevolg ook de verschuldigde belasting na tegemoetkoming voor gezinslasten) op basis van de gezamenlijke gezinsinkomsten te bepalen.

2. Het samenvoegingsstelsel heeft weliswaar enkele nadelen, o.a. de discriminerende werking op de inkomsten van de "actieve" gehuwde

(60) VANISTENDAEL, F., *l.c.*, 2371 e.v. ; STEVENS, L.G.M., *o.c.*, 179.

vrouw in vergelijking met die van andere actieve mensen. Dit brengt zowel een ontmoediging voor actieve ongehuwden mee om in het huwelijk te treden, als voor de gehuwde vrouw om zich op de arbeidsmarkt te werpen.

3. Dergelijke nadelen vinden we weliswaar niet terug in een systeem van afzonderlijke belastingheffing (decumul), maar worden dan wel geconfronteerd met de moeilijke proportionele verrekningen van de tegemoetkomingen voor gezinslasten. De lasten van de kinderen moeten met name tussen de verschillende belastingplichtigen, die krachtens art. 217 B.W. voor die lasten moeten instaan (meestal twee echtgenoten), worden verdeeld in functie van de onderlinge verhouding van hun respectievelijke bijdrage. Dit is bijzonder moeilijk omdat die verhouding, niet alleen door de (bedrijfs)inkomsten bepaald wordt, maar ook aan de hand van andere elementen zoals het ter beschikking stellen van een woning, de prestaties die ze thuis verrichten, enz.

### *Conclusie*

Ondanks de veelvuldige citering van de nadelen van de samenvoeging, zullen we ze voor de verdere opbouw van een ideaal stelsel blijven gebruiken, omdat zij grotendeels worden weggewerkt door de werking van het stelsel dat we in paragraaf 12 zullen schetsen.

### **B. Integratie van gezinsbijslag en fiscaal minimum**

*Probleemstelling.* – Het belastingstelsel dat de voorkeur krijgt is er één waar gezinsbijslag en fiscaal gevrijwaard minimum inkomen worden geïntegreerd. Het verloop van de integratie bespreken we in de volgende paragraaf; of dergelijke integratie mogelijk en wenselijk is, wordt nu onderzocht.

*Mogelijkheid?* – Het evalueren van de mogelijkheid van deze integratie is moeilijk. Enerzijds moeten we vanuit het principe vertrekken dat alles – dat min of meer redelijk is – mogelijk is. Anderzijds mogen we niet verwaarlozen dat deze integratie op enkele grote hindernissen zou stuiten:

1. Sociale zekerheid en fiscaliteit hebben een totaal verschillende oorsprong. De ene werkt via particuliere instellingen, terwijl de andere een band scheidt tussen individu en Staat (als collectieve instelling). De integratie van die twee systemen zou talrijke functionele problemen met zich meebrengen.
2. De politieke haalbaarheid van het voorstel is onzeker.

*Wenselijkheid?* – Onder abstractie van die hindernissen, rijst de volgende vaststelling op: ondanks de verschillende oorsprong van de twee systemen, kunnen we constateren dat de sociale zekerheid meer en meer door



belastingen wordt gefinancierd, met als gevolg dat de rechten van de begunstigen steeds minder gelijken op een tegenprestatie van een "verzekering". Er is dus een zekere branchevervaging, terwijl helderheid vereist is. De sociale zekerheid moet haar "verzekeringskarakter" behouden. Gezien echter de verontrustende verhouding ontvangsten-uitgaven en de demografische ontwikkeling, moeten bepaalde nuances worden ingebouwd. Sommige deskundigen hebben zich inderdaad of het niet beter was een onderscheid te maken tussen :

- de prestaties die de tegenprestatie zijn van de door de begunstigen betaalde bijdragen (dit is de sociale zekerheid *sensu stricto*);
- de prestaties waarop iedere burger vanuit democratisch oogpunt recht heeft, tot welke socio-professionele groep hij ook behoort, en waarvan de financiering zich meer zou kunnen steunen op de fiscaliteit.

Tot de tweede groep (61) behoort de gezinsbijslag. Voor het integreren van gezinsbijslag en fiscaal gevrijwaard minimum inkomen, pleiten in hoofdzaak twee argumenten :

1. Er moet geen onderscheid worden gemaakt tussen wat sociaal en wat fiscaal als onontbeerlijk wordt beschouwd. (Hierop werd reeds vroeger gewezen.) Bijgevolg, indien vanuit fiscaal oogpunt een gezin recht heeft op een vrijgesteld minimum inkomen van 500.000 fr. en het slechts over 400.000 fr. beschikt, dan moet de gezinsbijslag het tekort compenseren (d.i. 100.000 fr.).  
Meer mag van de sociale zekerheid niet worden verwacht. Zij moet er alleen voor waken dat iedereen, ondanks mogelijke sociale voorvallen, over een minimum aan levensonderhoud kan beschikken.
2. Het tweede argument betreft de eenvoud en de doorzichtigheid van de integratie. De gezinsbijslag wordt vooral door belastingen gefinancierd. Aangezien de gezinsbijslag voor de belastingplichtige bestemd is, keren we terug naar het vertrekpunt. Dit is zoals het "ganzenbord", met dit verschil dat er hier langs twee administraties wordt gegaan, wat een verdubbeling van kosten, tijdsverloop en energie met zich meebrengt. De voorgestelde integratie zou dit heel wat kunnen vereenvoudigen. De daarmee gepaard gaande verdwijning van een tak van de administratie (althans na een zekere overgangperiode) is een louter politiek contra-argument.

## §12. TECHNISCHE ASPECTEN

*Algemeen.* – Een ideaal kindvriendelijk belastingstelsel moet op twee hoofdtechnieken gebaseerd zijn :

(61) AUTENNE, J., CLEMER, G. en VANISTENDAEL, F., "Stramien voor de hervorming van de personenbelasting", *Fiskofoon*, 1985, II, 52.

1. een fiscaal vrijgesteld bestaansminimum, dat in functie van de gezinssamenstelling varieert ;
2. de aanpassing van de breedte van de belastbare schijven, eveneens volgens de gezinssamenstelling.

Dergelijk stelsel werd reeds door verschillende auteurs voorgesteld en werd door hen het *familiale progressieve belastingstelsel* genoemd (62).

#### A. Vrijstelling van een bestaansminimum

*Uitgangspunt.* – Het principe van het onbelastbaar bestaansminimum werd in ons W.I.B. reeds opgenomen, maar de concrete uitwerking beantwoordt slechts zelden aan de realiteit. De essentie van een hervorming moet erin bestaan het fiscale bestaansminimum zo te herschikken dat het aan de werkelijke vitale behoeften van de opeenvolgende kinderen (of andere personen ten laste) tegemoet komt.

*Principe.* – Belastbaar zou bijgevolg enkel dat gedeelte van het gezinsinkomen zijn dat hoger ligt dan het bestaansminimum voor alle gezinsleden die van dat inkomen moeten leven.

Het vrijgestelde bedrag is gelijk aan :

- ofwel vaste bedragen, resultaten van een nauwkeurige kostenberekening,
- ofwel het vrijgestelde bedrag voor een alleenstaande met bepaalde coëfficiënten (die het aantal gebruikseenheden van het gezin aanduiden) te vermenigvuldigen.

*Aanpassing van de barema's.* – De barema's dienen worden aangepast, zodat het gedeelte van het inkomen, dat boven het fiscale bestaansminimum uitstijgt, voor iedereen op dezelfde manier (d.w.z. tegen dezelfde marginale aanslagvoeten) wordt belast. Het grensnut op dat inkomen is, zoals we reeds zagen, gelijk voor iedereen.

*Moet de gezinsbijslag worden ingerekend bij de belastbare grondslag?* – Verschillende auteurs verdedigen de stelling dat het bepalen van het fiscale minimum bepaald aan de hand van de werkelijke behoeften van het gezin de weg zou openen voor het opnemen van alle vervangingsinkomens – in concreto de gezinsbijslag – in de belastbare grondslag (63). Dit moet gezien worden in het kader van een uniformisering van de gezinsbijslag, uitgaande van een individueel recht van het kind (thans bestaan er verschillen tussen de gezinsbijslag voor loontrekkers, ambtenaren of zelfstan-

(62) AUTENNE, J., GOLLIER, J.J. en DUPONT, A., *l.c.*, 27 e.v. ; VANISTENDAEL, F., *l.c.*, 2386 e.v.

(63) *Id.*

digen). De voor- en nadelen van dergelijke opname in de belastbare grondslag, zagen we in paragraaf 10.

*Integratie van gezinsbijslag en fiscaal minimum.* – Ons stelsel gaat verder dan de fiscalisatie van de gezinsbijslag : gezinsbijslag en fiscaal levensminimum worden er geïntegreerd.

In het stelsel dat we nu schetsen, zou dit als volgt werken : voor elk gezin of alleenstaande wordt een sociaal-fiscaal levensminimum bepaald, dat varieert in functie van de gezinslasten. Is het gezinsinkomen lager dan dat minimum, dan wordt het tekort onder de vorm van een gezinsbijslag door de Staat uitgekeerd.

Het idee om sociale zekerheid en fiscaliteit te integreren is niet nieuw. In 1983 heeft de P.V.V. reeds een dergelijk stelsel ontworpen : het zgn. "sociaal-fiscaal stelsel" (64).

Voor- en nadelen van dergelijke integratie werden reeds in de vorige paragraaf besproken.

*Indexering.* – Het is normaal dat de bedragen, die het fiscaal levensminimum bepalen, jaarlijks moeten worden geïndexeerd.

## **B. Aanpassing van de breedte van de belastbare schijven**

*Uitgangspunt.* – Om volledig rekening te houden met de draagkracht, moeten niet alleen de kosten van levensonderhoud, maar ook de gezinskosten boven het bestaansminimum in aanmerking worden genomen bij de berekening van de belasting. In de opbouw van het progressieve tarief moet m.a.w. het inkomen met gelijke draagkracht ook aan hetzelfde tarief onderworpen worden.

*Principe.* – De oplossing hiervoor bestaat in de verbreding van de inkomensschijven boven het fiscale minimum in functie van het aantal personen die van het gezinsinkomen moeten leven. Die verbreding wordt bereikt door die schijven met bepaalde coëfficiënten te vermenigvuldigen. Voor alle belastingplichtigen blijft daarbij één enkel tariefschaal van toepassing. Het verschil, dat door de verbreding bekomen wordt, is dat het nominale inkomen (waarop een bepaald tarief wordt toegepast) varieert.

Voorbeeld : indien men het inkomen boven 500.000 fr tegen een marginaal tarief van 40 % belast voor een alleenstaande, dan zal dit tarief van 40 % slechts gelden :

- op het inkomen boven 750.000 fr. ( $500.000 \times 1,5$ ) voor een gezin zonder kinderen ;

- op het inkomen boven 1.250.000 fr. ( $500.000 \times 2,5$ ) voor een gezin met 2 kinderen.

De gehanteerde coëfficiënten zijn uiteraard fictief. In de praktijk zal het systeem alleen dan coherent en billijk zijn wanneer die coëfficiënten de juiste weergave zijn van de inkomensverdeling binnen het gezin. Op die voorwaarde zal namelijk de draagkracht van het marginale

(64) P.V.V., "De Verzorgingsstaat aan hervorming toe", *Liberale Cahiers*, Brussel, 1983.

inkomen boven 1.250.000 fr. voor een gehuwd koppel met twee kinderen precies dezelfde zijn als die van het marginale inkomen boven 500.000 fr. voor een alleenstaande.

*Plafond.* – We kunnen aannemen dat boven een bepaalde inkomensgrens, die eveneens in functie van de gezinssamenstelling wijzigt, de belastingplichtige het beschikbaar inkomen niet meer aan gezinsconsumptie besteedt, maar eerder aan spaarverrichtingen, luxe-uitgaven, enz. Boven die grens mag de belastingplichtige uiteraard geen voordeel voor gezinslasten (door uitgestelde progressiviteit) genieten.

Vandaar dat de regeling van de verbreding van de schijven aan een bepaald plafond is onderworpen, dat verschilt naargelang het aantal gezinsleden. Boven dat plafond geschieden de fiscale afhoudingen op uniforme wijze, zonder rekening te houden met de gezinsomstandigheden.

*Beperking van het aantal belastingtarieven.* – De progressieve tariefschaal, die, ondanks de verbreding van de schijven, dezelfde blijft voor iedereen, zou in die zin moeten veranderen dat het aantal belastingtarieven drastisch wordt beperkt.

Zulk een vereenvoudiging werd trouwens ook door de Koninklijke Commissie voorgesteld. De Commissie wil namelijk het aantal belastingtarieven van 14 terugbrengen tot 4 (30, 40, 50 en 60 %) (65) met een maximaal gemiddeld tarief van 50 %.

### C. Een cijfervoorbeeld

*Basisstelsel, voor een alleenstaande.* –

0	→	150.000 F:	0 %
150.000	→	500.000 F:	30 %
500.000	→	1.000.000 F:	40 %
1.000.000	→	1.500.000 F:	50 %
boven		1.500.000 F:	60 % (met een maximaal gemiddeld tarief van 50 %)

*De coëfficiënten.* – Een alleenstaande = 1, de echtgenote = 0,6, het eerste kind = 0,4; het tweede kind = 0,3; het derde kind = 0,4; het vierde kind = 0,3; vanaf het vijfde kind: 0,2.

*Stelsel voor een gezin met één kind (= 2).* –

0	→	300.000 F:	0 %
300.000	→	1.000.000 F:	30 %
1.000.000	→	2.000.000 F:	40 %
2.000.000	→	3.000.000 F:	50 %
boven		3.000.000 F:	60 %

*Stelsel voor een gezin met 6 kinderen (= 3,4).* –

0	→	510.000 F:	0 %
510.000	→	1.700.000 F:	30 %

(65) Zie noot 7.

1.700.000 → 3.400.000 F: 40 %  
3.400.000 → 5.100.000 F: 50 %  
boven            5.100.000 : 60 %

*Opmerking.* – Het voorbeeld is natuurlijk geheel fictief. De schijven, de belastingtarieven en de coëfficiënten zouden op een andere manier kunnen bepaald worden. Vooral deze laatsten zouden kunnen afhangen van de leeftijd van elk kind (zie de berekening van de kosten van kinderen, supra).

#### D. De verantwoording

Het pas besproken stelsel moet de voorkeur krijgen omdat het, bij de toepassing van de progressieve tariefschaal, op de meest correcte manier rekening houdt met de *draagkrachtverminderingen*, die voortvloeien uit het onderhoud van opeenvolgende kinderen.

Het inkomen van een belastingplichtige kan immers in drie schijven worden verdeeld :

- De eerste inkomensschijf is nodig om de *(levens)noodzakelijke kosten* te dekken en moet derhalve vrijgesteld zijn van belasting. Die noodzakelijke kosten stijgen naargelang het aantal kinderen ten laste. Bijgevolg moet die fiscaal vrijgestelde inkomensschijf in functie van de gezinssamenstelling variëren.
- De tweede inkomensschijf is nodig om de *gewone consumptiekosten* te vergoeden. Hoe groter het gezin, hoe omvangrijker die kosten, met als gevolg dat het bruto-inkomen dat eraan wordt besteed in functie van de gezinssamenstelling stijgt. De marginale aanslagvoet(en), die doorgaans op die tweede basisschijf word(t)(en) toegepast, moet(en) ook toegepast kunnen worden op de verbrede consumptieschijf van een gezin met kinderen. Het is aanvaardbaar dat inkomen met een gelijk grensnut aan dezelfde tarieven worden onderworpen. In deze context is het ook handiger het aantal tarieven te beperken, om het stelsel toch niet al te complex te maken.
- De derde inkomensschijf is bestemd om hetzij *luxe-uitgaven*, hetzij *spaarverrichtingen* te financieren. De gezinslasten hebben daar geen invloed op. Deze schijf moet niet door een belastingvoordeel worden geraakt. Het is zonder meer duidelijk dat het nominale niveau van het inkomen, dat die derde schijf alimenteert, in functie van de gezinssamenstelling varieert. Het plafond, waarboven geen fiscale tegemoetkomingen voor gezinslasten meer nodig zijn, moet in functie van het aantal gezinsleden worden bepaald.

Wat de keuze van de taxatieëenheid betreft (het samengevoegde gezinsinkomen) moeten we tenslotte nog het volgende opwerpen. De algemene bezwaren, die doorgaans tegen dat systeem worden geformuleerd, worden

voor het merendeel weggewerkt door het inrekenen van de gebruikseenheid "echtgenote" bij de bepaling van het fiscaal gevrijwaarde inkomen en bij de verbreding van de belastbare schijven (iets wat bij ongehuwd samenwonen niet gebeurt).

Voorbeeld:

Stel dat de man 700.000 fr. en de vrouw 400.000 fr. verdient.

- *Indien man en vrouw ongehuwd samenwonen*: (afzonderlijke aanslag)

De man moet 185.000 fr. belasting betalen (350.000 aan 30% en 200.000 aan 40%), terwijl de vrouw 75.000 fr. belasting betaalt (250.000 aan 30%). *Samen* betalen ze dus 260.000 fr.

- *Indien die man en die vrouw getrouwd zijn*:

Gezinsinkomen = 1.100.000 fr.

Aantal gebruikseenheden = 1,6

De belasting ziet er als volgt uit:

0 → 240.000 F: 0 %

240.000 → 800.000 F: 30 %

800.000 → 1.600.000 F: 40 %

enz.

Ze moeten dus *samen* 288.000 F belasting betalen (560.000 aan 30 % en 300.000 aan 40%).

Het verschil is dus gering (28.000 fr.) en wordt nog verkleind door een bijzondere aftrek toe te laten voor de verwervingskosten van het tweede inkomen van een gehuwd koppel.

Dus is het onduidelijk waarom het samenvoegingsstelsel niet zou kunnen worden gehanteerd, aangezien onze tegemoetkomingen voor gezinslasten veel beter in dit stelsel passen dan in een stelsel van afzonderlijke aanslag.

## E. Conclusie

Met een stelsel waar het inkomen wordt belast in functie van het aantal personen die ervan moet leven, keren we eigenlijk naar het principe "taxatieëenheid = gebruikseenheid".

Dit stelsel zou weliswaar – vooral wat betreft de integratie van gezinsbijslag en fiscaliteit – heel wat tegenstand kunnen opwekken. Eigenlijk werd er niets anders gedaan dan het doortrekken tot het ganse gezin (dus ook kinderen en andere personen ten laste) van de beginselen van inkomensplitsing die voor de gehuwden al lang werden aanvaard.