



# Belastingplan 1982

DR. L. G. M. STEVENS

## De invloed van de gasector

Er is hoe langer hoe minder aanleiding om het belastingplan te vereenzelvigen met het dekkingsplan. In toenemende mate worden gasopbrengsten gebruikt als dekking voor de overheidsuitgaven. De gasopbrengsten zullen op kasbasis gemeten in 1981 ruim f. 18 mrd. belopen en in 1982 naar verwachting verder toenemen tot ruim f. 24,5 mrd. Het aandeel van de aardgasbaten uitgedrukt in procenten van de totale ontvangsten van het rijk inclusief de begrotingsfondsen zal daarmee stijgen tot ruim 18%.

Naast de fiscale dekking staat dus een belangrijke „gasdekking” met een groeiend aandeel in het totale dekkingsplan. De toegenomen omvang van de gasopbrengsten en de schier monopolistische positie van de overheid als aanbieder van deze energiegoederen kunnen een proces van fiscalisering van de gasprijs in gang zetten. Verhoging resp. verlaging van de gasprijs kan als substituuut voor verhoging resp. verlaging van belasting gaan dienen. Ontwikkelingen in deze richting moeten evenwel vermeden worden. De gasdekking heeft immers een geheel eigen karakteristiek, die haar minder geschikt maakt voor een dergelijke toepassing. Zij onderscheidt zich van de belastingdekking o.a.:

1. door haar tijdelijke karakter, omdat onze gasvelden helaas niet onuitputtelijk zijn;
2. door de starre inkomenseffecten ten aanzien van de laagstbetaalden;
3. door het feit dat de opbrengsten van het gas niet uitsluitend aan de overheid ten goede komen;
4. door de energiepolitieke overwegingen die aan de vaststelling van de gasprijs ten grondslag kunnen liggen en die in strijd kunnen zijn met inkomenspolitieke wenselijkheden.

In de prijszetting van het gas kunnen zowel belastingelementen besloten liggen, alsook subsidie-elementen. Dit is het geval als de prijs resp. in positieve of in negatieve richting afwijkt van de marktprijs, zoals deze op een vrije markt tot stand zou zijn gekomen. Vaststelling van een te hoge prijs vergeleken met die

op de vrije markt heeft een denivellerend effect op de inkomensverdeling, omdat de inkomenselasticiteit van dergelijke primaire goederen gering is. Vaststelling van een te lage prijs heeft het omgekeerde effect. Door tariefsdifferentiatie is het inkomenseffect enigermate bij te sturen, doch als inkomenspolitiek instrument mist het de vereiste scherpte.

Wanneer op inkomenspolitieke gronden wordt overgegaan tot fiscalisering van de gasprijzen, loopt men het risico dat de belastingheffing in dit opzicht scheef groeit en een structuur gaat vertonen die onvoldoende is aangepast aan het „post-gassiale”-tijdperk. Wanneer ontwikkelingen op de energiemarkt nopen tot verhoging van de gasprijs, is het gewenst, ter wille van een verantwoorde allocatie van middelen, deze verhoging ook door te voeren. De afname van het reëel beschikbare inkomen die het gevolg is van de relatief sterke prijsstijging van aardgas in verhouding tot de nominale loonstijging dient ter verkrijging van aanvaardbare inkomensverhoudingen in beginsel door maatregelen in de fiscale sfeer te worden gecompenseerd. De „rent”-inkomens die ten gevolge van de schaarsteverhoudingen neerslaan bij de oliemaatschappijen vormen hierbij een afzonderlijk probleem.

## Gelijkblijvende collectieve-lastendruk

Nog nadrukkelijker dan in voorgaande jaren het geval was heeft een onaanvaardbaar financieringstekort het kabinet parten gespeeld. De beleidsopties die de regering ter beschikking staan voor „dekking” van dit tekort zijn geen van alle aantrekkelijk. In de bespreking van het Belastingplan 1981 heb ik deze kort de revue laten passeren 1). Nog nadrukkelijker dan voor 1981 het geval was, is thans gekozen voor een ombuigingsbeleid. Met betrekking tot de belasting- en premieheffing wordt gestreefd naar stabilisatie van de collectieve-lastendruk. Terecht wordt er in dit verband van uitgegaan dat de grenzen voor belastingverhoging in zicht zijn. Stabilisatie van de collectieve-lastendruk zegt op

zichzelf beschouwd echter nog weinig over de aard van het inkomensbeleid. Daarvoor is nader inzicht in de verdeling van de lastendruk en een nadere toetsing van de mutaties in de collectieve-lastendruk noodzakelijk. Deze mutaties in de belastingdruk kunnen een endoogeen of een autonoom karakter hebben. De endogene belastingdrukmutatie heeft een meer geruisloos karakter en hangt samen met de ontwikkeling van inkomens en bestedingen. De autonome belastingdrukmutatie is het gevolg van belastingmaatregelen.

De endogene belastingdruk is in zijn totaliteit met 0,1 procentpunt gedaald. Nadere analyse leert dat de daling van de druk, voor zover deze het gevolg is van de accijnsheffing, verband houdt met de gekozen heffingsgrondslag. Omdat deze heffing hoofdzakelijk aanknoopt bij volumina, zal de druk van deze heffing dalen in tijden van prijsstijging 2). Ook de omzetbelasting geeft een daling van de endogene belastingdruk te zien. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat de groei van de heffingsgrondslag achterblijft bij die van het nationale inkomen. Dit kan het gevolg zijn van een achterblijvende groei van de bestedingen ten opzichte van de groei van het nationale inkomen, doch kan ook worden veroorzaakt door een naar verhouding sterkere stijging van de niet met omzetbelasting belaste goederen en diensten (vrijgestelde goederen en diensten, zoals bij voorbeeld de gezondheidszorg). In de *Miljoenennota 1981* (blz. 96) wordt deze laatste omstandigheid als oorzaak van de daling aangemerkt.

De progressieve tariefstructuur van de loon- en inkomstenbelasting leidt bij nominale inkomensstijging tot een zwaardere belastingdruk, omdat de belastingvrije som en de breedte van de schijven relatief beschouwd kleiner worden en de progressielijn steiler. Daar waar de tarieftrappen het grootste zijn doet deze drukverzwaring zich sterker voelen (zie tabel 1).

Door inbouw van een automatische inflatiecorrectie wordt de endogene drukstijging van de loon- en inkomstenbelasting teruggedrongen. Alhoewel deze automatische inflatiecorrectie deel uitmaakt van de bestaande wettelijke structuur, wordt toepassing van de 100%-inflatiecorrectie, waartoe voor 1982 is besloten, als een autonome drukverlaging verwerkt. Deze komt — anders

1) L. G. M. Stevens, Belastingplan 1981, *ESB* 1 oktober 1980.

2) In sommige gevallen kan ook een inkomenseffect ontstaan.

dan veelal wordt verondersteld — hoofdzakelijk de lagere-inkomensgroepen ten goede.

Het achterblijvende stijgingstempo van het winstinkomen ten opzichte van het nationale inkomen leidt tot een endogene daling van 0,1 procentpunt van de vennootschapsbelastingdruk. De stijging van de aardgaswinsten zorgt evenwel voor een zodanig toenemende groei van de vennootschapsbelastingopbrengsten (0,3 procentpunt drukverhoging) dat per saldo een vpb-drukstijging van 0,2 procentpunt resteert. Wegens uitvoer van aardgas wordt 0,15 procentpunt belastingdrukverhoging afgewenteld op het buitenland.

In de autonome drukmutatie zit een louter statistische drukverhoging verwerkt van 0,25 procentpunt. Door afschaffing van de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrek neemt de belastingdruk toe. Aangezien deze drukverhoging wordt gecompenseerd door aanpassing van de uitkeringen, heeft deze slechts statistische betekenis. Aangezien het vervallen van de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrek een verhoging van de belastbare som impliceert, weegt deze ingreep ten gevolge van de progressieve structuur van de inkomstenbelasting zwaarder voor de hogere inkomensgroepen (zie tabel 2).

Wanneer men het karakter van de verschillende belastingdrukcomponenten beziet, blijkt dat de laagstbetaalden ten gevolge van de fiscale ontwikkelingen niet in het nadeel zullen zijn. Dit is anders bij de premiedruk ingevolge de sociale verzekeringen. Vanwege het bestaan van premieplafonds in de diverse sociale-verzekeringswetten waarboven geen premie meer wordt geheven, drukt de premielast relatief zwaar op de lage-inkomensgroepen. Verhoging van de premiepercentages weegt dan ook zwaarder bij deze inkomenscategorien.

### Inkomenspolitieke consequenties

Tabel 3 toont het koopkrachteffect bij doorvoering van het voorgestelde beleid. Daarin is het reeds gememoreerde effect van de verzwaring van de sociale-lastendruk duidelijk zichtbaar. Het deniverende karakter hiervan, gecombineerd met de consequenties van de stijging van de aardgasrijzen, is eveneens een in het oog springend gevolg. Het is nauwelijks denkbaar dat deze uitkomst politiek aanvaardbaar is. Derhalve zal naar aanvullende maatregelen moeten worden uitgezien.

Bij de bespreking van het Belastingplan 1981 (ESB van 1 oktober 1980) heb ik in dit kader gewezen op de mogelijkheid te komen tot een integratie van de volksverzekeringen met de inkomstenbelasting en invoering van een luxe-BTW-tarief.

De volksverzekeringen hebben, met

Tabel 1. Belastingdrukverzwaring van de loon- en inkomstenbelasting ten gevolge van de progressieve tariefstructuur bij een nominale inkomensstijging van 10%.

Zonder nominale stijging van het inkomen				Uitgaande van 10% nominale inkomensstijging zonder inflatiecorrectie			
belastbaar inkomen	inkomstenbelasting	marginaal tarief	gemiddeld tarief	inkomstenbelasting	marginaal tarief	gemiddeld tarief	procentuele toename inkomstenbelasting
30.000	4.288	32%	14,3%	5.248	32%	15,9%	122%
50.000	11.754	50	23,5	14.254	50	25,9	121
70.000	22.155	59	31,7	26.285	59	34,1	119
90.000	34.103	64	37,9	39.863	64	40,3	117
110.000	46.903	64	42,6	54.240	67	44,8	116
130.000	60.270	67	46,4	69.050	70	48,3	115
150.000	73.950	70	49,3	84.450	70	51,2	114

Tabel 2. Belastingdrukmutatie in 1982 ten opzichte van 1981 (in procentpunten)

	Endogeen	Autonoom	Totaal
Omzetbelasting .....	-0,20	0	-0,20
Accijnzen .....	-0,20	0,05	-0,15
Overige indirecte belastingen .....	-0,05	0	-0,05
Totaal indirecte belastingen .....	-0,45	0,05	-0,40
Loon- en inkomstenbelasting .....	0,30	-0,40	-0,10
Vennootschapsbelasting .....	0,20	0	0,20
Overige directe belastingen .....	0	0	0
Totaal directe belastingen .....	0,50	-0,40	0,10
Totaal-generaal .....	0,05	-0,35	-0,30
waarvan statistisch .....		0,25	0,25
waarvan uit export van aardgas .....	0,15		0,15
Totaal-generaal exclusief statistische mutatie en export van aardgas .....	-0,10	-0,60	-0,70

Bron: Miljoenennota 1982.

Tabel 3. Reëel beschikbaar looninkomen voor de modale werknemer (bruto loon in bedrijven in 1981 (f. 35.000))

	Mutatie t.o.v. voorafgaand jaar in % (in bedrijven)
Bruto loon .....	9,3
Overig inkomen uit dienstbetrekking en kinderbijslag .....	-2
Sociale lasten en pensioenpremies .....	-3
Loon- en inkomstenbelasting	
— automatische inflatiecorrectie .....	1,3
— autonome belastingwijzigingen .....	0,2
— belastingprogressie .....	-1,2
Nominaal beschikbaar inkomen .....	4,6
Prijsindex gezinsconsumptie .....	6 à 6,5
Reëel vrij beschikbaar inkomen .....	-1,5
Idem exclusief incidenteel .....	-2 à -2,5

Naar inkomenscategorie exclusief incidenteel

	Bedrijven	Overheid
Minimum loon .....	-2 à -2,5	-3
Even meer dan het minimum loon .....	-2 à -2,5	-2,5 à -3
Modaal inkomen .....	-2 à -2,5	-2,5
2× modaal inkomen .....	-0,5 à -1	-1 à -1,5 a)
4× modaal inkomen .....	0	0 à -0,5 a)

a) Excl. effect individualisering interimuitkering.

Bron: Macro Economische Verkenning 1982.

hun tot het premieplafond gelijkblijvende premiepercentages en daarboven absoluut gelijkblijvende premiebedragen, vanwege hun deniverende invloed een storende invloed op de progressielij van de inkomstenbelasting. Zij vertonen nauwelijks nog kenmerken van verzekering. De premie staat in geen enkel opzicht in relatie tot de uitkering. Het zou derhalve te prefereren zijn als de uitkeringen ingevolge deze verzekeringen ten laste van de

algemene middelen zouden komen en de financiering ervan via de belastingheffing zou geschieden. In de uitvoerings-sfeer zou dit een vereenvoudiging betekenen, terwijl beter wordt aangesloten bij het rechtsgevoel van grote groepen in de samenleving die de premieheffing niet onderscheiden van de belastingheffing. De geïntegreerde tariefstructuur zou een meer evenwichtige lastenverdeling mogelijk maken dan thans het geval is. Op dit

punt is in de verkiezingsprogramma's van de huidige regeringspartijen over de grote lijn wel communis opinio te bepeuren.

CDA: Het stelsel en de financiering van sociale zekerheid worden doorgeleucht op het functioneren van de beginselen van solidariteit, equivalentie en draagkracht. Daarbij zullen alle draagkrachtbepalende elementen in onderlinge samenhang moeten worden beoordeeld 3).

PvdA: Belasting- en premiedruk worden in elkaar verweven en de kinderbijslag belastbaar, zodat een evenwichtiger drukverdeling ontstaat.

D'66: Premies voor de volksverzekeringen moeten op een naar waarde opgenomen worden in de tarieven van loon-, inkomsten- en bedrijfsbelastingen.

In het regeerakkoord is dit beleidsvoornemen echter niet terug te vinden. Naar mag worden verwacht zal integratie van premieheffing en inkomstenbelasting in de komende regeringsperiode echter wel een rol gaan spelen in het streven te komen tot een meer aanvaardbare lastenverdeling dan in de *Miljoenennota 1982* als resultaat uit het loon- en inkomensbeleid te voorschijn komt.

Met betrekking tot de mogelijkheid van invoering van een luxetarief in de omzetbelasting heeft, vlak voor Prinsjesdag, de toenmalige staatssecretaris Van Amelsvoort, zijn oordeel omtrent de wenselijkheid daarvan in de *Nota Selectieve indirecte belastingen* aan de Tweede Kamer meegedeeld. Als belangrijkste conclusie komt in deze nota naar voren, dat een fiscale lastenverdeling waarbij rekening wordt gehouden met de hoogte van het inkomen, bij belastingen in de indirecte sfeer vrijwel onmogelijk is. Bovendien mag de opbrengst van een dergelijk luxe-tarief zijns inziens niet worden overschat. In de op de zelfde dag aan de Tweede Kamer gepresenteerde *Tariefnota omzetbelasting* wordt zelfs de overweging tot invoering van een uniform omzetbelastingtarief bepleit van 13 à 14%. Daarbij wordt als argument aangevoerd, dat de motieven voor invoering van een gesplitst tarief in 1968 bij afkondiging van de huidige omzetbelasting thans sterk aan betekenis hebben ingeboet. De uitgaven voor eerste levensbehoeften spelen een kleinere rol in het totale bestedingspatroon dan toen het geval was. De behoefte aan een gematigd tarief voor eerste levensbehoeften is daardoor afgenomen. Ook wordt gesteld dat er geen duidelijke verschillen meer bestaan tussen de bestedingspatronen van de meeste inkomensgroepen, zodat niet langer gezegd kan worden dat het verlaagde BTW-tarief in het bijzonder ten goede komt aan de minder draagkrachtigen. Als tussenstap zou, aldus Van Amelsvoort, gedacht kunnen worden aan

verkleining van de afstand tussen het algemene en het verlaagde tarief. Verlaaging van het algemene tarief met één punt heeft een budgettair neutrale werking bij een gelijktijdige verhoging van het verlaagde tarief met ongeveer twee punten. Het is dus duidelijk dat de omzetbelasting hiermee als inkomenspolitiek instrument voorlopig terzijde wordt geschoven.

### Belastingmaatregelen

Het belastingplan 1981 kan worden verdeeld in vier onderdelen:

1. invloed van reeds vaststaande maatregelen: + f. 46 mln.
2. invloed van aangekondigde en voorgenomen maatregelen: + f. 120 mln.
3. ombuigingsbeleid: + f. 300 mln.
4. WIR/SIR-maatregelen: - f. 110 mln.

### Reeds vaststaande maatregelen

Ten gevolge van maatregelen die in 1981 zijn ingegaan dan wel binnenkort zullen ingaan, doet zich in 1982 een geringe belastingverzwaring voor. De maatregelen zijn van een uiteenlopende aard. In tabel 4 wordt een overzicht gegeven.

De invloed van de bij de wet van 24 december 1980 ingevoerde en per 1 januari 1981 ingaande structurele tariefverlaging door verhoging van de belastingvrije sommen met 4% leidt tot een verlichting met f. 110 mln. Het vervallen van de incidentele verhoging van de tarieven voor de loon- en inkomstenbelasting ten behoeve van de financiering van de eenmalige uitkering aan ex-geïnterneerden in het voormalige Nederlands-Indië levert een belastingverlaging op van f. 180 mln. Daartegenover staan als drukverhogende maatregelen de diverse accijnsverhogingen en verhoging van de brandstoftoeslag inzake de motorrijtuigenbelasting. Ook de maatregelen betreffende de successiewet leveren per saldo een belastingverhoging op. Deze maatregelen betreffen hoofdzakelijk wijziging van de tariefgroepindeling, aanpassing van drempels en vrijstellingen, verhoging van de progressie in het tarief en belas-

tingverlichting voor samenlevende partners.

### De invloed van aangekondigde en voorgenomen maatregelen

Het hier aan de orde zijnde pakket maatregelen bevat een drietal sterk omstreden wetsontwerpen. Het eerstgenoemde wetsontwerp betreft een reeds in de *Miljoenennota 1981* aangekondigde maatregel tot optrekking van de grens waar beneden de loonbelasting in beginsel eindheffing is. Voorts voorziet deze maatregel in een beperking van de mogelijkheden tot het vragen van teruggaaf van te veel ingehouden loonbelasting. Globaal gezegd houdt dit gewijzigd wetsontwerp in, dat de aanslaggrens zal worden opgetrokken tot f. 60.000. Verzoeken om teruggaaf van te veel ingehouden loonbelasting zullen slechts tot een restitutie leiden:

1. indien het bedrag van de teruggaaf een bedrag van f. 174 te boven gaat en tevens groter is dan 3% van het verschuldigde belastingbedrag, èn;
2. indien de looninkomsten zijn genoten over loontijdvakken van in totaal 6 maanden of minder, moet daarenboven worden voldaan aan de eis dat de bij de inhouding van loonbelasting in aanmerking genomen inkomstenbestanddelen het belastbare inkomen met meer dan f. 800 overschrijden (d.w.z. dat men ten minste f. 800 aan aftrekposten moet hebben). Dit laatste vereiste treft vooral degenen die slechts kortstondig werkzaamheden hebben verricht.

De voorgestelde regeling is bepaald geen bijdrage aan de gepropageerde belastingvereenvoudiging. Nieuwe criteria, en dus extra beoordelingsactiviteiten en meer aanleiding voor meningsverschillen

3) Zie ook het rapport *Herziening belastingwetgeving van de commissie-Christiaanse van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA*, hoofdstuk IX, waarin een betere afstemming van de volksverzekeringen en loon- en inkomstenbelasting wordt bepleit ('s-Gravenhage, 1981).

Tabel 4. De invloed op de belastingopbrengst van vaststaande maatregelen.

	1982
Verhoging van de accijns op alcohol per 1-1-1981 .....	+ 3
Verhoging van de accijns op benzine per 1-1-1981 .....	+ 5
Verhoging van belastingvrije sommen met 4% per 1-1-1981 .....	- 110
Verhoging van de belasting op sigaretten en kerftabak per 15-2-1981 .....	+ 65
Verlaging hoofdsom motorrijtuigenbelasting per 1-4-1981 i.v.m. provinciale opcentenheffing .....	- 40
Verhoging van de accijns op benzine per 6-7-1981 .....	+ 90
Verhoging brandstoftoeslag motorrijtuigenbelasting voor LPG- en dieselpersonenauto's .....	+100
Vrijstelling alcoholaccijns voor parfumerieën enz. per 1-10-1981 .....	- 2
Intensivering fiscale fraude-bestrijding .....	+ 10
Bevriezing en verlaging van de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrek .....	+ 45
Vervallen tijdelijke verhoging van de loon- en inkomstenbelasting .....	- 180
Wijziging van de Successiewet .....	+ 60
	+ 46

worden toegevoegd. Evenwichtig is de regeling evenmin. Als voorbeeld kan worden gewezen op het effect bij emigratie. Degene die gedurende de eerste helft van het jaar emigreert heeft geen recht op een aanslag (tenzij zulk recht om andere redenen bestaat). Degene die gedurende de tweede helft van het jaar emigreert krijgt wel een flinke portie belasting terug. Hij profiteert van het progressievoordeel dat ontstaat omdat het inkomen van die periode voor de tarief-toepassing niet tot een daarmee overeenkomend jaarinkomen behoeft te worden herrekend. Het zou de voorkeur hebben als beperking van teruggaaf uitsluitend zou worden gekoppeld aan een bepaald minimumbedrag, bij voorbeeld de thans genoemde f. 174. Andere begrenzingen zijn strijdig met de wens tot vereenvoudiging. Invoering van herrekening van jaarinkomens in gevallen waarin de belastingplicht korter is dan een jaar (bij emigratie of overlijden), is een eis van rechtvaardigheid.

Het tweede ontwerp betreft de beperking van aftrekbaarheid van rente in de privé sfeer. Dit wetsontwerp voorziet in een afzonderlijke regeling voor beperking van de hypotheekrente van de tot hoofdverblijf dienende eigen woning voor zover de rente betrekking heeft op het hypotheekgedeelte boven f. 540.000, alsmede in een beperking van de overige rentekosten ter grootte van een bedrag van f. 5.000 verhoogd met bepaalde inkomsten uit vermogen. De aftrek wordt — na een korte overgangperiode — beperkt met de helft van het bedrag dat de eerder genoemde grenzen te boven gaat.

De noodzaak tot deze rentemaatregel ligt besloten in het karakter van de inkomstenbelasting. Dit houdt in dat slechts sprake is van een fiscaal belastbare opbrengst als deze afkomstig is uit een als zodanig aangeduide bron. Vermogenswinsten en -verliezen in de privé sfeer maken geen deel uit van het fiscale inkomen, tenzij er sprake is van een gerealiseerde winst op een pakket aandelen dat deel uitmaakt van een aanmerkelijk belang. Vanwege deze beperking in het fiscale inkomensbegrip is een toerekening van de kosten noodzakelijk. De kosten die betrekking hebben op de onbelaste sfeer mogen fiscaal niet in aftrek worden gebracht. De kosten die betrekking hebben op de belaste inkomsten kunnen wel worden afgetrokken. De rentekosten over geleend kapitaal dat wordt aangewend ter verkrijging van onbelaste inkomsten, zou binnen een strikte toepassing van de bronnenleer niet aftrekbaar zijn. Tot 1981 is deze rente echter integraal aftrekbaar geweest. Velen hebben deze aftrekbaarheid bekritiseerd als een onaanvaardbare bevoordeling en beperking van aftrekbaarheid bepleit. Onder invloed hiervan heeft de wetgever stappen ondernomen de renteaftrek te beperken tot die rentekosten die kunnen worden geacht opbreng-

sten op te leveren die fiscaal worden belast.

De gesignaleerde onevenwichtigheid die dit wetsontwerp beoogt op te heffen schuilt evenwel niet in de aftrekbaarheid van de rentekosten, maar in het beperkte en daardoor ook gebrekkige karakter van het fiscale inkomensbegrip. Reparatiwetgeving moet dan ook in dienst staan van de ontwikkeling van een breder fiscaal inkomensbegrip dan het huidige. Renteaftrekbeperking bevoordeelt de vermogenden, omdat zij kunnen blijven profiteren van het huidige beperkte inkomensbegrip en niet worden getroffen door de renteaftrekbeperking. Verlaging van de f. 540.000 grens tot f. 375.000 met daarboven algehele aftrekbeperking voor de hypotheekrente, zoals in het gereed-akkoord is neergelegd, is een onbegrijpelijke continuering van een onevenwichtig beleid. Inzake de financieringsproblematiek betreffende de eigen woning verdient het aanpassen van de fiscale huurwaarde aan de werkelijke waarde met behoud van de renteaftrek nadrukkelijk overweging. Renteaftrekbeperking zal trouwens in tal van gevallen tot grote problemen kunnen leiden. Bij wijze van voorbeeld wordt gewezen op de financieringsproblemen die zullen ontstaan bij overdracht van aanmerkelijk-belangpakketten aan aandeelhouders/niet-ondernemers indien de koper onvoldoende eigen middelen heeft. Ook kan worden gewezen op de rentetoe-rekeningsproblemen die gaan ontstaan bij de ondernemers/natuurlijke personen die naast ondernemingsvermogen ook over privévermogen beschikken 4).

Het derde omstreden wetsontwerp betreft de beperking van aftrek van termijnen van lijfrenten en andere periodieke uitkeringen en verstrekkingen. Het belangrijkste element van het nieuwe wetsontwerp is de beperking van de periodieke uitkeringen (p.u.'s) die worden betaald als tegenwaarde voor een prestatie. Zolang deze betalingen de tegenwaarde van de prestatie nog niet hebben overschreden, zijn zij niet langer aftrekbaar. Het surplus is wel aftrekbaar. Met dit wetsontwerp wordt door de wetgever een halt toegeroepen aan de oneigenlijke p.u.-constructies met buitenlanders en onbelaste rechtspersonen. De constructies houden in dat van een buitenlander een aandelenpakket of onroerend goed wordt gekocht, waarbij de koopsom in de vorm van een kortlopende lijfrente wordt betaald. Op die wijze kan in feite de koopsom ten laste van het inkomen worden gebracht. Het initiatief — dat weliswaar al jaren te laat is — kan worden toegejuicht. Dat de wetgever echter heeft verzuimd aan de ontvangstenkant de p.u.'s van belastingheffing vrij te stellen zolang de tegenwaarde van de prestatie nog niet is overschreden, is een ernstige inconsequentie die afbreuk doet aan de welwillendheid waarmee dit wetsontwerp anders zou zijn beoordeeld 5).

De invoering van een permanente zelfstandigenaftrek betekent continuering van een sedert 1975 bestaande toestand. Voor de permanente maatregel komen zelfstandigen in aanmerking die hele dagen in de onderneming werken met een winst en onzuiver inkomen van minder dan f. 77.000. De maatregel houdt in dat voor zelfstandigen het onzuivere inkomen wordt verlaagd:

- bij een winst tot en met f. 27.999: met f. 2.600;
- bij een winst van f. 28.000 of meer: met f. 2.600 minus f. 15 voor iedere f. 1.000 waarmee de winst een bedrag van f. 27.000 te boven gaat en bovendien minus f. 185 voor iedere f. 1.000 waarmee de winst een bedrag van f. 67.000 te boven gaat;
- bij een winst van f. 77.000 of meer: geen aftrek.

De onbelaste afname van de fiscale oudedagsreserve voor de kleine ondernemers zal gaan vervallen.

Nieuw in deze maatregel is dat de ondernemer feitelijk in zijn onderneming werkzaam moet zijn. Dit betekent een beter gerichte maatregel dan de voorgaande tijdelijke regelingen. Daarin kregen ook de winstgenieters die feitelijk geen ondernemer (meer) waren, doch wel winstgenoten, recht op zelfstandigenaftrek.

De dividendbelasting zal enkele technische wijzigingen ondergaan. Een van de wijzigingen betreft een vervroeging van het tijdstip van teruggaaf van dividendbelasting aan beleggingsinstellingen ten einde een betere afstemming te verkrijgen op de voor beleggingsinstellingen geldende termijn voor het doen van winstuitkeringen. Deze vervroeging van de teruggaaf betekent een eenmalige opbrengstenverlaging.

#### Ombuigingsbeleid

In het kader van het ombuigingsbeleid voor 1982 wordt een tweetal fiscale maat-

4) Voor een uitvoerige behandeling van dit wetsontwerp wil ik verwijzen naar mijn bijdrage in het *Weekblad voor Fiscaal Recht* van 16 april 1981. Voorts kan worden verwezen naar Ch. J. Langereis, De renteaftrek gekanaliseerd, *WFR*, 12 maart 1981; J. E. A. M. van Dijk, De renteaftrek voor een hoofdverblijf, *WFR*, 30 april 1981, en in dezelfde aflevering bijdragen van E. N. Kerzman en J. Renes; F. H. Lugt, Vraagtekens bij het wetsontwerp renteaftrek, *WFR*, 7 mei 1981; H. P. A. M. van Arendonk, Rente-wetsontwerp: een oneigenlijk gebruik van belastingwetgeving, *Maandblad Belastingbeschouwingen*, september 1981.

5) Voor uitgebreidere beoordeling, zie: L. G. M. Stevens, Beperking aftrekbaarheid termijnen van lijfrente en andere p.u.'s, *Maandblad Belastingbeschouwingen*, mei 1981 en bijdragen van J. E. A. M. van Dijk, F. W. G. M. van Brunschot en Ch. J. Langereis in het bijzondere nummer van het *Weekblad voor Fiscaal Recht* van 27 augustus 1981, dat geheel aan dit wetsontwerp is gewijd.

regelen getroffen. In de eerste plaats wordt voorgesteld de algemeen werkende bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrekken in de loon- en inkomstenbelasting te vervangen door een geïndividualiseerde aftrek wegens buitengewone lasten. Deze maatregel heeft op transactiebasis een extra belastingopbrengst van f. 900 mln. tot gevolg, terwijl daarnaast ook de sociale premies met f. 150 mln. toenemen. De belasting- en premieverzwaarings wordt — zoals ook bij de bevestiging en verlaging van de aftrekken in 1981 het geval was — op het niveau van de sociale minimumuitkeringen voor f. 800 mln. gecompenseerd vanwege de koppeling van de sociale minima aan het netto minimumloon.

In de tweede plaats wordt voorgesteld in verband met een heroverweging van de vervoersvoorzieningen voor gehandicapten de invaliditeitsvrijstelling in de motorrijtuigenbelasting af te schaffen. Het uiteindelijke ombuigingsresultaat van deze twee maatregelen bedraagt circa f. 300 mln., te weten f. 250 mln. in verband met de vervanging van de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrekken en f. 50 mln. in verband met het vervallen van de invaliditeitsvrijstelling in de motorrijtuigenbelasting. In de beschouwing voor de belastingdruk is reeds aan de orde geweest dat de eerstgenoemde maatregel de hogere-inkomensgroepen relatief zwaarder treft dan de lagere.

#### WIR/SIR

Op het gebied van de investeringsstimulering worden enkele nieuwe beleidsmaatregelen voorgesteld, waarvan een belangrijke additionele investeringsimpuls wordt geacht uit te gaan. Financiering hiervan vindt plaats door aanwending van een gedeelte van de middelen uit de zogenaamde tweede tranche van de extra aardgasopbrengsten uit het buitenland.

Met ingang van 16 september 1981 wordt de werking van het heffingsinstrument uit hoofde van de Wet Selectieve Investeringsregeling (SIR) geschorst (f. 260 mln.). In samenhang daarmee zullen enkele WIR-basispremies per 1 januari 1982 worden verlaagd. Dit betreft de premiecategorieën nieuwe gebouwen, bestaande gebouwen alsmede vaste installaties. Het basispremiepercentage voor nieuwe gebouwen wordt verlaagd met twee procentpunten (van 18 naar 16), waarmee naar raming f. 220

mln. per jaar is gemoeid. Een verlaging met één procentpunt vindt plaats zowel van het premiepercentage voor bestaande gebouwen (van 11 naar 10) als van het premiepercentage voor vaste installaties (van 13 naar 12). Met deze verlaging is per genoemde premiecategorie naar schatting f. 30 mln. op jaarbasis gemoeid.

Gelet op de regionale effecten van een schorsing van de SIR-heffingen wordt het regionale investeringsstimuleringsbeleid aangepast en geïntensiveerd. De aanpassingen zijn in lijn met de gedachten die terzake zijn neergelegd in de *Nota regionaal sociaal-economisch beleid 1981-1985* en passen in het kader van het streven om tot vereenvoudiging van het overheidsinstrumentarium ten behoeve van het bedrijfsleven te komen. Wat de WIR betreft behelzen deze gedachten met name de omzetting van de bijzondere regionale toeslag in een (lagere) regionale toeslag voor een ruimer toepassingsgebied (minder premie f. 200 mln.).

Voorts wordt de huidige conjuncturele verhoging van de WIR-basispremie voor outillage, die afloopt aan het einde van 1981, per 1 januari 1982 omgezet in een structurele verhoging, gelet vooral op het grote belang dat, zeker ook in de komende jaren, moet worden toegekend aan investeringen in outillage. Deze vooral van betekenis voor de vernieuwing van in het bijzonder het industriële voortbrengingsapparaat en daarmee voor de versterking van het concurrentievermogen van het bedrijfsleven. Met deze structurele verhoging is op jaarbasis naar schatting f. 330 mln. gemoeid.

De voorgenomen schorsing van de SIR is een goede zaak, omdat daarmee een einde komt aan de koppeling van twee instrumenten, de WIR en SIR, die onvoldoende op elkaar waren afgestemd, maar die toch als combinatie voor beleidsdoeleinden moesten worden gehanteerd.

Het in het regeerakkoord neergelegde voornemen om te komen tot een evaluatie van de WIR als investeringsinstrument kan worden toegejuicht. In dat verband zou ook nader onderzoek verdienen de vraag in hoeverre de WIR-premies de allocatie van de produktiefactoren ten gunste van de factor kapitaal beïnvloeden. Dit te meer in een tijd waarin door de sterk stijgende sociale premies de loonsom van de bedrijven

zwaar wordt belast. Uitstoting van arbeidskracht zou dan juist het averechte resultaat zijn van een maatregel die de werkgelegenheid zou moeten stimuleren 6).

#### Conclusies

Door toeneming van de gasector die hoe langer hoe meer als dekking voor de lopende uitgaven gaat fungeren ontstaat het risico dat deze de taak van de belastingheffing gedeeltelijk gaat overnemen. Het belangrijkste nadeel hiervan is dat dit leidt tot scheefgroei van de belastingstructuur, hetgeen zich vooral gaat wreken als te zijner tijd de gasopbrengsten belangrijk gaan dalen.

Een gericht inkomensbeleid is in de *Miljoenennota 1982* niet terug te vinden. Gezien de demissionaire status van het kabinet was dit ook nauwelijks te verwachten. De uit het thans voorliggende beleidsstuk voortvloeiende lastenverdeling is inkomenspolitiek beschouwd moeilijk aanvaardbaar. Op dit punt zal de regeringsverklaring binnenkort duidelijkheid moeten verschaffen. Integratie van de premieheffing voor volksverzekeringen met de loon- en inkomstenbelasting verdient in het inkomenspolitieke kader nadere overweging. Daardoor ontstaat een beter uitgewogen progressielijn dan thans het geval is. De in de *Miljoenennota* vermelde, doch nog niet gepubliceerde, studie betreffende de verbetering van de tariefstructuur van de inkomstenbelasting zal mede in dat licht moeten worden beoordeeld.

De fiscale wetgeving wordt nog geheel beheerst door allerlei reparatiewetsontwerpen. Zo wordt naast de hierboven genoemde reeds ingediende wetsontwerpen melding gemaakt van de voorbereiding van een wetsontwerp ter bestrijding van het oneigenlijke gebruik in de inkomstenbelasting van overeenkomsten van vruchtgebruik. De reeds ingediende wetsontwerpen ontmoeten veel kritiek vanwege de onevenwichtige benadering van het inkomensbegrip die aan de ontwerpen ten grondslag ligt. Over de wenselijkheid van een algehele herbezinning op het fiscale inkomensbegrip wordt helaas geen woord gerept. Terecht wordt aan fraudebestrijding grote aandacht besteed. Bescherming van de rechtspositie van de belastingplichtige mag daarbij evenwel niet uit het oog worden verloren.

L. G. M. Stevens

6) Zie hieromtrent mijn beschouwing in *ESB* van 1 oktober 1980. De problematiek rond de sociale lasten is thans niet wezenlijk veranderd. Wel is ook dit jaar een aanzienlijke premiestijging te signaleren.