



Belastingplan 1981

DR. L.G.M. STEVENS

Inleiding

Het belastingplan 1981 kan worden verdeeld in vier onderdelen. In de eerste plaats worden maatregelen voorgesteld tot dekking van rijksuitgaven, welke plannen een totaal bedrag van f. 475 mln. gaan belopen. In de tweede plaats worden plannen voorgesteld tot lastenverlaging voornamelijk van het bedrijfsleven. Hiermee is een totaal bedrag gemoeid van f. 875 mln. In de derde plaats is van belang dat via de Wet investeringsrekening extra middelen naar het bedrijfsleven worden gesluisd ter grootte van f. 645 mln. in de vorm van verhoging van de WIR-premies. Het vierde pakket maatregelen ad f. 390 mln. wordt aangeboden als onderdeel van het ombuigingsbeleid.

Alhoewel de premieheffing voor de sociale verzekeringen strikt genomen geen deel uitmaakt van het belastingplan, zal zij vanwege haar sterke verwevenheid met de fiscale sfeer, vaak als alternatief voor een belastingverhoging fungeren. De omvang van het plan tot premieverhoging (f. 1.275 mln.) rechtvaardigt een nadere beschouwing. Naast deze korte-termijnplannen ontvouwt de minister van Financiën zijn beleid ten aanzien van de inkomstenbelasting op langere termijn.

Beleidsopties

Wederom heeft de dreiging van een onaanvaardbaar groot financieringstekort het kabinet parten gespeeld bij de opstelling van zijn begroting voor het jaar 1981. Als belangrijkste knelpunt wordt aangewezen de voortgaande groei van de collectieve uitgaven in relatie tot de groei van het nationale inkomen. De beleidsalternatieven zijn in die situatie: ombuigingsoperaties ten aanzien van de omvang van de collectieve sector; verhoging van de belastingdruk ten einde de groei van de collectieve sector te kunnen financieren; verhoging van niet-belastingopbrengsten, eveneens ter financiering van de groei van de collectieve sector; „dekking” van het financieringstekort door het plaatsen van staatsleningen; „dekking” van het financieringste-

kort door middel van inflatoire financiering; en stimulering van de groei van het nationale inkomen.

Welk beleidsalternatief de regering ook zal kiezen, overal zullen belangrijke weerstanden moeten worden overwonnen.

- a. In de sfeer van de ombuigingsoperaties zullen „verworven rechten” moeten worden aangetast, hetgeen talloze pressiegroepen op de been zal brengen.
- b. Bij de verhoging van de belastingdruk kampt de regering met het probleem dat door het reeds bereikte niveau van de belasting- en premiedruk dit instrument geen „rek” meer heeft. Verdere lastenverhoging zou de ondernemingsrendementen onaanvaardbaar aantasten of het onderduiken in het officieuze circuit stimuleren.
- c. De verhoging van de niet-belastingopbrengsten is eveneens een lastenverhoging die direct of indirect mede invloed uitoefent — in negatieve zin — op de ondernemingsresultaten, tenzij en voor zover deze, zoals met de opbrengstverhoging van het aardgas het geval is, op het buitenland kan worden afgewenteld.
- d. Financiering van het tekort door het uitschrijven van staatsleningen is niet onbeperkt mogelijk. Het niveau van de rentevoet zou onverantwoord worden opgedreven. Voorts zou de explosieve groei van de nationale schuld en de stijging van de gemiddelde rentevoet een zware last op de toekomstige begrotingen leggen. Men dient ervoor te waken dat niet de huidige problemen worden doorgeschoven naar de toekomst, omdat dan voor structurele onevenwichtigheden in de huidige maatschappij, uiteraard geen oplossingen meer gevonden kunnen worden.
- e. Met betrekking tot de mogelijkheden tot inflatoire financiering dient de regering haar beperkingen te kennen. Zij zal rekening moeten houden met het gematigd monetaristische beleid van De Nederlandsche Bank, die niet bereid zal zijn de teugels te laten vieren bij de regulering van de geldhoeveelheid 1).

f. Stimulering van de groei van het nationale inkomen ter vergroting van het draagvlak van de collectieve sector door ongeclausuleerde stimulerende maatregelen ten gunste van het bedrijfsleven, zal niet door iedereen in dank worden aangenomen. Men zal garanties willen dat de rendementsverbetering ook ten goede zal komen aan de werkgelegenheidssituatie.

De Miljoenennota is een mixture geworden waarin al deze beleidsalternatieven zijn verwerkt, doch de mengverhouding is zodanig gekozen, dat ik vrees dat het eindproduct voor grote groepen onverteerbaar zal blijken. Voorts zal nog moeten worden afgewacht of het financieringstekort op basis van dit belastingplan ook in de nabije toekomst binnen aanvaardbare proporties blijft. In dit verband wordt verwezen naar de bijdrage van A.G.J. Haselbekke en M.P. van der Hoek in dit nummer.

Belastingen en inkomenspolitiek

De voorstellen van het kabinet zijn geheel gebouwd op de vooronderstelling dat de endogene loonstijging beperkt zal blijven tot 8%. Wanneer de loonstijging onder dit percentage blijft, is de regering bereid een hoger financieringstekort te accepteren van f. 500 mln. per procent beperking.

Wanneer op basis van het genoemde percentage van 8% loonstijging de rekening wordt opgemaakt, dan komt het kabinet tot de conclusie dat het reële vrij besteedbare inkomen van alle inkomensgroepen globaal met 1½% zal dalen. Ten aanzien van deze uitkomst vermeldt het kabinet dat, zoals reeds in de *Interimnota Inkomensbeleid* werd opgemerkt, de mogelijkheden om via fiscale wetten te komen tot herverdeling van het inkomen, beperkt zijn. Voorts wordt erop gewezen, dat de huidige tarieven van de inkomstenbelasting al zo hoog zijn en dat de progressie in deze tarieven zo steil is, dat langs deze weg niet kan worden gekomen tot een verdergaande inkomensverdeling (blz. 35). Wel merkt het kabinet op dat deze voor alle inkomensgroepen gelijke koopkrachtdaling niet in overeenstemming is met de inkomenspolitieke denkbeelden van het kabinet. Niet tot uitdrukking komt immers de opvatting dat van de hogere-inkomenstrekkers een groter offer mag worden gevraagd dan van de lagere-inkomenstrekkers. Mogelijk nog belangrijker is, zo merkt het kabinet op, het uitgangspunt dat de laagste inkomens zoveel als mogelijk moeten worden ontzien.

Ter realisering van een wenselijker

1) De Nederlandsche Bank. *Verslag over het jaar 1979*, Amsterdam, 1980, blz. 18.

inkomenspolitiek, die volgens de regering een reële daling van de koopkracht van de minimumloontrekkers met 1¼% oplopend tot een daling van 3½% bij de inkomensgenieters op het niveau van 4× modaal zou inhouden, vertrouwt zij volledig op het overleg met de sociale partners. In de sfeer van de primaire inkomensvorming zal eventueel de bereidheid opgebracht moeten worden om extra ruimte te scheppen voor de laagstbetaalden ten koste van de bestedingsmogelijkheden van de hoogstbetaalden.

Men kan zich echter afvragen of deze verwachting wel voldoende realistisch is. In de primaire sfeer wordt men, nadrukkelijker dan in de secundaire sfeer, geconfronteerd met een gepassioneerde achterban die van zijn vertegenwoordigers eist uit de onderhandelingen te slepen wat erin zit. Zo is bijvoorbeeld de Stichting van de Arbeid bij het aftopingsbeleid tot op heden nog niet succesvol gebleken. Mag men dan nu op dit punt optimistischer zijn?

Opmerkelijk is dat de regering al na de vluchtige overweging dat van de inkomstenbelasting geen inkomensverdelende effecten meer te verwachten zijn, tot de conclusie komt dat de sociale partners het zelf maar moeten opknappen. Is de inkomensverdeling dan het enige fiscale instrument voor een inkomensbeleid? Wanneer de politieke wil aanwezig zou zijn geweest op dit punt iets te doen, dan zou men wel wegen hebben kunnen vinden. Ik wil er in dit verband op wijzen dat de volksverzekeringen vanwege hun gelijkblijvende premiepercentages tot de premiegrens en daarboven absoluut gelijkblijvende premiebedragen de progressie van de inkomstenbelasting beduidend afzwakken. Waarom wordt niet overwogen de premiegrenzen drastisch te verhogen of de heffing beter te integreren met de inkomstenbelasting 2)? De premiedruk zou dan kunnen worden doorgeschoven naar de hogere-inkomensgroepen. Waarom is niet gerept over de mogelijkheid om in de sfeer van de verteringsbelasting inkomensherverdelende elementen in te bouwen? Ik denk hierbij met name aan de invoering van een luxetarief in de omzetbelasting ter grootte van 35% voor bepaalde bestedingen. Als andere landen een dergelijk tarief technisch uitvoerbaar achten en dit daadwerkelijk hanteren, waarom zou dat dan in Nederland, waar de ondernemers in het algemeen relatief goede boekhoudingen voeren, niet overwegenswaardig zijn? Kennelijk ontbreekt de wil daartoe.

Dekkingsplan

Ter oplossing van het na de aanwending van de buitenlandse aardgasopbrengsten resterende financieringsvraagstuk moet nog f. 475 mln. via de belastingheffing worden opgebracht in de vorm van tariefsverhogingen.

Bij de vaststelling van het benodigde bedrag van f. 475 mln. is rekening gehouden met de invloed van een aantal vaststaande en reeds kenbaar gemaakte maatregelen op de belastingopbrengsten in 1981. Daarbij is vooral van belang de invloed van de verlaging van de loon- en inkomstenbelasting aan de voet van de tabel op 1 januari en 1 juli 1980 waarvoor in totaal f. 535 mln. als dekking moest worden gevonden. Eveneens heeft de herziening van de vermogensbelasting en het successierecht, waarmee per saldo een extra dekkingsnoodzaak van f. 135 mln. was gemoed, bijgedragen tot het ontstaan van het financieringstekort. Door de invloed van de reeds in 1980 doorgevoerde tariefsverhogingen voor de verbruiksbelastingen (omzetbelasting en accijnzen) en de effecten van de reparatiewetgeving resteerde wegens de reeds bekendgemaakte maatregelen per saldo een negatieve bijdrage in het dekkingsplan voor 1981 van f. 285 mln. 3).

Het onderdeel reparatiewetgeving levert een continue stroom van wetsontwerpen op. De mogelijk nog te dichten lekken zijn voldoende in aantal om deze stroom nog even op gang te houden. In het kader van het beleidsplan voor de langere termijn zal aan de reparatiewetgeving nog nader aandacht worden besteed. De wetsontwerpen op het gebied van de vermogensbelasting en de successiewetgeving zijn nog in het stadium van de parlementaire behandeling. Bij de bespreking van het belastingplan 1980 4) is de grote lijn van deze ontwerpen geschetst. Hierin zijn tot op heden geen wezenlijke wijzigingen aangebracht. De in 1980 voorgestelde tariefsverhogingen van de verbruiksbelastingen zijn alle reeds geëffectueerd.

De opbrengstverhogende dekkingsmaatregelen bestaan uit:

1. tijdelijke generale verhoging van de inkomstenbelasting f. 225 mln.;
2. verhoging verlaagde tarief van de omzetbelasting f. 250 mln.

De tijdelijke generale verhoging van de inkomstenbelasting heeft het karakter van een bestemmingsheffing gekregen. De geraamde opbrengst van f. 225 mln. wordt aangewend ter financiering van de eenmalige uitkering aan de ex-KNIL-soldaten. Hoe deze incidentele tariefsverhoging over de inkomensschijven zal worden verdeeld, vertelt de Miljoenennota niet. Het kabinet beperkt zich tot de nogal cryptische opmerking: „Het kabinet stelt zich voor dit bedrag te dekken door, uitgaande van een inflatiecorrectie van 100%, een tijdelijke verhoging van de loon- en inkomstenbelasting over de gehele lijn tot stand te brengen.” Een concretere invulling hiervan zou wenselijk zijn geweest. Opvallend in dit verband is hoe verholen wordt medege-deeld, dat een inflatiecorrectie van 100% zal worden toegepast. Nog opvallender is echter de context waarin dit geschiedt. Wetende dat een inflatiecorrectie beper-

king tot 80% ongeveer f. 225 mln. meer loon- en inkomstenbelasting opbrengt, kan men toch moeilijk aan de indruk ontkomen, dat een verkiezingsbelofte betreffende de 100%-inflatiecorrectie moest worden ingelost, die vervolgens via de achterdeur weer direct ongedaan gemaakt wordt in de vorm van een bestemmingsheffing van f. 225 mln.. Een fraai staaltje kiezersbedrog. Had het kabinet niet simpelweg kunnen stellen, dat ten gunste van de ex-KNIL-soldaten een inflatiecorrectie van 80% zou worden toegepast?

De verhoging van het verlaagde tarief van de omzetbelasting van 4% tot 4½% zal voor 1981 f. 250 mln. moeten opleveren. Het is bekend dat de verbruiksbelastingen in het algemeen een regressieve invloed hebben op de belastingdruk 5). Dit zal nog sterker gelden voor het verlaagde tarief dat betrekking heeft op goederen en diensten in de sfeer van de primaire levensbehoeften. Zeker gezien de beperkte opbrengst acht ik dit middel op sociaal-psychologische gronden ondeugdelijk. Het versterkt de indruk bij de laagstbetaalden dat uitgerekend zij het kind van de rekening zijn.

4. Lastenverlichtende maatregelen

De lastenverlichtende maatregelen zijn samengevat in tabel 1. Deze maatregelen hebben betrekking op het streven van de regering de knelpunten die worden veroorzaakt door de inflatie in de

Tabel 1. De invloed op de belastingopbrengst van de vervanging van tijdelijke maatregelen door structurele lastenverlichtingen, op transactiebasis in mln. gld.

	1981
1. Vervallen tijdelijke bijzondere winstaffrek	+ 605
2. Vervallen tijdelijke saldo-vrijstelling van f. 500 voor ontvangen rente	+ 160
3. Invoering voorraadaftrek en bijzondere winstaffrek	1.315
4. Invoering saldo-vrijstelling van f. 700 voor ontvangen rente	215
5. Bevordering van belegging in risicodragend vermogen	110
6. Totaal (te financieren uit extra aardgasbaten)	875

2) Omdat de volksverzekeringen nauwelijks meer als echte verzekeringen kunnen worden aangemerkt, is het te overwegen de premieheffing te doen opgaan in de belastingheffing. Verdere uitwerking van deze gedachte kan men aantreffen in mijn dissertatie *Belasting naar draagkracht*, Kluwer/Samsom, 1980, par. 8, 12.

3) Afgezien van een bedrag van f. 115 mln. wegens het terugtreden van het rijk in de hoofdsom van de motorrijtuigenbelasting ten gunste van de provincies, waartegenover de compensatieuitkering van het rijk aan de provincies vervalt.

4) *ESB*, 3 oktober 1979.

5) Zie B. de Vet, De druk van BTW en accijnzen voor werknemersgezinnen in de periode mei 1974-april 1975, *Sociale Maandstatistiek*, CBS, augustus 1978.

belastingheffing te elimineren (posten 1 t/m 4). De voorlopige regelingen die hangende de parlementaire behandeling van het rapport van prof. Hofstra betreffende de vormgeving van een inflatieneutrale belastingheffing, van kracht waren, hebben daarmee een structureel karakter gekregen. De voorstellen van prof. Hofstra worden niet overgenomen, doch via vrij grof werkende mechanismen wordt aan de ondernemers een lastenverlaging doorgespeeld in de vorm van een bijzondere winstaf trek en voorraadaf trek. Hoe de wettelijke vormgeving van deze ontmoetingen gaat worden, wordt in de Miljoenennota niet uiteengezet. De inhoud van deze maatregelen is in een brief aan de Tweede Kamer van 15 september 1980 betreffende het beleid inzake de financieringsproblematiek van de bedrijven nader uiteengezet.

Het voorstel betreffende een winstaf trek wegens de omvang van de voorraden is niet geheel nieuw. Ook in het belastingplan 1980 was een winstaf trek voor voorraad aangekondigd. Dit wetsontwerp werd echter ingetrokken. De huidige vormgeving van de voorraadaf trek is eenvoudiger van opzet dan het vorige ontwerp. Het voorstel voorziet in een af trek ter grootte van ruim 2% van de fiscale waarde van de voorraad aan het begin van het jaar. De voorraden die worden gewaardeerd volgens een stelsel dat prijsstijgingen uitschakelt (ijzeren-voorraadstelsel of lifo-stelsels) dienen voor de bepaling van deze af trek buiten aanmerking te blijven. Dit wetsvoorstel komt in de plaats van de voorstellen tot inflatieneutrale belastingheffing in de studie-Hofstra. Opmerkelijk is echter dat de voor een inflatieneutrale belastingheffing toch wezenlijke band met het eigen vermogen wordt losgelaten. Het wetsvoorstel sluit goed aan op de recente jurisprudentie betreffende het ijzeren-voorraadstelsel, waarin is uitgesproken dat ook voor de met vreemd vermogen gefinancierde voorraad dit stelsel toepasbaar is, doch het verwijdt zich van de inflatieneutrale belastingheffing door ook in de totale-winstsfeer de financieringswinst buiten beschouwing te laten. De techniek van dit wetsvoorstel wijkt daardoor af van die van het ijzeren-voorraadstelsel. Bij toepassing van het ijzeren-voorraadstelsel wordt een effectieve-belastingdrukverlaging verkregen door belastinguitstel in het kader van de jaarwinstbepaling. Het onderhavige wetsvoorstel heeft het karakter van een objectieve vrijstelling. Er ontstaat niet — zoals in het lifostelsel en het ijzeren-voorraadstelsel — een stille reserve waar een belastingclaim op rust. De toevallige omvang van het vermogen op de peildatum, een grootheid die voor manipulatie vatbaar is, is in deze regeling erg belangrijk. Hierin zit een duidelijke zwakte van het instrument. Met deze faciliteit is een opbrengstderiving van f. 230 mln. gemoed.

De bijzondere winstaf trek wordt in

enigszins gewijzigde vorm gecontinueerd. Het aftrekpercentage van 1,4% voor de inkomsten- en 1,15% voor de vennootschapsbelasting zal tot ruim 2% worden opgetrokken. Ter voorkoming van cumulatie zal het vermogen dat is geïnvesteerd in de voorraden waarvoor de voorraadaf trek geldt, voor de bijzondere winstaf trek buiten aanmerking moeten blijven. Aangezien de bijzondere winstaf trek is gerelateerd aan het fiscale vermogen bij het begin van het jaar (exclusief vermogensbestanddelen die niet leiden tot in Nederland belastbare winst) wordt uiteraard slechts op een erg gebrekkige wijze compensatie wegens belastingheffing over schijnwinsten (= louter nominale winst) verleend. De bijzondere winstaf trek zal leiden tot een opbrengstderiving van f. 480 mln.

Wederom zal de zelfstandigenaf trek worden gecontinueerd. De verlenging is beperkt tot één jaar in afwachting van de oordeelsvorming over een terzake verrichte studie. Ondernemers met winsten lager dan f. 67.000 krijgen een zelfstandigenaf trek van f. 2.000 op hun belastbare inkomen. Deze af trek wordt f. 200 lager voor elk vol bedrag van f. 1.000 waarmee de winst f. 67.000 overtreft. In het rap-

Deze rubriek wordt verzorgd door het Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmusuniversiteit Rotterdam

port-Hofstra wordt geconcludeerd dat bij invoering van een inflatieneutraal stelsel van winstberekeningen de gronden voor een zelfstandigenaf trek komen te vervallen 6). Naast de andere ondernemersfaciliteiten is het derhalve gewenst kritisch te bezien of een dergelijke faciliteit gehandhaafd kan blijven.

De tijdelijke saldo vrijstelling voor ontvangen rente zal een permanent karakter krijgen, waarbij het aftrekbare bedrag zal worden verhoogd van f. 500 tot f. 700. Met het optrekken van dit plafond voor de vrijstelling is een bedrag van f. 55 mln. gemoed. Voor velen zal deze af trek vanwege het saldokarakter niet tot een af trek leiden, omdat de vrijstelling „wegglijdt” in de hypotheekaf trek. Voorwaarde voor het kunnen effectueren van deze vrijstelling is immers dat per saldo meer rente wordt ontvangen dan betaald.

Een volslagen nieuw element in de reeks van de aftrekposten is de tegemoetkoming wegens investering in risicodragende vorm. In de Miljoenennota is het instrument nog niet nader uitgewerkt, maar in de reeds genoemde brief aan de Tweede Kamer van 15 september 1980 is uiteengezet dat deze stimulans zal worden gegeven in de vorm van een vrijstelling van dividendopbrengsten van f. 500 voor aan Nederlandse dividendbelasting onderworpen dividenden. Voor dividenden uit particuliere participatiemaatschappijen geldt een extra vrijstelling van f. 1.000, mits aan de te stellen voor-

waarden wordt voldaan.

Dit instrument is duidelijk gebaseerd op doelmatigheidsoverwegingen. Het tast het uitgangspunt dat de inkomstenbelasting naar draagkracht moet worden gegeven verder aan dan thans reeds het geval is. Voor de hoogste-inkomensgroepen wordt een sterkere prikkel gegeven (hogere belastingbesparing wegens hoger tarief) dan voor de laagste-inkomensgroepen. De dubbele heffing op uitgedeelde winsten in ons klassieke stelsel van vennootschapsbelasting (inhoudende vennootschapsbelastingheffing over de winst van de vennootschap en andermaal inkomstenbelastingheffing bij uitdeling aan de aandeelhouder/natuurlijke persoon) wordt hier vanaf de foutieve kant bestreden. Beperking van de dubbele heffing moet op het vlak van de vennootschapsbelasting worden bestreden, hetzij door (een gedeelte van) de vennootschapsbelasting aan te merken als een verrekenbare voorheffing voor de inkomstenbelasting (verrekeningsstelsel 7), hetzij door toepassing van een primaire dividendaf trek onder handhaving van het klassieke stelsel 8). Beide mogelijkheden worden in de genoemde brief echter afgewezen. Naar mijn mening gebeurt dat op wat te lichtvaardige wijze. Met name het bezwaar van de methode van de af trek van het primaire dividend, inhoudende dat deze een te ruime tegemoetkoming inhoudt in de deelnemingsverhoudingen, is gemakkelijk te ondervangen door het in de deelneming geïnvesteerde kapitaal van de primaire dividendaf trek uit te sluiten. In wezen geschiedt immers niet anders bij de bijzondere winstaf trek die thans nota bene een structureel karakter heeft gekregen.

Het voor de faciliteit uitgetrokken bedrag ad f. 110 mln. is echter onvoldoende om een principiële koerswijziging in de richting van het verrekeningsstelsel of het klassieke stelsel met af trek van het primaire dividend uit te voeren zonder aanpassing van het vennootschapstarief aan het gewijzigde stelsel. Als beperkte tegemoetkoming is deze faciliteit acceptabel. Voorzichtigheid is echter geboden om te voorkomen dat deze thans ingevoerde faciliteit door verdere optrekking van het bedrag van de vrijstelling als algemeen instrument gekozen wordt ter verlichting van de dubbele heffing. Dat zou mijns inziens een principiële onjuiste beslissing zijn.

6) H. J. Hofstra, *Inflatieneutrale belastingheffing*, Den Haag, 1978, blz. 183. Voor 1980 geldt een extra af trek voor de zeer kleine ondernemers. Als het onzuivere inkomen en de winst lager zijn dan f. 30.000, ontvangt deze ondernemer een extra af trek van f. 400. Deze af trek wordt f. 40 lager voor elke f. 1.000 waarmee de winst f. 30.000 te boven gaat.

7) Zie voor een uitvoerige beschouwing S. Cnossen, *Moet onze vennootschapsbelasting niet op de helling?*, *ESB*, 31 oktober 1979.

8) In *Het verrekeningsstelsel in opmars*, Kluwer, Deventer, 1979 heb ik deze mogelijk bepleit als compromisoplossing.

De Wet investeringsrekening

In verband met het belang van investeringen in outillage voor het concurrentievermogen van het bedrijfsleven acht het kabinet het wenselijk de huidige conjuncturele verhoging van de basispremie van 7% tot 10% (ingegaan op 15 mei 1980 en geldend tot 1 juli 1981) om te zetten in een structurele verhoging. Daarnaast zal voor de periode van 13 september 1980 tot 1 juli 1981 een tijdelijke verhoging van de basispremie van kracht zijn tot 12% (in de *MEV 1981* is sprake van 11%). Om de liquiditeitspositie van het bedrijfsleven wat te verruimen wordt er naar gestreefd de versnelde inning van de belastinggelden en de vertraagde uitbetaling van WIR-premies in het kader van de noodremprocedure 9) weer ongedaan te maken. Of dit daadwerkelijk zal gebeuren, hangt af van de ontwikkeling van het financieringstekort (blz. 37 van de *Miljoenennota 1981*).

Op 19 juli 1980 is de derde fase van de WIR van kracht geworden, inhoudende de milieu- en energietoeslag. De complexiteit van de WIR doet vrezen dat om die reden een gedeelte van haar effectiviteit verloren gaat en duur is in de uitvoering wegens noodzakelijke specialistische hulp. Het gevaar is niet denkbeeldig dat de verschillende toeslagen, die het specifieke karakter van dit instrument moeten benadrukken, onderling tegenstrijdig zijn in hun uitwerking 10). Een ander bedenkelijk aspect van de WIR is, dat ook de arbeidsbesparende investeringen worden gepremieerd. Terwijl enerzijds de produktiefactor kapitaal wordt gesubsidieerd, wordt anderzijds de produktiefactor arbeid door ons stelsel van premieheffing voor de sociale verzekeringen extra belast. Deze extra belasting van de loonsom noopt de ondernemer tot arbeidsbesparende produktiemethoden, te meer nu hij hiervoor een investeringspremie kan krijgen. Deze leiden op hun beurt door de uitstoot van arbeidskrachten weer tot premieverzwaring in de sociale verzekeringssfeer en tot versterking van de uitstoot van arbeidskracht 11). Ik kan de ongeclausuleerde verhoging van de WIR-premies en de hierna te bespreken verhoging van de sociale-verzekeringlasten dan ook niet rijmen met het voornemen van de regering het aantal werklozen te willen beperken. Structuurherziening is dringend gewenst.

Ombuigingsbeleid

Het pakket maatregelen in het kader van het ombuigingsbeleid is weergegeven in tabel 2. Het ontgaat mij waarom deze maatregelen de kwalificatie ombuigingsbeleid hebben meegekregen. Alle maatregelen voorzien in een verhoging van de belastingdruk en staan niet in onmiddellijke relatie met bepaalde overheidsuitgaven.

Tabel 2. De invloed op de belastingopbrengst van maatregelen in verband met het ombuigingsbeleid in mln. gld.

	1981	1982
1. Bevriezing bejaardenaftrek en arbeidsongeschiktheidsaftrek	45	10
Idem. overloop 1980	5	
Verlaging bejaardenaftrek en arbeidsongeschiktheidsaftrek	165	35
2. Vermindering aantal aanslagen inkomstenbelasting	105	
3. Intensivering fiscale fraudebestrijding	60	10
Idem. overloop 1980	10	
4. Totaal	390	55

De bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrek zullen worden herzien. Vooruitlopend op de definitieve vormgeving van de nieuwe regeling zullen deze aftrekken gefaseerd worden verlaagd. Voor de gehuwden-bejaardenaftrek betekent dit een verlaging van de belastingvrije som met f. 438. De ongehuwden-bejaardenaftrek zal worden verlaagd met f. 307. De arbeidsongeschiktheidsaftrek wordt met f. 236 verminderd, terwijl zal worden getracht een globale relatie te leggen met de mate van arbeidsongeschiktheid. De opbrengst van deze maatregel lijkt groter dan zij is, omdat door de netto-netto koppeling aan de sociale minima in de sfeer van de sociale uitkeringen extra uitgaven zullen ontstaan van f. 135 mln.

Het optrekken van de grens waarbeneden in beginsel de loonbelasting eindheffing is (van f. 47.600 tot f. 60.000) en de beperking van de mogelijkheden tot het vragen van teruggaaf van te veel ingehouden loonbelasting, leidt ertoe dat het stelsel globaler wordt, hetgeen strijdig is met het karakter van de inkomstenbelasting, zijnde een heffing naar draagkracht. Thans geldt als eis voor een teruggaaf dat deze zowel ten minste f. 104, alsook ten minste 5% van het verschuldigde belastingbedrag moet bedragen. In de thans voorgestelde nieuwe regeling wordt het percentage van 5 verlaagd tot 3, doch wordt naast handhaving van het minimumbedrag als extra eis toegevoegd, dat het belastbare inkomen voor de inkomstenbelasting meer dan f. 800 lager dient uit te komen dan het inkomen dat voor heffing van loonbelasting in aanmerking is genomen (wat hieronder precies moet worden verstaan wordt niet exact geformuleerd).

Door deze eis worden progressievoorwaarden in verband met een kortere belastingperiode dan één jaar (het schijventarief is afgestemd op een heffingsperiode ter grootte van een kalenderjaar) uitgebannen; althans voor degenen die onder de aanslaggrens blijven. De hoge-inkomensgenieter die halverwege het jaar naar het buitenland vertrekt en over de binnenlandse periode een inkomen heeft genoten boven f. 60.000 krijgt echter via een aanslag automatisch de teveel ingehouden loonbelasting terug. De verschillen in belastingdruk tussen degene die net wél en net níét voor een aanslag in aanmerking komt, kunnen van relatief grote omvang worden.

Voorbeeld. Werknemer X heeft 7 maanden in Nederland gewerkt. Uitgaande van een tabelloon van f. 10.000 per maand is totaal $7 \times f. 3.975,90 = f. 27.832$ loonbelasting ingehouden (tariefgroep 4). Het belastbare inkomen is na aftrek van de AOW/AWW-premie (afgerond) f. 66.860. Er dient een aanslag te worden opgelegd van f. 21.395, zodat per saldo f. 6.437 loonbelasting wordt terugontvangen. Zou de werknemer 6 maanden hebben gewerkt en net onder de f. 60.000-grens blijven, dan is $6 \times f. 3.975,90 = f. 23.855 =$ eindheffing. Per saldo betaalt hij dus meer belasting bij een lager binnenlands inkomen.

Het zou beter zijn geweest als het vraagstuk van de belastingplichtigen die slechts gedurende een gedeelte van een kalenderjaar belastingplichtig zijn geweest en daardoor ongerechtvaardigde progressievoorwaarden genieten, op principiële wijze zou zijn opgelost. Voor toepassing van het schijventarief zou het inkomen over het gedeelte van het jaar tot jaarinkomen kunnen worden herleid om het tarief te bepalen. De huidige regeling treft immers ook de loontrekkers met grote wisselingen in de omvang van hun loon. Zij kunnen niet meer de te veel betaalde loonbelasting terugontvangen, omdat hun belastbare inkomen niet lager zal zijn dan het aan loonbelasting onderworpen loon. Slechts degenen die de f. 60.000 passeren, of anderszins in aanmerking komen voor een aanslag (b.v. door het afsluiten van een lijfrente), hebben deze mogelijkheid altijd. De teruggaven van beperkte omvang, b.v. aan vakantiewerkers, zouden gemakkelijker door verhoging van de minimumgrens kunnen worden uitgesloten.

De grens voor neveninkomsten die zijn toegestaan zonder dat afgeweken wordt van het beginsel dat loonbelasting eindheffing is, wordt verhoogd van f. 600 naar f. 800. De regel „loonbelasting is eindheffing” zal terzijde worden gesteld als een te groot bedrag op grond van een beschikking tot vermindering van loonbelasting in aanmerking werd genomen en als de man AOW/AWW-premies terugontvangt, die van zijn echtgenote boven het maximum waren ingehouden. De effecten van deze operatie worden als volgt geschat:

— beperking T-biljetten . . .	+f. 145 mln.
— verhoging aanslaggrens . . .	-f. 30 mln.
— aanpassing grens neveninkomsten	-f. 20 mln.
— nieuwe opzet artikel 64 . . .	+f. 10 mln.
totaal	f. 105 mln.

9) Voorjaarsnota 1979.

10) Zie hieromtrent H. A. Kogels, *De Wet Investeringsregeling*, Kluwer, Deventer, 1980, blz. 51.

11) Ook de grote-projectentoeslag werkt ten gunste van arbeidsextensieve produktietechnieken, zie Kogels, t.a.p., blz. 64.

Verhoging van de sociale-verzekeringspremies

Het kabinet acht het in het licht van de sterke groei van de rijksbijdragen enerzijds en de financiële problematiek anderzijds verantwoord om f. 1.275 rijksbijdragen aan de sociale fondsen terug te trekken. Dit resulteert in een verhoging van de sociale lasten voor werkgevers en werknemers (zie tabel 3).

Tabel 3. Sociale lasten 1980 en 1981

	Werknemers		Werkgevers	
	1980	1981	1980	1981
	(in procenten van het premieplichtig inkomen)			
Werkloosheidswet	0,65	0,75	0,65	0,75
Regeling vorstverlet			0,30	0,35
Ziektewet (gemiddeld)	1,0	1,0	6,40	6,40
WAO (gemiddeld)	3,90	4,55	3,90	3,55
AWW			4,20	4,80
Ziekenfondswet	4,05	4,30	4,05	4,30
AWBZ			3,20	3,20
AOW	10,25	10,35		
AWW	1,35	1,25		
AKW			2,0	1,75
Ongewogen totaal premiepercentage	21,20	22,20	24,70	25,10
			1980	1981
Effect op het beschikbaar inkomen van de modale werknemer in procenten			1,2	
Effect op de loonsom per werknemer in procenten			2,0	
			0,3	

Bron: MEV 1981.

In samenhang met de verhoging van de WIR-premies heb ik er reeds op gewezen, dat het huidige beleid de allocatie van de produktiefactoren ten gunste van de factor kapitaal beïnvloedt. Uitstoting van arbeidskracht zal daarvan het onmiddellijke gevolg zijn. In tijden van hoge werkloosheid is dit een onbegrijpelijk beleid. Men zou hebben mogen verwachten dat de heffingsystemen van de sociale verzekeringen in dit kader nader zouden worden bezien. N.H. Douben heeft in 1975 reeds gewezen op de negatieve effecten van de huidige financieringswijze en alternatieve heffingsgrondslagen aangedragen 12).

Belastingplannen voor de lange termijn

Het kabinet kondigt een brede herbezinning aan op de structuur van de inkomstenbelasting. Het vermeldt dat een herbezinning op de aftrekposten gewenst is en dat de werkingssfeer van deze aftrekposten zo mogelijk beperkt moet blijven tot het doel de in het oog springende horizontale draagkrachtverschillen te nivelleren. Nu dit wordt gezegd na de invoering van aftrekposten die om wille van de stimulering van de economische bedrijvigheid zijn ingevoerd, komt deze opmerking mij voor als strijdig met het eigen beleid.

Met name de inkomstenbelasting is aan een grondige herziening toe. De reparatiewetgeving heeft te zeer een ad-hoc-karakter en leidt tot een verregaande complicering van wetgeving. Slechts door een herformulering van het fiscale inkomensbegrip kan een evenwichtiger resultaat worden verkregen.

Ten aanzien van haar beleid betreffende de reparatiewetgeving kondigt de regering aan dat naast de maatregelen die thans reeds in een wetsontwerp zijn neergelegd of reeds kracht van wet hebben gekregen (zoals beperking van aftrek van vooruitbetaalde rente, van meegekochte coupons en van voorwaardelijke rente, verhoging van de effectiviteit van de fictieve rendementsbepalingen, wijziging van het bijzondere tarief, beperking van de aftrek van ziektekostenverzekeringpremie die op meer jaren betrekking heeft), nog enige — reeds eerder aangekondigde — projecten tot uitvoering zullen worden gebracht (aftrek van lijfrentetermijnen, mantelconstructies, aftrek van in de privé-sfeer betaalde rente).

Deze reparatiewetgeving richt zich op het dichten van mazen. Daarnaast is, aldus de regering, reparatiewetgeving wenselijk die ten doel heeft verlichting aan te brengen, zoals een algehele verbetering van de tariefstructuur, omdat de ontwikkeling van de tarieven in de loop van de jaren kennelijk in te sterke mate heeft geappelleerd aan de offerbereidheid van de belastingbetaler. In verband daarmee kan naar de overtuiging van het kabinet niet worden volstaan met het dichten van mazen of met het intensiveren van de controle, maar zal ook wetgeving tot stand moeten worden gebracht die zich richt op de dieper liggende oorzaken van de maatschappelijke onvrede met de belastingheffing. In dat verband ligt het in de lijn om de budgettaire middelen die uit de tot stand gekomen en tot dusver aanhangig gemaakte wetgeving tot het dichten van mazen voortvloeien, niet alleen aan te wenden voor reparatie van knelpunten elders in de belastingwetgeving, zoals thans voor f. 60 mln. gedaan wordt bij de vermogensbelasting, maar ook voor verbetering van de tariefstructuur van de inkomstenbelasting en voor aanpassing van de heffingsgrondslag daar waar de hoogte van de tarieven van de inkomstenbelasting thans blijkbaar tot ontwijkingsconstructies en ontduiking aanleiding geven. Bij een zodanige aanwending van de gelden wordt binnen de desbetreffende groepen van inkomensgenieters in de individuele lastenverdeling een grotere rechtvaardigheid betracht.

In dit verband verdient de verwijzing door het kabinet naar het Verenigd Koninkrijk de aandacht, waar werd overgegaan tot verlaging van de toptarieven. Op deze wijze wordt de wenselijkheid van de verlaging van de marginale belastingdruk onder ogen gebracht. Herbezinning op de tariefstructuur van de inkomstenbelasting maar vooral de samenhang

met andere inkomensafhankelijke regelingen lijkt mij inderdaad gewenst.

Conclusie

Wat bij de bespreking van het belastingplan 1980 werd geconcludeerd, is thans nog onverkort van kracht. De smalle marges van het overheidsbeleid zijn thans zelfs voor de regering aanleiding geworden het „maken” van het beleid over te laten aan de sociale partners. Zelfs de schijn van de koopkrachthandhaving, die in het belastingplan 1980 nog werd opgehouden, is thans door de bittere werkelijkheid achterhaald. Op zich zelf is het een goede zaak dat deze schijn niet langer met kunst- en vliegwerk wordt opgehouden, doch de wijze waarop de rekening wordt gepresenteerd, is discutabel. De laagstbetaalde wordt relatief zwaar belast in de vorm van prijsstijging van gas, huurverhoging, verzwaring van de premielasten voor de sociale verzekeringen en verhoging van de omzetbelastingdruk. De vooronderstelling van de regering dat deze lastenverhoging niet in looneisen zal worden afgewenteld, (*Miljoenennota 1981*, blz. 37) lijkt mij moeilijk te kunnen steunen op de ervaringen van de afgelopen jaren en is een slechte basis voor een realistisch beleid.

Het herstel van de rentabiliteit van het bedrijfsleven krijgt de hoogste prioriteit. Terecht wordt onderkend dat het bedrijfsleven het draagvlak moet leveren voor de collectieve voorzieningen. Daarbij is het z.g. flankerend beleid erop gericht te garanderen dat het bedrijfsbeleid past in de maatschappelijke context. De voorstanders van het vrije ondernemerschap zullen deze ontwikkeling niet toejuichen. Het is evenwel zaak de juiste verhouding te vinden tussen ongebonden ondernemerschap en een verbureaucratiseerd bedrijfsleven.

Aan het vraagstuk van de meest wenselijke allocatie van de produktiefactoren kapitaal en arbeid is de regering voorbijgegaan. In het licht van de huidige grote werkloosheid is dit een betreurenswaardige omissie. Aan dit vraagstuk zal alsnog aandacht moeten worden besteed.

L.G.M. Stevens

12) N. H. Douben, *Vermogende arbeid*, De Mercurius, Tegelen, 1975.