

Belastingplan 1988

Op het gebied van de belastingheffing staat er weinig belangwekkends in de Miljoenennota dat nog niet op andere wijze in de openbaarheid is gebracht. Dat neemt niet weg dat er bij het voorgenomen fiscale beleid wel verscheidene behartigenswaardige opmerkingen kunnen worden geplaatst. Afkeuring verdient vooral de lastenverzwaring via de achterdeur: het vervangen van belastingheffing door retributies, waardoor het lastendrukcijfer en de inkomensplaatjes er gunstiger uit komen te zien zonder dat de vrije bestedingsruimte toeneemt. Een gemiste kans vindt ook de auteur van dit artikel dat de ruimte voor belastingverlaging niet is gebruikt om de invoering van de belastingvereenvoudiging te vergemakkelijken. Hij staat positief tegenover de wijziging van de deelnemingsvrijstelling. Daarmee wordt een einde gemaakt aan verscholen subsidiëring van verlieslijdende internationale projecten.

PROF. DR. L.G.M. STEVENS*

Om geïnformeerd te worden over het fiscale beleid is het niet meer noodzakelijk Prinsjesdag af te wachten. Ook de bewindslieden van Financiën hebben oog voor de public relations van hun eigen departement en hebben nieuwtjes in het voorgenomen beleid al lang in deze of gene spreekbeurt, lezing of voordracht wereldkundig gemaakt. De Miljoenennota is daardoor voor fiscalisten niet meer dan een compilatie van oud nieuws. Op minder dan twee pagina's is het fiscaal beleid uiteengezet.

Het z.g. driesporenbeleid blijft onverkort zijn stempel drukken op het financieel-economische beleid. De beheersing van de collectieve sector, de versterking van de marktsector en de verbetering van de werkgelegenheid vormen nog steeds de hoofddoelstellingen van beleid. In het verleden werd onder dit thema voornamelijk lastenverlichting voor het bedrijfsleven bepleit. Daarover wordt thans niet meer met concrete voorstellen gerept. De wijziging van de WIR, de lopende wijzigingsvoorstellen betreffende de deelnemingsvrijstelling en de voorgenomen herwaardering van de fiscale positie van de levensverzekeringsmaatschappijen wijst eerder in tegengestelde richting. Voorts is een verhoging van het werkgeversaandeel in de sociale verzekeringen te verwachten van 0,4%-punt. Slechts de handhaving van de vermogensaf trek op 1%, terwijl de inflatiecorrectie minus 1,1% bedraagt, zou men als een tegemoetkoming kunnen zien, maar als zodanig is daarover in de Miljoenennota niet gesproken. Wel is een belastingverlaging voor particulieren in het vooruitzicht gesteld. Deze moet er kennelijk voor zorgen dat koopkrachtplaatjes zonder mintekens kunnen worden gepresenteerd.

Collectieve lastendruk

Macro-economische kengetallen beheersen vaak de politieke discussie. Samenstellers van dergelijke kengetallen en inkomensplaatjes plegen te waarschuwen tegen een al te absoluut gebruik van hun data, maar gebruikers gaan ermee aan de haal ter wille van hun eigen doelstellin-

gen. Gaat men de precieze samenstelling van de kengetallen na, dan blijkt ook al snel dat in de totstandkoming van de uitkomst een aantal arbitraire keuzen besloten ligt. Een voorbeeld levert de ontwikkeling van de collectieve-lastendruk. Het verminderen van de collectieve-lastendruk is een belangrijke beleidsdoelstelling. Het kabinet presenteert een zich stabiliserende druk. Daarin ligt de suggestie besloten dat deze beleidsdoelstelling ook feitelijk wordt gerealiseerd. Het hoeft evenwel geen betoog dat een gelijkblijvende collectieve-lastendruk in een zich privatiserende samenleving in feite een lastenverzwaring impliceert. Particuliere exploitatie van verkeersknelpunten via tolgeden bij voorbeeld doet de collectieve-lastendruk statistisch dalen, maar feitelijk nemen de lasten bij overigens gelijkblijvende accijnzen en motorrijtuigenbelasting toe.

Zo zal menig particulier met gemengde gevoelens de in het vooruitzicht gestelde lastenverlaging ervaren. Wie zal daaraan al te veel waarde toekennen als zo duidelijk blijkt dat een neerwaartse beweging van dit macro-economische cijfer is afgedwongen via eigen bijdragen, retributies of prijzen voor geprivatiseerde, doch noodzakelijke prestaties? Voor de portemonnee van de burger maakt het immers nauwelijks verschil of onder het ene of het andere begrotingshoofdstuk aan de schatkist moet worden geofferd. Als – zoals recent is gebeurd – het schoolgeld, in juridische zin een belasting, wordt vervangen door lesgeld in de vorm van een retributie, dan daalt de collectieve-lastendruk, ook al is de retributie voor sommige categorieën het dubbele van de belastingaanslag. Menig gezin heeft dit op bijzonder pijnlijke wijze ervaren toen het inkomensafhankelijke schoolgeld voor 16- en 17-jarigen werd vervangen door een inkomensafhankelijk lesgeld ter hoogte van de maximale aanslag van het afgeschafte schoolgeld. Weliswaar wordt voor de lagere-inkomensgroepen een Tegemoetkoming Studiekosten verstrekt, maar deze wordt al tot nihil gereduceerd op een inkomensniveau waarop het schoolgeld voorheen nog minder dan de helft van de maximale aanslag (= f. 1.030) bedroeg. Als dan ook nog aan de individuele huursubsidie wordt geknabbeld, terwijl een huurverhoging in het vooruitzicht wordt gesteld, verliest een inkomensplaatje dat behoud van koopkracht aangeeft

al gauw zijn individuele geldigheid. Ik heb, gelet op het voorgaande, de indruk dat men in toenemende mate alert moet zijn voor lastenverzwaring via de achterdeur.

Naar mijn mening stelde Raad van State dan ook terecht dat de Miljoenennota te weinig aandacht heeft voor de sociale context van het driesporenbeleid. Het kabinet heeft zich weliswaar bereid getoond een verwijzing naar de Inkomensnotitie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op te nemen, maar duidelijk is dat het inkomensbeleid ondergeschikt wordt gemaakt aan het driesporenbeleid.

Belastingverlaging

Centraal in het beeld voor het fiscale beleid voor 1988 staat een verlaging van de tarieven van de loon- en de inkomstenbelasting met een totaal beloop van f. 1,3 miljard op kasbasis in 1988 en ruim f. 1,7 miljard structureel. Hierdoor neemt de opbrengst van de loon- en de inkomstenbelasting met circa 4% af. Enerzijds wordt deze tariefsverlaging mogelijk gemaakt door een deel van de ruimte die ontstaat uit de meeropbrengsten uit de economische groei hiervoor aan te wenden. Anderzijds worden de opbrengsten uit fraudemaatregelen en andere fiscale aanpassingsmaatregelen aangewend.

Uitgaande van het tarief zoals dat in 1987 feitelijk geldt, zal het structurele tarief opnieuw worden vastgesteld. Dit houdt in dat de tijdelijke belastingmaatregel niet nogmaals zal worden verlengd. Ten opzichte van het thans geldende tarief gaat het tarief van de eerste schijf van 16% naar 14% en worden de overige tariefpercentages, met uitzondering van de 32% en de 72%-schijf, met 1%-punt verlaagd. Bovendien wordt de 32%-schijf met f. 300 ingekort. Op het aldus bepaalde tarief wordt conform de wettelijke regelingen de inflatiecorrectie toegepast. Dit laatste leidt thans, voor de eerste keer sedert de toepassing van de inflatiecorrectie, tot extra opbrengsten voor de schatkist. De inflatiecorrectiefactor bedraagt negatief 1,1%. Deze tariefverlaging betekent dat de incidentele tariefsverhoging die in 1982 als tijdelijke maatregel onder de benaming solidariteitsheffing is ingevoerd, maar die sedertdien van jaar tot jaar werd gecontinueerd, weer tot het verleden gaat behoren.

Het is begrijpelijk dat de regering zich de kans om een belastingverlaging voor de loon- en inkomstenbelasting aan te kondigen niet wil laten ontglippen. Voorts kunnen daardoor aantrekkelijkere koopkrachtplaatjes worden geëtaleerd dan zonder die verlaging het geval zou zijn geweest. Ook is de signaalfunctie dat budgetoverschrijdingen niet door belastingmeevallers zullen worden afgedekt van belang. Maar toch kan men zich afvragen of deze belastingverlaging niet beter achter de hand had kunnen worden gehouden als smeergeld voor de belastingvereenvoudigingsoperatie van de commissie-Oort. De opmerking in de Miljoenennota dat een dergelijke verlaging mede wenselijk is in het kader van de invoering van een vereenvoudiging van de loon- en inkomstenbelasting langs de hoofdlijnen van de voorstellen van de commissie-Oort (blz. 9) kan ik volstrekt niet plaatsen. Dit suggereert dat de commissie-Oort plannen tot belastingverlaging heeft voorgesteld, terwijl elke ingewijde weet hoeveel moeite de commissie heeft gehad met het keurslijf van de budgetneutraliteit waarin de regering haar had geperst. Ook drijft de belastingverlaging het minimum- en maximumtarief nog verder uit elkaar, terwijl de Oort-voorstellen deze juist dichter bij elkaar beogen te brengen.

Herziening loon- en inkomstenbelasting

In de Miljoenennota wordt nauwelijks melding gemaakt van de geplande grootscheepse herziening van de loon- en inkomstenbelasting. Twee zeer ingrijpende herzieningsvoorstellen zijn momenteel aanhangig. Het belang ervan overtreft vele malen dat van de thans in de Miljoen-

nennota aangekondigde fiscale maatregelen. De vereenvoudigingsvoorstellen van de commissie-Oort dateren al uit het eerste halfjaar van 1986. In juli 1987 is daar het Voorontwerp van wet tot wijziging van het fiscale regime voor onderhoudsvoorzieningen en spaarvormen (kort gezegd: Brede Herwaarderling) aan toegevoegd. Beide voorstellen zijn zo ingrijpend dat ze het hele heffingsstelsel een ander aanzien zullen geven.

Voorstellen commissie-Oort

In de regeringsverklaring van 1987 en – met wat meer voorbehouden – in de *Miljoenennota 1987* kondigde de minister van Financiën aan dat de vereenvoudigingsvoorstellen reeds in 1988 zouden moeten worden ingevoerd. Ik heb dit bij de bespreking van die Miljoenennota (*ESB*, 24-9-1986, nr. 3575) als een te optimistische tijdsplanning aangemerkt.

Het belangrijkste knelpunt in het rapport *Zicht op eenvoud* van de commissie-Oort is de samenvoeging van premies inzake de volksverzekeringen met de loon- en inkomstenbelasting. In de *Staatscourant* van 2 juni 1987 zegt de staatssecretaris van Financiën zelfs dat het succes van de vereenvoudiging van de belastingheffing op basis van de voorstellen van de commissie-Oort in belangrijke mate afhangt van het welslagen van de bruteringsoperatie. Als het niet lukt deze bruterling door te voeren – aldus de staatssecretaris – zijn de vereenvoudigingsvoorstellen gedoemd te mislukken. Het is dan ook ronduit teleurstellend te moeten vaststellen dat bij publikatie van de Miljoenennota de SER en de Stichting van de Arbeid nog steeds niet de gevraagde adviezen over de bruterling hebben afgerond. De staatssecretaris heeft inmiddels al moeten mededelen dat invoering in 1988 niet meer haalbaar is.

De uniformering van de heffingsgrondslag van de loonbelasting en premieheffing volksverzekeringen in de voorstellen van de commissie-Oort betekent een belangrijke vereenvoudiging. De opslagpremies worden in die voorstellen echter werknemerspremies, waardoor aan de werknemers in de bruto-loonsfeer compensatie moet worden geboden om ongewilde inkomenseffecten te vermijden. Deze bruterling levert echter aanpassingsproblemen op waarmee de sociale partners kennelijk grote moeite hebben.

Het overhevelen van de werkgeverspremies naar de werknemerspremies heeft als zodanig echter niet of nauwelijks invloed op de totale loonkosten. Wel heeft dit consequenties voor het bruto-loonniveau, omdat de werknemers in de bruto-loonsfeer gecompenseerd moeten worden voor de overname van deze premielast. Voor fiscalisten is de vereenvoudigingswinst van bruterling zo evident dat het hun moeite kost de bedenkingen van werkgevers- en werknemerszijde te begrijpen. Het heeft er soms alle schijn van dat aan de door de sociale partners ingebrachte knelpunten dan ook eerder een onderhandelings-technische betekenis moet worden toegekend dan dat zij zouden inhouden dat bruterling fiscaal-technisch tot onoverkomelijke problemen zou leiden. In hoeverre bepaalde premielasten worden gedragen door de werkgever of werknemer is voor de totale loonkosten immers in beginsel niet relevant. Deze verdeling is in feite niet meer dan een juridisch etiket.

De problemen in de sfeer van de secundaire arbeidsvoorwaarden die door de Stichting van de Arbeid in haar voorlopige standpuntbepaling zijn gesignaleerd zijn bepaald oplosbaar. Zou het bedrijfsleven niet meer de flexibiliteit bezitten dergelijke aanpassingen te effectueren, dan ziet het er droevig uit. De door de Stichting gestelde complexiteit in het bruto-nettotraject is daarom eerder een goede reden dan een bezwaar om via de bruterling de loonstructuur weer overzichtelijk te maken. Als ook in het bruto-nettotraject *Zicht op eenvoud* gloort is dit eerder een aanbeveling dan een complicatie.

De gestelde premie-overheveling van de opslagpremies naar de werknemers behoeft evenwel geen voorwaarde voor samenvoeging te zijn. Het blijft in beginsel mogelijk het premiedeel *bij inhouding* te onderscheiden in een ba-

sispremiedeel voor rekening van de werknemer en een opslagpremiedeel voor rekening van de werkgever. In dat geval ondergaat het bruto loon geen wijziging. Pas als de premieheffing *bij wege van aanslag* aan de orde komt, wordt de brutering geëffectueerd door het opslagpremiedeel dan alsnog tot de heffingsgrondslag te rekenen en de door de werkgever afgedragen opslagpremies te laten verrekken met de op aanslag verschuldigde premies. Met name het Tweede-Kamerlid Kombrink heeft deze mogelijkheid gepropageerd. Via de Kombrink-variant kan desgewenst de brutering geleidelijk worden ingevoerd door het opslagpremiedeel in fasen om te zetten in basispremie.

En in dit opzicht dreigt thans een kans te worden gemist. De gelden voor verlaging van de loon- en inkomstenbelasting zouden mogelijk beter zijn besteed voor een verlaging van de opslagpremies. Althans, in dat geval zou het kabinet, meer dan thans het geval is, met recht en reden hebben kunnen stellen dat de verlaging in lijn is met de voorstellen van de commissie-Oort.

Ik acht het voorts mogelijk ter beperking van de hoogte van de marginale tarieven een deel van de huidige premieheffing te vervangen door BTW-verhoging (al of niet via tariefuniformering) of vermindering van de bedrijfssubsidies en WIR. Wanneer dit primair zou gebeuren met de opslagpremies, dan lost het eerder geschetste bruteringsprobleem zich op die wijze vanzelf op. Daarom betreur ik de in de huidige Miljoenennota aangevangen geruisloze uitkleding van de WIR, zonder dat de aldus vrijgekomen middelen in de bovengenoemde richting worden aangewend.

Voorontwerp Brede Herwaarding

Het Voorontwerp is er hoofdzakelijk op gericht de belemmeringen in het huidige heffingssysteem tot het opbouwen van onderhoudsvoorzieningen weg te nemen. De thans bestaande regeling voor premieaftrek voor lijfrenten en voor pensioenen zal aanmerkelijk worden verruimd.

Voorgesteld wordt het maximaal aftrekbare bedrag (1987: f. 16.998) voor lijfrentepremies af te schaffen. Iedere belastingplichtige kan dan zelf de hoogte van zijn premieaftrek bepalen. In verband met het risico dat de betaalde premies geheel of gedeeltelijk niet meer in het vermogen van de premiebetaler terugkomen, zal hij niet meer aan premies betalen dan hij echt voor zijn onderhoudsvoorzieningen nodig heeft. Voor iedereen zal dus een natuurlijk maximum voor premieaftrek gelden. De bedoeling is de nieuwe regeling in 1989 te laten ingaan.

Uiteraard hebben de opstellers van het Voorontwerp zich wel gerealiseerd dat een dergelijke flexibele regeling de deur voor oneigenlijk gebruik ver open zet. Om te bewerkstelligen dat de premies uitsluitend kunnen dienen voor de opbouw van onderhoudsvoorzieningen zijn daarom bepaalde voorwaarden voorgesteld. Deze voorwaarden geven nauwkeurig aan welke lijfrentepremies aftrekbaar zijn, wie tot de kring van gerechtigden behoren en bij wie men de lijfrenteverzekering kan afsluiten. Verder zijn aan de vorm van de lijfrente voorwaarden gesteld. Deze houden in dat de uitkeringen in regelmatige termijnen van gelijke omvang moeten plaatsvinden. Voorts mogen lijfrenten o.a. niet worden afgekocht of als zekerheid voor geldleningen en dergelijke worden gebruikt.

Deze wijzigingen voor de lijfrentepremieaftrek in de inkomstenbelasting hebben tot gevolg dat ook de bepalingen van de pensioenregelingen gestroomlijnd kunnen worden. Gelijksortige wijzigingen zijn dan ook in de loonbelasting terug te vinden voor de pensioenen. Ook daar zal de natuurlijke-maximumbenadering gelden, waardoor geen voorwaarden meer gesteld worden voor de opbouw van pensioenen.

Levensverzekeringen waarbij een kapitaal is verzekerd bij in leven zijn op een bepaalde datum, dan wel bij eerder overlijden (z.g. gemengde verzekeringen), zijn contractvormen die in de praktijk voor de burger veel verwantschap vertonen met de spaarvormen die door banken geboden worden. Het risico-element bij dergelijke verzekeringen is van ondergeschikte betekenis. Desondanks worden deze levensverzekeringen thans fiscaal soepeler

behandeld dan andere spaarvormen. Het gevolg is dat allerlei gekunstelde verzekeringsvormen zijn ontwikkeld om te profiteren van het gunstige fiscale regime voor kapitaalverzekeringen. Denk aan de lage-lasten hypotheek. Voorgesteld wordt hierin verandering te brengen en om zo de ongelijke positie tussen levensverzekeringsmaatschappijen en banken ongedaan te maken. Het belangrijkste voorstel is om het rente-element van deze verzekeringscontracten, zijnde het saldo van uitkering en premies, onder het inkomensbegrip te brengen (rente-inkomsten van bankrekeningen, spaarbrieven e.d. zijn immers ook belast). Wordt die uitkering echter genoten bij eerder overlijden dan zal de uitkering volledig belastingvrij zijn.

Een uitzondering voor de te nemen maatregelen vormen de gemengde verzekeringen die zijn aangegaan bij de verwerving van de eigen woning en die dienen tot extra zekerheid van de daarvoor aangegane hypothecaire lening. Als op een dergelijke verzekering 25 jaar premies zijn betaald en de uitkering volledig wordt gebruikt voor de aflossing van de hypothecaire geldlening is de uitkering belastingvrij. De achtergrond van deze uitzondering is de betekenis van deze contracten voor de eigen-woningmarkt.

Bestaande verzekeringscontracten zullen echter worden geëerbiedigd. Daarvoor blijft gedurende de gehele contractsduur het bestaande fiscale regime gelden. Op zich is deze accentuering van het belang van rechtszekerheid een goede zaak. Een wrange bijmaak levert echter de daaruit voortvloeiende consequentie op dat degenen die gebruik maakten van de als oneigenlijk aangemerkte constructies op het patroon van de lage-lasten hypotheek (de rekkelijken) wéér gelijk hebben gekregen. Zij blijven de onbelaste vruchten plukken. De 'preciezen' vinden hun weg geblokkeerd.

De verzekeraars dreigen hun egalisereserve te verspelen. Deze reserve is een soort onbelaste winstreserve. Een bepaald gedeelte van de winst mag gereserveerd worden voor wisselvalligheden. Op die manier wordt in dat jaar de winst verlaagd. Voorgesteld wordt de egalisereserve te schrappen met een overgangperiode van 5 jaar, waarin de afrekening over de huidige reserves zal plaatsvinden. Deze wijzigingsvoorstellen zullen de effectieve belastingdruk van de verzekeringsmaatschappijen gevoelig verhogen. Met name de betrekkelijke korte tijdsduur waarin de opheffing van de egalisereserve haar beslag moet krijgen komt op mij nogal streng over. Alvorens deze voorstellen te effectueren lijkt het mij gewenst een nadere vergelijking met de fiscale positie van levensverzekeringsmaatschappijen in het buitenland uit te voeren.

In het Voorontwerp wordt voorgesteld de subjectieve vrijstelling voor pensioenfondsen en pensioenlichamen af te schaffen. De bestaande vrijstelling wordt daarin gezien als een verstoring van de concurrentieverhoudingen tussen deze vrijgestelde lichamen en de wel belastingplichtige verzekeringsmaatschappijen. Door de voorgenomen afschaffing van de egalisereserve van verzekeraars en de daarmee gepaard gaande verhoging van de effectieve belastingdruk wordt deze gestelde onevenwichtigheid verscherpt. De opstellers van het Voorontwerp hebben zich bij het afschaffen van de vrijstelling mede laten leiden door de gebleken mogelijkheid van pensioenfondsen permanente overschotten te vormen. Dit wordt strijdig geacht met het niet-winstbeogende karakter van deze lichamen. Hierop was immers – aldus de opstellers – de subjectieve vrijstelling gebaseerd.

De belastbaarstelling van de pensioenfondsen wordt dus in belangrijke mate ingegeven door de gedachte dat de pensioenfondsen ten gevolge van de hoge reële rente grote vrije reserves hebben kunnen kweken. Ook de huidige minister van Financiën heeft zich al eerder in die zin uitgelaten en gesuggereerd dat de pensioenpremies verlaagd zouden kunnen worden. Koopkrachtverbetering langs die weg is hem uiteraard liever dan via belastingverlaging. Van de zijde van de pensioenfondsen en de verzekeraars is tegen die zienswijze krachtig stelling genomen. Deze wijzen erop dat de vergrijzing, alsmede het risico van weer toenemende inflatie en/of dalende rente, juist hoge reserves noodzakelijk maken. Hoe belangrijk dit wordt

geacht blijkt wel uit het feit dat in 1985 hierover advies aan de SER is gevraagd. Dit advies is verschenen in juni 1987 en daarin worden de zojuist genoemde opvattingen van de pensioenfondsen en de verzekeraars onderschreven.

Ook het ABP en het Spoorwegpensioenfonds zullen worden onderworpen aan de heffing van de vennootschapsbelasting. Belastingplicht voor beide fondsen wordt voorgesteld op grond van het gelijkheidsbeginsel. Zodoende wordt voorkomen dat deze fondsen ten gevolge van het ontbreken van belastingplicht genoeg zouden kunnen nemen met een lagere premie dan wel belaste pensioenlichamen en verzekeraars. Al met al kan ik mij niet aan de indruk onttrekken dat de belastbaarheid van pensioenfondsen wel fiscale werkverschaffing, maar geen belastingopbrengst oplevert.

Wijziging van de WIR

In de Miljoenennota is thans voorgesteld de uitbetaling van de WIR-premies met ingang van 1988 gespreid over twee jaar, in plaats van uitbetaling ineens, te laten plaatsvinden. Voorts zullen de milieu- en energietoeslag in de WIR worden vervangen door VROM- en EZ-subsidies van bescheidener omvang. Publiekrechtelijke vergunningen (quota's) zullen van de WIR worden uitgesloten.

Laatstgenoemde uitsluiting is nogal logisch. Het is een absurde toestand dat quoteringsregelingen die beogen door het aanbod in bepaalde gevallen te belasten met een supranationale heffing een marktordende werking hebben, op nationaal niveau gedeeltelijk teniet worden gedaan door premiëring. Op die wijze wordt goed geld naar kwaad geld gesmeten.

De ontmanteling van de WIR gaat onverdroten voort. De WIR moest naar haar opzet voorzien in een meer specifiek gericht investeringsinstrumentarium dat tevens effectief zou moeten zijn voor verlieslijdende ondernemingen. Daartoe werd gekozen voor een systeem van belastingvrije subsidiëring dat via de belastingheffing zou moeten worden geëffectueerd. De WIR-premietoeckenning 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 mede 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 was 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 derhalve weer globaler van opzet gemaakt. De basispremies werden geüniformeerd (alsmede de desinvesteringstermijnen), de anti-misbruikbepalingen vereenvoudigd, het aantal toeslagmogelijkheden gehalveerd (de ruimtelijke-orderingstoeslag en grote-projectentoeslag verdwenen; de kleinschaligheidstoeslag, milieutoeslag en energietoeslag bleven bestaan).

Gebleken misbruik van de negatieve aanslag heeft er vervolgens in 1986 toe geleid dat deze moest worden afgeschaft. Zeer gecompliceerde toerekeningsproblemen van de WIR-premie aan de verschuldigde belasting van de opvolgende jaren zijn daarvan het gevolg. Met de afschaffing van de negatieve aanslag kwam dus ook aan de bijzondere stimulans ten gunste van verlieslijdende ondernemingen een einde.

Nu ten slotte ook nog de milieu- en energietoeslag wor-

den afgeschaft en de uitbetaling wordt gefaseerd heeft de WIR al haar specifieke kenmerken verloren. Waarom – zo kan men zich afvragen – wordt niet de consequentie van het falen van de WIR getrokken en overwogen deze te vervangen door een stelsel van vervoegde of volledig vrije afschrijving? Vrije afschrijving geeft de ondernemers meer rechtszekerheid en is veel minder fraudegevoelig. Ook zou aanwending van WIR-gelden voor verlaging van de sociale lasten een alternatief zijn dat serieuze overweging verdient.

De deelnemingsvrijstelling

In het parlement zijn twee wetsvoorstellen aanhangig tot wijziging van de deelnemingsvrijstelling. In 1986 is reeds een initiatief-wetsvoorstel ingediend door Vermeend. Dit wetsvoorstel reikte nogal ver. Het heeft de staatssecretaris ongetwijfeld geprikkeld haast te maken met zijn gelijksoortig voorstel, dat echter een minder vergaande strekking zal hebben. Van dit laatste wetsvoorstel maakt het kabinet in de Miljoenennota melding. De budgettaire opbrengst ervan is geraamd op f. 170 mln. structureel. Ervan uitgaande dat de wet 1 april 1988 van kracht zal worden is de opbrengst over 1988 geschat op f. 65 mln.

Gebleken is dat de deelnemingsvrijstelling een aantal mogelijkheden tot oneigenlijk gebruik in zich bergt, in het bijzonder op het punt van de regeling voor liquidatieverliezen. Om hieraan een eind te maken wordt onder meer voorgesteld te komen tot een beperking van de aftrekbaarheid van liquidatieverliezen.

In internationaal verband beschouwd is er weinig reden om een in het buitenland geleden deelnemingsverlies ten laste van de Nederlandse moedermaatschappij te kunnen brengen. Eventuele positieve resultaten worden op basis van het territorialiteitsbeginsel immers ook niet in Nederland ter belastingheffing aangeboden. Nederland heeft zich om die reden ontwikkeld tot een thuishaven van internationale riskante projecten, waarvan bij winst de schatkist er niet of nauwelijks wijzer van wordt, maar bij verlies, leidend tot liquidatie, de schade bij de Nederlandse fiscus wordt gedeclareerd. Het enige opmerkelijke van dit wetsvoorstel, dat dan ook de wenkbrauwen kan doen fronsen, is de lange periode waarin de wetgever deze gang van zaken werkeloos heeft gadegeslagen.

Overige inkomstenverhogende maatregelen

Binnenkort zal een voorstel worden ingediend om per 1 januari 1988 te komen tot een herzien regime voor de belastinginstellingen. Daarmee is een opbrengst voorzien in 1988 van f. 35 mln. en f. 45 mln. structureel. Ook wordt het ongewenst gebruik van het grijze kenteken per 1 januari 1988 de pas afgesneden. Opbrengst in 1988 f. 85 mln., structureel f. 110 mln.

Voorts heeft het kabinet besloten als uitvloeisel van de werkzaamheden van de ISMO een voorstel in te dienen om de fiscale aftrekbaarheid van geldboetes per 1 januari 1988 af te schaffen. Hierdoor zal de belastingopbrengst in 1988 met f. 5 mln. toenemen; structureel met f. 10 mln. Een vereenvoudiging zal dit voorstel bepaald niet inhouden. Het zal moeilijk zijn op bevredigende wijze af te bakenen welke boetes van administratief-rechtelijke of strafrechtelijke aard wel en welke niet aftrekbaar zullen zijn. Het fiscale-winstbegrip krijgt een normatieve lading die de uitvoering niet gemakkelijker maakt.

Een voorstel tot overheveling van voedings- en geneesmiddelen, voor zover onderworpen aan het algemene tarief, naar het verlaagde tarief onder verhoging van het verlaagde tarief van 6% naar 7% is aanhangig gemaakt bij de Raad van State. Nadere besluitvorming zal spoedig plaatsvinden.

Rente

Naast de verlaging van de tarieven zal een voorstel worden ingediend om met ingang van 1 januari 1988 de rentevrijstelling te verruimen. Enerzijds wordt de vrijstelling voor gehuwden verhoogd van f. 1.400 tot f. 2.000, voor ongehuwden van f. 700 tot f. 1.000 en wordt een aparte rentevrijstelling op spaartegoeden van kinderen van f. 500 per kind ingevoerd; anderzijds wordt de salderingsregeling met betrekking tot de betaalde hypotheekrente van de eigen woning afgeschaft. De verruiming van de rentevrijstelling leidt tot een derving van f. 50 mln. in 1988 en f. 200 mln. structureel.

Het zou de voorkeur hebben genoten als de rentevrijstelling tegelijkertijd zou zijn verruimd met de invoering van de renseigneringsplicht van banken. (Inmiddels is trouwens besloten de renseignering uit te breiden tot de obligatierente.) De hieruit voortvloeiende meeropbrengst wordt aangewend ter financiering van de hierboven beschreven verruiming van de rentevrijstelling (f. 50 mln. in 1988). De resterende gelden (f. 225 mln. in 1988) worden aangewend ter financiering van de tariefverlaging van de loon- en de inkomstenbelasting.

Een betere afstemming van de renseigneringsactie en de verruiming van de vrijstellingen in de tijd zou de vlucht van kleine spaarders naar buitenlandse banken in de grensstreek wellicht hebben voorkomen. Bepaald onbevredigend acht ik dat deze actie, die de eenvoudige spaarder vanwege de niet aangegeven, doch bescheiden rente in feite criminaliseert, terwijl de grote spaarder via bloot-eigendomsconstructies zijn rente in de vorm van vermogenswinst nog steeds onbelast en legaal verantwoord kan genieten. Wetswijziging is evenwel al jaren lang aangekondigd.

Psychologisch zwak vind ik het beleid ten aanzien van spaarders die alsnog hun rente bij de fiscus opbiechten. Hun behandeling is niet substantieel gunstiger dan die van degenen die als zwartspaarder door de fiscus zelf worden opgespoord. Ik meen dat enige soepelheid voor degene die uit het zwarte circuit wil stappen best aanvaardbaar is.

Conclusies

De *Miljoenennota 1988* geeft nauwelijks informatie over fiscaal beleid. Het is veeleer een compilatie van oud nieuws.

De stabilisatie van de collectieve-lastendruk zegt in een periode van privatisering weinig over het feitelijke verloop van de lastendruk. Via geprivatiseerde, doch onontbeerlijke goederenverschaffing en dienstverlening, door omvorming van belastingen naar retributies en door eigen bijdragen worden lasten op de burger gelegd die zich niet of niet volledig weerspiegelen in de macro-economische kentallen. De inkomenspolitieke consequenties worden ondersgeschikt gemaakt aan de hoofddoelstellingen van het driesporenbeleid.

Hoewel dit in de *Miljoenennota* wordt gesuggereerd, spoot de lastenverlaging niet met de vereenvoudigingsvoorstellen van de commissie-Oort. Het zou de voorkeur hebben verdiend als het kabinet zijn lastenverlaging in de richting van de opslagpremies zou hebben gestuurd. De opslagpremies vormen immers het belangrijkste struikelblok in de aanhangige bruteringsoperatie. De sociale partners blijken echter grote bedenkingen te hebben tegen een dergelijke operatie. Het heeft er mijns inziens soms zelfs de schijn van dat deze ingebrachte bedenkingen eerder een onderhandelings-technische betekenis hebben dan dat zij onoverkomelijke problemen betreffen. Via de Kombrink-variant zou de bruterings- desgewenst geleidelijk kunnen worden ingevoerd door het opslagpremiëdeel in fasen om te zetten in basispremie.

De Brede Herwaardering betreft een ingrijpende herziening van de fiscale behandeling van onderhoudsvoorzieningen. De mogelijkheden voor het treffen van de noodza-

kelijk geachte onderhoudsvoorziening worden verruimd. De dragende gedachte voor het belastinguitstel is het verzorgingsgebonden karakter van het inkomen. Pas als inkomen vrij verteerbaar is dient daarover belasting te worden geheven. Wel dient bij de definitieve vormgeving met name nog aandacht te worden besteed aan de ontwikkelingsmogelijkheden bij emigratie. Het invoeren van een belastingplicht voor alle pensioenfondsen (incl. ABP en Spoorwegpensioenfondsen) zal mijns inziens wel fiscale werkverschaffing, maar geen belastingopbrengst opleveren. Het belasten van de rentecomponent in kapitaalverzekeringen die economisch vergelijkbaar zijn met spaartegoeden maakt een einde aan een ongelijke behandeling van spaarstromen.

De WIR is thans geheel uitgedoed en lijkt in geen enkel opzicht meer op wat eens als een maatschappijhervormend wetsvoorstel werd genoemd. Vervanging door een stelsel van vervroegde of vrije afschrijving is wenselijk.

De deelnemingsvrijstelling wordt gewijzigd. De aftrekbaarheid van liquidatieverliezen wordt beperkt. Er wordt een einde gemaakt aan de z.g. Holland-routing. Nederland als thuishaven van riskante internationale projecten is niet langer bereid voor de verliezen op te draaien. De beperking is niet verbazingwekkend. Verbazingwekkend is slechts dat de wetgever zo lang werkeloos heeft toegekeken.

De verhoging van de rentevrijstelling is een verstandige beslissing. Zij spoot qua timing echter slecht met de renterenseigneringsplicht. Betere afstemming zou wenselijk zijn geweest.

Leo Stevens