



# Belastingplan 1986

DR. L.G.M. STEVENS

## Inleiding

De *Miljoenennota 1986* staat in het teken van de verkiezingen. Bijzonder interessant is de toezetting van de inleiding van de *Hoofdpunten van het financieel beleid 1986*. De lezer zal de berichtgeving appreciëren als betref het een goed-weersverwachting van het KNMI aan vakantiegangers in de zomer van 1985 in een soppig Hollands weiland: de opklaringen zetten door en worden breder! Bijna triomfantelijk wordt opgemerkt dat het doel, een evenwichtige, krachtige economie en gezonde overheidsfinanciën, in zicht is gekomen. Maar, zo wordt ook onmiddellijk gewaarschuwd: de enige weg naar het geschetste doel ligt in een krachtige voortzetting van de tot nu toe gevolgde aanpak van stimulering van de private sector, terugdringen van de collectieve sector en verlaging van het financieringstekort.

Ik vraag mij echter af of het leger werklazen dat nauwelijks kleiner geworden is (1983: 800.000 personen; 1986: 765.00 personen) dit optimisme zal delen; te meer omdat het terugdringen van de collectieve sector voornamelijk zal moeten worden bereikt door beperking van de socialezekerheidsuitkeringen. Uitkeringsrechten zijn behoorlijk onder druk komen te staan, het leger meerjarige echte minima groeit en het ziet er naar uit dat de bovenminimale uitkeringsgerechtigden het einde van de inleveroperatie nog niet hebben bereikt.

Het is duidelijk dat en verlaging van de collectieve-lastendruk en de noodzaak tot verkleining van het financieringstekort ter voorkoming van een onverantwoord zware rentelast, gegeven de verwachte verlaging van de aardgasbaten, de marges voor een sociaal gericht inkomensbeleid zeer smal maken. Daarom stoort mij in eerste instantie niet de inhoud van de boodschap, maar de presentatie.

## Collectieve-lastendruk

Beheersing van de collectieve uitgaven was één van de doelstellingen van het kabinet-Lubbers. De cijfers tonen aan dat dit beleid – althans kwantitatief en in macro-termen uitgedrukt – succesvol is geweest. De collectieve druk die in 1983 nog 55,5% bedroeg zal in 1986 gedaald zijn tot 51,8%.

Het besef groeit dat dergelijke macro-economische gegevens weinig zeggen over de drukbeleving bij de individuele burger. Daarom is Jan Modaal als maatman ge-

Tabel 1. Collectieve-lastendruk

	Collectieve-lastendruk	Waarvan		
		belastingdruk	premie-druk	druk niet belastingmiddelen
1973	45,9	28,2	17,4	0,3
1974	47,5	28,6	18,5	0,4
1975	49,3	29,0	19,3	1,0
1976	49,1	29,0	18,7	1,4
1977	49,9	29,8	18,7	1,4
1978	50,1	29,8	19,0	1,3
1979	51,7	30,6	19,7	1,4
1980	52,7	30,8	20,2	1,7
1981	52,8	29,7	20,9	2,2
1982	53,7	29,2	22,1	2,4
1983	55,5	28,6	24,6	2,3
1984	54,4	28,3	23,5	2,6
1985	53,2	27,6	22,8	2,8
1986	51,8	27,4	22,0	2,4

creëerd. Koopkrachtplaatjes wijzen uit wat minimaal, modaal en veelvoud van modaal aan voor- of achteruitgang mogen verwachten. Ook deze macro-economische data hebben echter maar een beperkte gelding. Voor de berekening van de koopkrachtontwikkeling van huishoudens is niet alleen de ontwikkeling van een individueel inkomen relevant, doch ook de aanwezigheid van andere inkomens in de huishoudens, de ontwikkeling van het partnerinkomen, alsmede de omvang en samenstelling van de huishoudens. Het kabinet heeft daarom al eerder aangekondigd te willen komen tot een standaardisatie van de beschikbare huishoudinkomens 1). Op die wijze kan een beter inzicht worden verkregen in de inkomenseffecten voor de verschillende typen huishoudens. Zo zal de voorgenomen bevrozing van de kinderbijslag en de sociale uitkeringen op micro-niveau geheel verschillend voor verschillende typen huishoudens uitwerken. Het is evenwel moeilijk deze consequenties tegelijkertijd overzichtelijk en gedifferentieerd in beeld te brengen. Het is echter voor 1986 duidelijk dat het aangekondigde herstel in de portemonnee van de minima nog niet merkbaar zal zijn; de zonnige perspectieven liggen (voorlopig?) nog achter de horizon.

In de *Miljoenennota 1986* wordt relatief ruime aandacht besteed aan het zeer hoge niveau van de marginale collectieve-lastendruk. Nadrukkelijk wordt onder ogen gezien dat door samenloop met andere inkomensafhankelijke regelingen de marginale druk de 100%-grens kan overschrijden.

Deze hoge marginale tarieven zijn het kabinet wellicht het meest geprononceerd onder ogen gekomen door de wegleffect-

Tabel 2. Marginale belastingdruk

Minimumloon	50%
Modaal	61%
1,5 × modaal	55%
2 × modaal	53%
3 × modaal	63%
4 × modaal	72%

ten in de bezuinigingsoperaties. Verlaging van het bruto inkomen gaat dan gepaard met verhoogde aanspraken op inkomensafhankelijke regelingen, zoals individuele huursubsidie, studiefinanciering, retributieregeling voor de gezinszorg enz. Per saldo is het bezuinigingseffect dan veel minder groot dan men op basis van het eerste-orde-effect zou verwachten. Keerzijde van de medaille is dat loonsverhogingen in sterke mate worden afgeroomd, waardoor het arbeidsmarktmechanisme veel minder soepel verloopt dan wenselijk is. Terecht wordt dit fenomeen thans als beleidspunt naar voren geschoven. Te lang hebben we al voortgesukkeld op de heilloze weg van introductie van inkomensafhankelijke regelingen, daar waar dat in een specifieke beleidssector wenselijk werd geoordeeld zonder te letten op het eindeffect.

Zoals gebruikelijk wordt de collectieve-lastendruk opgesplitst in: belastingdruk, premiedruk en druk van de niet-belastingmiddelen. Met name de term premiedruk zegt in dit opzicht weinig. De premiedruk is immers de verzamelnaam voor de premiedruk inzake de volksverzekeringen en inzake de werknemersverzekeringen. Beide heffingen hebben echter een volstrekt verschillende karakteristiek. De premieheffing inzake de werknemersverzekeringen is gebaseerd op de verzekeringsgedachte. Dit impliceert een equivalentie tussen de premies en uitkeringen. De premieheffing volksverzekeringen is in wezen een solidariteitsheffing die naar het inkomen geheven wordt en onafhankelijk is van de individuele uitkeringsrechten. Daarom is deze heffing in beginsel nauwelijks te onderscheiden van de loon- en inkomstenbelasting 2). Het zou daarom beter zijn de collectieve-lastendruk te splitsen in: kostprijsverhogende-belastingdruk, druk van belastingen geheven naar het inkomen of de winst (inclusief volksverzekeringpremies), premielast werknemerspremies en druk wegens niet-belastingmiddelen.

Het onderscheid tussen volksverzekeringen en werknemersverzekeringen kennende zal een premieverlaging in een van beide verzekeringssectoren ook verschillend worden ervaren. Vindt een premieverlaging binnen de werknemersverzekeringen plaats, dan dient men zich te realiseren dat hier waarschijnlijk verlaging van de uitkeringsaanspraken tegenover staat. Premieverlaging van de volksverzekeringen is vergelijkbaar met een belastingverlaging.

De in het vooruitzicht gestelde verlaging

1) *Nota Inkomensontwikkeling en -verdeling*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18 189, nrs. 1-2, blz. 26-27.

2) Deze stelling heb ik eerder nader uitgewerkt in: *Premieheffing volksverzekeringen: wat is dat voor een belasting?*, *De Naamlooze Vennoetschap*, 62/5, september/oktober 1984.

van de premielast heeft daarom niet in een hoera-stemming te worden geïncas-seerd. Het leeuwedeel van de besparingen op de sociale zekerheid in 1986 moet immers worden verkregen door bevriezing van de uitkeringen en de kinderbijslag. Ook worden de uitkeringspercentages bij de ziektewet verlaagd van 75 naar 70. Voorts wordt de minimumdagloonbepaling in deze wet afgeschaft. Er wordt bovendien een reeks maatregelen genomen om misbruik en oneigenlijk gebruik op het terrein van de sociale zekerheid tegen te gaan. Tabel 3 vat de ombuigingen bij de sociale zekerheid samen.

Tabel 3. Ombuigingen bij de sociale zekerheid, bedragen in mrd. gld.

Geen index-aanpassing uitkeringen en kinderbijslag per 1-1-1986 en 1-7-1986:	1,0
Ziektewet	
- uitkeringspercentage naar 70	0,3
- afschaffing minimumdagloonbepaling	0,3
	0,6
Stelstelherziening per 1-5-1986	0,05
Bestrijding misbruik en oneigenlijk gebruik	0,1
Totaal	1,75

Voor zover de ziektewetuitkeringen door de werkgever weer tot 100% (moeten) worden aangevuld is het daarop betrekking hebbende deel van de premieverlaging dus puur een cosmetische operatie (blz. 16 van de Miljoenennota: „Een dergelijke bovenwettelijke aanvulling op de ziektewetuitkering behoort tot de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven zelf. Het zou onjuist zijn deze als een toeneming van de collectieve lasten aan te merken”). Voorts dient men zich te realiseren dat de premieverlaging voor 1986 mede mogelijk wordt gemaakt doordat het in 1985 in de sociale fondsen bereikte overschot boven het normvermogen is aangewend ter financiering van de geraamde uitgavenstijging. Het is dus niet geheel ten onrechte dat de premiedrukverlaging door de sociale partners met enige argwaan wordt gezien en dat zij vrezen een sigaar uit eigen doos te krijgen gepresenteerd.

Een meer doorzichtige financieringsstructuur van de sociale verzekeringen zal in het kader van stelselherziening sociale zekerheid zeker nog nadere aandacht krijgen. Stroomlijning van de heffingsmethoden is zeker gewenst. Dit zal, naast vereenvoudiging van de beleidsvorming, ook in het voordeel kunnen zijn van de ondernemers die thans steeds zwaarder gebukt gaan onder de toenemende last van administratieve verplichtingen. Het onlangs verschenen rapport van de commissie-Grappenhuis geeft enige voorzetsen in die richting 3). Ook begint de toenemende roep om vereenvoudiging door middel van integratie van loon- en inkomstenbelasting en premieheffing volksverzekeringen gehoor te vinden bij de bewindslieden. Onlangs deelde de staatssecretaris van Financiën mede dat reeds een studie gaande is naar de integratie van heffingen van loon- en inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen betreffende de voor- en nadelen van de diverse alternatieve integratiemogelijkheden 4).

Een belangrijk voordeel van een dergelijke integratie is dat er bestuurlijk meer ordening komt in de verantwoordelijkheden aanzien van de sociale verzekeringen. Integratie maakt duidelijk dat de voor de premieheffing volksverzekeringen in de plaats komende belastingheffing een aan gelegenheid is van de fiscale wetgever; de sociale partners spelen daarbij in beginsel geen rol. Ten aanzien van de werknemersverzekeringen zal uiteraard moeten worden vastgehouden aan de tripartite formule. Op die wijze wordt voorkomen dat het parlement slechts indirect invloed kan uitoefenen op de koopkrachteffecten die door de premies volksverzekeringen worden opgeroepen en dat telkens strijd moet worden geleverd over de vraag of een premieverlaging volksverzekering betrekking moet hebben op de opslagpremies (en dus de werkgevers tot voordeel moet strekken) of op de AOW/AWW-premies (en dus de koopkracht van de werknemer moet verhogen).

**Deze rubriek wordt verzorgd door het Fiscaal-Economisch Instituut van de Erasmus Universiteit Rotterdam**

#### Lastenverlichting bedrijfsleven

Anders dan in het verleden het geval was legt het kabinet thans niet meer de volle nadruk op de lastenverlichting voor het bedrijfsleven. De burgers en het bedrijfsleven moeten de ruimte voor lastenverlichting samen delen. De economie wordt dus niet langer uitsluitend aan de aanbodzijde, maar thans ook aan de vraagzijde geprikkeld.

Het pakket lastenverlichting voor de bedrijven bevat drie componenten (zie tabel 4).

Tabel 4. Lastenverlichting voor de bedrijven, kasbasis, mln. gld.

Verlaging tarief vennootschapsbelasting inclusief flankerende maatregelen	: 165
Verlaging werkgeverslasten sociale verzekeringen	: 275
Totaal lastenverlichtende maatregelen	: 440
Minus: lastenverhoging wegens afschaffing negatieve aanslag in de WIR	: 50
Saldo lastenverlichting	: 390

De afschaffing van de negatieve aanslag in de WIR zal niet alleen in 1986, maar ook voor 1987 en volgende jaren een lastenverzwaring voor het bedrijfsleven tot gevolg hebben. Voor 1987 is hiermee een bedrag gemeoid van f. 1,4 mrd. Daar staat echter tegenover dat de werknemerslasten door premieverlaging van de opslagpremie AKW wegens invoering van een nieuw stelsel van studiefinanciering zal dalen. De lastenverlichting uit dien hoofde bedraagt ongeveer f. 1 mrd. Daarmee is de lastenverlichting in de tariefssfeer tot een eenmalige aangelegenheid voor 1986 teruggebracht, aangezien de lastenverlichting voor 1987 en volgende jaren kennelijk wordt opgesoupeerd door het saldo van de AKW- en WIR-operatie. Per onderneming behoeven

deze posten elkaar uiteraard niet te compenseren. De AKW-premieverlaging komt vooral de loonintensieve bedrijven ten goede; de afschaffing van de negatieve aanslag in de WIR treft investerende ondernemingen met relatief geringe (in Nederland belaste) winst.

#### Afschaffing negatieve aanslag in de WIR

De WIR heeft een boeiende historie doorgemaakt. Het instrument is door het kabinet-Den Uyl in 1978 gepresenteerd als een maatschappijhervormend wetsontwerp. Het werd ingevoerd ter vervanging van het systeem van vervoegde afschrijving en investeringsaftrek dat te globaal werd geacht en te weinig effectief voor verlieslijdende ondernemingen.

De WIR moest voorzien in een meer specifiek gericht investeringsinstrument dat tevens effectief zou moeten zijn voor verlieslijdende ondernemingen. Daartoe werd gekozen voor een systeem van belastingvrije subsidiëring die via de belastingheffing zou moeten worden geëffectueerd. De WIR-premietoekenning werd om die reden in de belastingheffing geïntegreerd als negatieve component in de aanslag inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting. Wanneer de verschuldigde belasting kleiner was dan de belastingvrije subsidie werd een negatieve aanslag opgelegd. Ter versterking van de liquiditeitspositie kon zelfs een negatieve voorlopige aanslag worden opgelegd. Op die wijze werd de WIR dienstbaar gemaakt aan de belangen van verlieslijdende ondernemingen.

De WIR als specifiek sturingsinstrument werd opgesierd met allerlei bijzondere regelingen die de maatschappelijke relevantie van de investering moesten honoreren. Daartoe werden gedifferentieerde basispremies geïntroduceerd en een arsenaal van toeslagen, in omvang afhankelijk van de aard van de investering. Tevens werd zo goed mogelijk elke misbruikmogelijkheid afgestopt.

Door dit alles is de WIR dermate ingewikkeld geworden dat alleen al vanwege haar complexiteit een deel van haar effectiviteit verloren ging. In het kader van de vereenvoudiging van de WIR is ingaande 1984 het sturingsinstrument weer globaler van opzet gemaakt. De basispremies werden geüniformeerd (alsmede de desinvesteringstermijnen), de anti-misbruikbepalingen vereenvoudigd, het aantal toeslagmogelijkheden gehalveerd (de ruimtelijke-ordeningstoelag, bijzondere regionale toeslag en grote-projectentoeslag verdwenen; de kleinschaligheidstoelag, milieutoeslag en energietoelag zijn blijven bestaan).

Nu thans een einde wordt gemaakt aan de negatieve aanslag loopt dus ook de bijzondere stimulans ten gunste van verlieslijdende ondernemingen ten einde. Voorts zal het niet langer zo gemakkelijk mogelijk zijn op oneigenlijke wijze van de WIR te

3) W.M.M. van der Beek, Administratieve verplichtingen voor het bedrijfsleven, *ESB*, 21 augustus 1985.

4) Tweede Kamer, vergaderjaar 1984-1985, 18 600, hoofdstuk 1XB, nr. 70.

profiteren door rechtspersonen die door middel van uitgekende winstallocatie niet of nauwelijks in Nederland winst maken maar hier wel WIR-premies in de wacht kunnen slepen. Daarom betreurt ik de afschaffing van de negatieve WIR niet. Structureel verliesgevende ondernemingen moeten niet worden gesubsidieerd. Dat is goed geld naar kwaad geld gooien. Het na-deel is natuurlijk wel dat het bedrijven die tijdelijk in een verliessituatie verkeren moeilijker wordt gemaakt er met behulp van nieuwe investeringen weer bovenop te komen.

De WIR-premie kan in een verliesjaar niet worden geëffectueerd, maar zal analoog aan de verliescompensatieregels kunnen worden vergolden in winstjaren door achterwaartse of voorwaartse compensatie. Het is wel zaak in het wetsvoorstel tot afschaffing van de negatieve aanslag een goede overgangsregeling te treffen. Het is immers mogelijk dat in 1985 reeds verplichtingen zijn aangegaan die pas in 1986 kunnen leiden tot een WIR-bijdrage, bij voorbeeld omdat in 1985 het bedrijfsmiddel noch is betaald, noch in gebruik is genomen. Het lijkt dat voor deze situatie ook in 1986 nog negatieve aanslagen tot de mogelijkheden dienen te behoren.

De na effectivering van de beleidsvoornemens resterende WIR heeft dus in feite alle kenmerken die haar onderscheiden van de investeringsaftrek weer verloren. Eigenlijk zijn we wat de werking van de WIR betreft dus weer terug bij „af”.

#### Verlaging Vennootschapsbelastingtarief en flankerende maatregelen

De verlaging van het Vennootschapsbelasting (Vpb)-tarief van 43 naar 42% was reeds in het Belastingplan 1985 in het vooruitzicht gesteld. Inmiddels is ook het daartoe strekkende wetsvoorstel ingediend. Dit wetsvoorstel bevat drie componenten:

1. verlaging van het Vpb-tarief van 43 naar 42% (transactiebasis: f. 150 mln.; kasbasis: f. 145 mln.);
2. verruiming zelfstandigenaftrek voor ondernemers/natuurlijke personen (transactiebasis: f. 40 mln.; kasbasis: f. 20 mln.);
3. wijziging vermogensaftrek (mééropbrengst transactiebasis + f. 10 mln.; kasbasis + f. 5 mln.).

De tariefsverlaging van de Vpb heeft niet mijn warme sympathie. Mijn bezwaren heb ik bij de bespreking van het *Belastingplan 1985* toegelicht. Thans wil ik er mij toe beperken mijn bezwaren tegen deze vorm van lastenverlichting beknopt in drie punten van kritiek samen te vatten:

- a. in bepaalde gevallen heeft de Vpb het karakter van een „bronheffing” op Nederlandse winst. In een systeem van internationale belastingverrekening geeft Nederland door tariefsverlaging slechts heffingsmogelijkheden prijs ten gunste van een buitenlandse fiscus;
- b. de effectieve belastingdruk van de Nederlandse vennootschapsbelasting is bepaald gunstig te noemen; verdere verlaging kan gezonde internationale verhoudingen schaden;
- c. de verhouding tussen het marginaal ge-

lijkblijvende Vpb-tarief (42%) en het progressieve inkomstenbelasting-tarief (oplopend tot 72%) wordt geheel scheef getrokken, waardoor de vlucht in de BV wordt gestimuleerd.

Het wetsvoorstel tot verlaging van het Vpb-tarief wijdt geen letter aan dergelijke bezwaren tegen de tariefsverlaging. Als motivatie beperkt de bewindsman zich tot de opmerking: „Ook het bedrijfsleven zelf blijkt sterk aan een verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting te hechten. De eenvoud en herkenbaarheid van de tariefmaatregel van 1984 (...) dragen naar ons oordeel dan ook in belangrijke mate bij tot het scheppen van een gunstig klimaat voor een hernieuwde expansie van het Nederlandse bedrijfsleven. Daarbij is tevens van betekenis dat de tariefsverlagingen niet alleen de positie van het hier te lande werkzame bedrijfsleven ten goede komen, doch eveneens aantrekkingskracht zullen uitoefenen op buitenlandse investeerders”. Daar moeten we het dan maar mee doen.

Verhoging van de zelfstandigenaftrek is eveneens een herhaling van eerdere zetten. Om ook het niet-vennootschappelijke deel van het bedrijfsleven te doen delen in de middelen die zijn uitgetrokken voor het rendementsherstel wordt de zelfstandigenaftrek verhoogd, zoals weergegeven in tabel 5.

Tabel 5. De zelfstandigenaftrek in 1985 en 1986, in gld.

Winst van - tot	1985	1986 a)	Verhoging
0 - 72.715	5.275	5.625	350
72.715 - 75.790	4.750	5.125	375
75.790 - 78.865	4.225	4.625	400
78.865 - 81.940	3.700	4.125	425
81.940 - meer	3.175	3.625	450

a) Ongecorrigeerd voor inflatie.

In het wetsvoorstel wordt geen argumentatie gegeven voor de stijging in de verhogingsbedragen. Belicht tegen de achtergrond dat deze zelfstandigenaftrek moet worden gezien als een flankerende maatregel die de vlucht in de BV-vorm moet indammen, is dit stijgende verloop begrijpelijk. Een dergelijke neiging doet zich immers slechts aan de bovenkant van de ondernemerswinsten gevoelen. Vanuit een inkomenspolitiek gezichtspunt kan men evenwel moeite hebben met deze logica.

Toen de vermogensaftrek als ondernemersfaciliteit werd geïntroduceerd, werd in de fiscale vakpers reeds gewaarschuwd tegen de mogelijkheden tot oneigenlijk gebruik. Elke ondernemer zal vanwege deze fictieve aftrekpost ter grootte van 4% van het fiscale beginvermogen immers trachten zijn ondernemingsvermogen zo hoog mogelijk op te schroeven. Bij de inkomensbelastingplichtige ondernemers heeft dit reeds geleid tot vele procedures rond de vraag of bepaalde vermogensbestanddelen tot het privé-vermogen of het ondernemingsvermogen moeten worden gerekend. De Vpb-ondernemers hebben het in dit opzicht echter veel gemakkelijker, omdat de vennootschapsbelastingwetgeving bepaalt dat BV's, NV's en coöperaties alleen maar

ondernemingsvermogen kunnen hebben. Het is derhalve ook voor particuliere beleggers uitermate aantrekkelijk geworden hun beleggingsactiviteiten in een BV onder te brengen. Als men afziet van de status van beleggingsinstelling (deze zijn aan het z.g. 0% tarief onderworpen) is dividenduitdeling niet verplicht en kan het beleggingsresultaat worden omgezet in onbelaste koerswinst en krijgt men 4% vermogensaftrek op de koop toe. Soms kan door een handig opgezette constructie zelfs nog de betaling van vermogensbelasting worden ontgaan 5).

Uiteraard kan de wetgever niet in deze onwenselijke situatie berusten. Daarom wordt voorgesteld, evenals dat thans voor de beleggingsinstellingen het geval is, tevens van de vermogensaftrek uit te sluiten de lichamen die zich feitelijk bezighouden, middellijk of onmiddellijk, met beleggingsactiviteiten. Voorts worden van vermogensaftrek uitgesloten „de bezittingen die niet dienstbaar zijn aan een door de belastingplichtige gedreven onderneming, indien de bezittingen van die belastingplichtige grotendeels bestaan uit zodanige bezittingen”. Voorwaar, een omschrijving die omzet zal opleveren aan belastingadviseurs, want de enige duidelijkheid die deze omschrijving levert is dat deze afbakening in de praktijk de nodige conflictstof zal opleveren.

#### Lastenverlaging voor de burgers

Voor 1986 zal de lastenvermindering voor de burgers f. 3,85 mrd. bedragen. Verreweg het grootste deel van deze lastenverlaging komt voort uit premieverlagingen inzake de sociale verzekeringen, te weten f. 3,1 mrd. Het ongewogen totale premiepercentage voor werknemers, uitgedrukt in procenten van het premieplichtige loon, zal dalen van 28,1 in 1985 naar 26,65 in 1986 6).

De inflatiecorrectie wordt voor het jaar 1986 voor 100% toegepast. Van de wettelijke bevoegdheid de bijstelling te beperken tot 80% heeft de minister dus geen gebruik gemaakt. Op deze wijze wordt de z.g. sluipende progressie uitgebannen. De gederfde opbrengst door toepassing van een volledige inflatiecorrectie is dan ook geen lastenverlichting in de juiste zin van het woord.

Een kwantitatief minder belangrijke, maar politiek uitermate beladen problematiek is de lastenverlichting voor de kleine tweeverdieners. Op basis van de *Nota (kleine) tweeverdieners* wordt een tweetal maatregelen voorgesteld. In de eerste plaats wordt een regeling gecreëerd die beoogt het

5) Als wordt voorkomen dat er inkomen in fiscale zin ontstaat wordt alle vermogensbelasting terugbetaald omdat de vermogensbelasting een bepaling kent die stelt dat de inkomstenbelasting en vermogensbelasting te zamen niet hoger mogen worden dan 80% van het belastbare inkomen, 80% van nihil is nihil, en dus wordt in dat geval per saldo geen vermogensbelasting geheven.

6) Centraal Planbureau, *Macro Economische Verkenning 1986*, tabel IV.1.

liquiditeitsnadeel ten gevolge van de voetoverheveling te voorkomen door daarmee maandelijks bij de loonbelasting rekening te houden. In de tweede plaats zal een tege­moetkomende maatregel voor een inkomensverbetering van kleine tweeverdieners worden voorgesteld. Deze laatste tege­moetkomende maatregel houdt in dat met ingang van 1 januari 1986 bij de bepaling van het bedrag aan voetoverheveling in de gevallen waarin de minst verdienende partner in een tweeverdienerssituatie wel recht heeft op de arbeidstoeslag maar niet op de aanvullende arbeidstoeslag, 15% van diens (belastbare) inkomen buiten beschouwing wordt gelaten. Het bedrag van de voetoverheveling wordt in deze situaties dus bepaald op basis van het verschil tussen de belastingvrije som van de minstverdienende partner en 85% van diens (belastbare) inkomen. Deze maatregelen zullen op kasbasis een lastenverlichting van f. 45 mln. (transactiebasis f. 60 mln.) inhouden.

De toch al ingewikkelde tweeverdieners­regeling wordt door deze verfijningsbepaling ten gunste van de kleine tweeverdieners dus nóg gecompliceerder. In mijn bespreking van het *Belastingplan 1985* heb ik mij in minder vleiende bewoordingen over de tweeverdienersregeling uitgelaten. Ik heb er geen behoefte aan op dit punt thans in herhaling te vallen. Ik moet helaas mijn eerdere kritiek op de regeling ten volle overeind houden.

Het enige positieve dat de tweeverdieners­regeling ons heeft gebracht is het besef bij de volksvertegenwoordiging dat de grenzen van het maatschappelijke incasseringsvermogen (letterlijk en figuurlijk) zijn bereikt en dat zij ernst moet maken met het streven tot vereenvoudiging van de fiscale wetgeving. De belastingwet kan niet langer tot pakezel dienen van allerlei kortetermijnverlangens van politiek invloedrijke pressiegroepen. Wanneer een kabinet­crisis kan ontstaan rond een arbeidstoeslag van (toen) f. 425, heeft het parlement be­wezen oog voor hoofd- en bijzaken te hebben verloren. Het parlement heeft echter lering uit dat voorval getrokken. Een ministeriële vereenvoudigingscommissie is geïnstalleerd die op zeer korte termijn (mijns inziens te korte) vereenvoudigings­voorstellen zal moeten doen. De wens tot vereenvoudiging van het belastingstelsel is inmiddels in het parlement gedemon­streerd door een wetsvoorstel tot aftrek­baarstelling van verhuiskosten te laten in­trekken. Ook wordt de tijdelijke regeling voor aftrek van groot onderhoud en schil­derwerk niet verlengd, zodat deze per 1 januari 1986 afloopt.

### Directe versus indirecte belastingen

Op het terrein van de drukverdeling tus­sen directe en indirecte belastingen is geen beleidswijziging aangekondigd. Wel is de reeds lang in het vooruitzicht gestelde *Nota herziening tariefstructuur omzetbelasting* nu eindelijk verschenen.

Vier jaar geleden heeft S. Snossen in *ESB* gewezen op de grote voordelen van tariefsuniformering <sup>7)</sup>. Als voordelen noemde hij de verbetering van de concurrentie­verhoudingen en de verlichting van de na-

*Tabel 6. Gevolgen van invoering van een uniform btw-tarief van 15% voor de be­taalde btw op belaste consumptieve beste­dingen, in gld.*

Netto inkomen	Ge­middeld netto inkomen	Meer betaal­de btw	Idem, in % van ge­middeld netto inkomen
Minder dan f. 12.000	8.500	248	2,9
f. 12.000 - f. 17.000	14.500	126	0,9
f. 17.000 - f. 22.000	19.500	169	0,9
f. 22.000 - f. 25.000	23.700	183	0,8
f. 25.000 - f. 28.500	26.800	209	0,8
f. 28.500 - f. 31.000	29.800	209	0,7
f. 31.000 - f. 36.000	33.500	201	0,6
f. 36.000 - f. 39.000	37.500	142	0,4
f. 39.000 - f. 44.500	41.400	225	0,5
f. 44.500 - f. 47.500	46.100	194	0,4
f. 47.500 - f. 64.500	54.100	191	0,4
f. 64.500 en meer	79.300	242	0,3
Alle huishoudens	35.200	192	0,55

levingskosten. Zijn zorg was slechts dat de tariefsuniformering zou kunnen worden aangegrepen om een belastingverhoging met een structureel karakter door te voeren.

In de *Nota herziening tariefstructuur omzetbelasting*, die tegelijk met de Miljoenennota is ingediend, worden de voor- en nadelen van een uniform tarief van 15%, het gewogen gemiddelde van de btw-tarieven, besproken. De conclusie van de nota, inhoudende dat het wegvallen van de twee­tarievenproblematiek een belangrijke vereenvoudiging betekent van wetgeving en uitvoering op het vlak van de omzetbelasting, is, gezien de eerdere publikaties, niet verrassend. Voorts wordt in de nota als voordeel genoemd dat een uniform lager tarief een gunstige uitwerking kan hebben voor bepaalde sectoren die goederen en diensten leveren die thans aan het algeme­ne tarief van 19% zijn onderworpen. Met name wordt daarbij gewezen op sectoren die een hoge arbeidsintensiteit hebben (bouwsector en dienstensector). Tariefs­verlaging naar een uniform, lager tarief zou daarom een stimulans voor (officiële) werkgelegenheid in die sectoren impliceren en de fraude­neiging kunnen afzwakken.

Als mogelijk bezwaar van deze tariefs­uniformering is steeds gewezen op de inkomenspolitieke consequenties. De vrees bestond immers dat de lage-inkomensgroepen, die geacht worden in verhouding meer 5%-goederen te consumeren, door de tariefsuniformering zwaarder zullen worden belast. Op basis van CBS-budgetonderzoek kan thans echter worden geconclueerd dat de inkomenseffecten van tariefs­uniformering gering zullen zijn.

Terecht wordt in de nota dan ook de conclusie getrokken dat de inkomenseffec­ten de tariefsuniformering niet langer in de weg behoeven te staan. Dit geldt te meer, omdat de daardoor optredende inkomens­effecten niet geïsoleerd mogen worden be­zien van andere mutaties in de inkomens­verhoudingen die worden opgeroepen door fiscale of niet-fiscale maatregelen.

Het lijkt erop dat de nota het pad geëf­fend heeft voor doorvoering van - een eventueel gefaseerde - tariefsuniforme­ring. Het is echter de vraag of deze exercitie niet zal leiden tot uniformering in de

buurt van de huidige 19%, zodat de vrees van Cnossen bewaarheid zal worden dat de kans wordt aangegrepen een substantiële belastingverhoging door te voeren. Of zal de verhoging van de indirecte belastingen de druk in de vorm van de directe belastingen moeten gaan verlagen? Een interessan­te problematiek, maar u leest er niets over in het *Belastingplan 1986*.

### Conclusie

De *Miljoenennota 1986* is inhoudelijk nauwelijks verschillend van haar voor­gangsters; slechts de toon is triomfantelijker. Het belastingplan bevat niets nieuws. Slechts de verdeling van de belastingver­lichtende maatregelen is iets gewijzigd, omdat thans niet meer uitsluitend aan las­tenverlaging voor het bedrijfsleven wordt gedacht. Het is trouwens maar de vraag of het bedrijfsleven de beleidsvoornemens als een echte lastenverlichting zal ervaren.

Met de voorgenomen afschaffing van de negatieve aanslag in de WIR gaat het laatste wezenskenmerk van de WIR als maatschappijhervormend wetsvoorstel verloren. Wat resteert is een op de vroegere investeringsaftrek lijkend instrument dat alleen vanwege zijn gecompliceerde toe­passingen ervan verschilt. Ik betreur deze ontakeling niet; voor mij heeft de ver­vroegde of vrije afschrijving als investe­ringsinstrument grotere charme.

Aanvullende regelingen in de tweever­dienerswetgeving en anti-misbruikbepa­lingen in de vermogensaftrek maken de fis­cale wetgeving er niet eenvoudiger op. Wel is ook in beleidskringen de overtuiging aanwezig dat vereenvoudiging noodzake­lijk is. Integratie van de premieheffing volksverzekeringen en de loon- en inkom­stenbelasting lijkt in dat kader zeer te over­wegen. Inmiddels is een ministeriële com­missie benoemd die tot taak heeft vereen­voudigingsvoorstellen te doen. De haar toegemeten tijd is echter uitermate krap.

De *Nota herziening tariefstructuur omzetbelasting* levert beleidsmatig be­schouwd de meest interessante informatie. Hindernissen om te komen tot tariefsuni­formering worden geslecht. Het maat­schappelijke krachtenveld moet kennelijk door middel van deze nota worden afge­tast. De vraag is in hoeverre deze operatie tot wijziging van of binnen de collectieve­lastendruk zal leiden.

L.G.M. Stevens

<sup>7)</sup> S. Cnossen, Wat doen we met de btw-tarieven?, *ESB*, 18 november 1981.