

Belastingplan 1983

DR. L. G. M. STEVENS

Onbeheersbaarheid

In de inleiding van zijn Miljoenennota merkt de minister van Financiën op dat de komende jaren orde op zaken zal moeten worden gesteld in de overheidsfinanciën. Hij stelt terecht dat de collectieve sector tekenen van onbeheersbaarheid vertoont. De problemen worden vooral toegeschreven aan economische factoren. Maar ook bestuurlijke, procedurele en financieel-technische tekortkomingen worden als oorzaak aangeduid van de gebrekkige beleidsvoorbereidende, besluitvormende en uitvoerende werkzaamheden.

In Nederland heeft de publieke sector zich in ruim 20 jaar tijd weten te verdubbelen. In 1960 bedroeg deze ruim 30% van het nationale inkomen; thans ruim 60%. Deze explosieve groei van de collectieve sector is in belangrijke mate toe te schrijven aan de inkomensoverdrachten. Dit is enerzijds het gevolg van de sterke groei van het aantal uitkeringstrekkers. Anderzijds ligt door het strakke koppelingsmechanisme het uitkeringsniveau aan de niet-actieven structureel op een te hoog niveau. Aannemende dat het reële loon de arbeidsproductiviteitsontwikkeling in de bedrijven volgt, trekt de strikte koppeling van de inkomensoverdrachten voor niet-actieven aan dit loonniveau een te zware wissel op het draagvermogen van de gemeenschap. Immers, tegenover de inkomensoverdracht staat geen produktiviteitsverbetering, althans niet in economische zin.

De onbeheersbaarheid van de publieke sector wordt veelal toegeschreven aan de onmacht van de regering om uitgavenstromen in te dammen. De geldstroom wordt geleid door een ingewikkeld netwerk van wettelijke en pseudo-wettelijke regelingen die aan talloze personen rechtens afdwingbare uitkeringen garanderen. Wetgevende arbeid die erop is gericht bepaalde rechten op uitkeringen in te korten, wordt in technische zin ernstig belemmerd door de complexiteit van de regelingen. Elke regeling houdt immers wel weer verband met één of méér andere regelingen en kan daarom niet los van deze samenhangen worden beschouwd. Ook in politiek opzicht is het moeilijk de uitgavenstroom in de greep te krijgen. Actie- en pressiegroepen klimmen voor behoud van hun rechten op de barricaden. De vrees voor electoraal verlies veroorzaakt een halfslachtige opstelling van

het parlement en maakt de wetgever vleuggellam. De besluitvorming verloopt daardoor te traag. De regering holt hijgend als een span paarden voor een wildwestpostkoets achter de feiten aan.

Het is derhalve een goede zaak dat het streven erop is gericht tot betere besluitvormingsprocedures te komen. Er moet evenwichtiger beleid worden ontwikkeld en een vaste koers worden uitgezet. Het heeft er al te zeer de schijn van gekregen dat slechts de wal het schip kan keren. De roep tot handhaving van verworven rechten kan klaarblijkelijk pas verstommen als het schip van staat dreigt te bezwijken onder de rentelasten en voor iedereen het risico van schipbreuk duidelijk wordt. Nu in brede lagen van de bevolking het besef aanwezig is dat de gigantische herverdelingsoperatie niet langer is vol te houden, zou men — ook van een demissionair interimkabinet — meer aandacht voor een zorgvuldige afweging van de beleidsalternatieven hebben mogen verwachten. Toegegeven, de regering staat thans nagenoeg met de rug tegen de muur. Maar daarom hoeft nog niet zo eenzijdig aandacht aan de beperking van uitgaven te worden besteed als in de huidige Miljoenennota het geval is. Het belastingplan is in dit opzicht ronduit teleurstellend.

De groei van de publieke sector is voor een deel gefinancierd door een verhoging van de belasting- en premiedruk en van de niet-belastingmiddelen. Door de kostenopdrijvende werking die hiervan direct en indirect is uitgegaan, zijn echter vooral de particuliere investeringen in het gedrang gekomen; dit terwijl de investeringsbereidheid door de hoge reële rentevoeten toch al ernstig werd uitgehold. Het hoge kostenpeil heeft ook de concurrentiepositie van het bedrijfsleven verzwakt, hetgeen heeft geleid tot een niet onbelangrijke groeiachterstand van onze nationale economie. Het besef is gegroeid dat de heffingsmogelijkheden, hetzij in de vorm van belastingen of premies, hetzij in de vorm van niet-belastingmiddelen, het punt van volledige uitputting gevaarlijk dicht zijn genaderd. Wie dit niet in een vroeger stadium wilde zien, werd pijnlijk verrast toen „minder meer” omsloeg in „minder”. Allerlei woorden moesten worden bedacht om de noodzaak tot inlevering van koopkracht minder pijnlijk te doen klinken. Over de maatschappelijke aanvaarding van de noodzaak tot te-

rughoudendheid in het stellen van hogere looneisen kan in Nederland, zeker de laatste tijd, weinig reden tot klagen zijn. De door loonkostenmatiging moeizaam bevochten verbetering van de concurrentiepositie dreigt echter door de appreciatie van de gulden weer geheel of gedeeltelijk verloren te gaan. De omstandigheid dat thans door iedereen wordt onderkend dat de collectieve sector het einde van zijn groei mogelijkheden heeft bereikt, is een belangrijk pluspunt voor de ontwikkeling van een herstelprogramma. Met deze bereidheid moet behoedzaam worden omgesprongen.

Sociale lasten en belastingplan

De sociale lasten dient men te onderscheiden in volksverzekeringen en sociale werknemersverzekeringen. Aan de volksverzekeringen is in beginsel elke ingezetene onderworpen. Aan de sociale werknemersverzekeringen zijn onderworpen degenen die in loondienst of een daarmee gelijk te stellen arbeidsverhouding werkzaam zijn. Kenmerkend verschil tussen beide heffingssystemen is dat de volksverzekeringen nauwelijks meer de kwalificatie „verzekering” verdienen, terwijl de sociale werknemersverzekeringen grosso modo wél als zodanig kunnen worden aangemerkt.

De volksverzekeringen

De premieheffing voor de volksverzekeringen staat in geen enkel opzicht in relatie tot de uitkeringen. De AOW- en AWW-premies worden naar een vast percentage geheven over het premie-inkomen. Over het inkomen boven de premiegrens wordt geen premie meer geheven. Deze premiegrens volgt in beginsel de loonindex. Voor premieplichtigen wier premies niet door inhouding worden voldaan, geldt een premievrijstelling- en -reductieregeling als zij behoren tot de lage inkomensgroepen. Ook hiervoor gelden inkomensgrenzen die jaarlijks worden aangepast. De premie AAW, AWBZ en AKW worden als opslagpremies geheven. De heffingsgrondslag wordt gevormd door de ingehouden resp. verschuldigde AOW/AWW-premies. Ingeval een inhoudingsplichtige de AOW/AWW-premie moet inhouden, is hij verplicht over de ingehouden AOW/AWW-premies ook de opslagpremies als werkgeverslasten te voldoen. In andere gevallen is de opslagpremie verschuldigd door degene die een premieaanslag AOW/AWW krijgt.

Aangezien een inkomensafhankelijke premie wordt betaald voor een inkomensafhankelijke uitkering, waarvoor trouwens ook de overheid een bijdrage in de financiering levert via de algemene middelen, is het misleidend te spreken over verzekeringen. Er bestaat geen wezenlijk verschil tussen de AOW-uitkering enerzijds en de individuele huursubsidie, studiebeurs of bijstandsuitkering anderzijds. De rechten zijn weliswaar in afzonderlijke wetten vastgelegd, doch de premieheffing kan zonder bezwaar via de algemene middelen lopen. Dit maakt integratie van de premieheffing

Tabel 1. Sociale lasten 1982 en 1983

	Werknemers		Werkgevers	
	1982	1983	1982	1983
Premiepercentages sociale verzekeringen in procenten van het premieplichtig loon				
Werkloosheidswet	3.05	5.35	1.85	0.50
Regeling vorstverlet			0.30	0.30
Ziektewet (gemiddeld voor bedrijven)	1.00	1.00	5.20	4.50
WAO (gemiddeld voor bedrijven)	4.60	6.35	2.55	1.60
AAW			5.30	5.10
Ziekenfondswet	4.55	4.70	4.55	4.70
AWBZ			3.30	4.30
AOW	11.05	11.35		
AWW	1.45	1.30		
AKW			1.85	4.30
VUT-regelingen	0.05	0.05	0.30	0.30
Ongevoegd totaal premiepercentage	25.75	30.10	25.20	25.60
Sociale lasten bedrijven in procenten van het bruto loon				
Sociale-verzekeringspremies	20.85	24.30	20.00	20.10
Pensioenpremies	1.95	1.95	5.10	4.90
Rechtstreeks betaalde sociale lasten			1.10	1.10
Totaal	22.80	26.65	26.20	26.10
Gemiddeld effect per werknemer bedrijven in procenten				
Op het beschikbaar inkomen	- 3.05	- 5.15		
Op de loonsom			- 0.4	- 0.10
Premieheffing WAO				
Franchise in gulden per dag	88	94	88	94
Marginaal premiepercentage	11.90	16.75	6.50	4.25

inzake de volksverzekeringen en de loon- en inkomstenbelasting mogelijk. Hierdoor wordt beter inzicht verkregen in de gecombineerde tariefstructuur en neemt de beheersbaarheid van de heffing toe. Thans is een juist inzicht in het verloop van de gecombineerde belasting- en premiedruk inzake de volksverzekeringen vertroebeld door het feit dat de premieheffing van invloed is op de heffingsgrondslag van de loon- en inkomstenbelasting. Ook zou na integratie het deniverende karakter van de premieheffing beter in het oog springen, zodat de inkomenspolitieke consequenties van een premieverhoging nadrukkelijker aandacht vragen. Gefaseerde doorvoering van de integratiegedachte door geleidelijke verhoging van de premiegrens, afschaffing van de aftrekbaarheid van de premies als persoonlijke verplichting voor de loon- en inkomstenbelasting en optrekking van de premievrije som tot de belastingvrije som zou derhalve overweging verdienen. Het is opmerkelijk dat thans wordt voorgesteld forse premieverhogingen door te voeren, zonder dat aan de hier geschetste aspecten aandacht is besteed. De volksverzekeringen zouden in wezen veel nadrukkelijker als onderdeel van het belastingplan moeten worden beschouwd en als zodanig ook worden beoordeeld.

De sociale werknemersverzekeringen

De sociale werknemersverzekeringen vertonen veel meer gelijkens met echte verzekeringsovereenkomsten. Tot het maximale premie loon is zowel de premie als de uitkering afhankelijk van het laatstgenoten dagloon. Uitzonderingen op het equivalentiebeginsel zijn de Ziekenfondswet en de franchiseregeling in de WAO. In het kader van verbetering van de beheersbaarheid kan één loondervingswet te vervangen van de ZW, WAO en WW (WVV) worden overwogen. In dat kader zou men

zich dan tevens de aanbeveling van de Studiegroep Begrotingsruimte ter harte moeten nemen.

De Studiegroep is van oordeel dat ten aanzien van de sector van de sociale verzekeringen de strikte eis dient te worden gesteld dat „van jaar tot jaar een zodanige premiestelling plaatsvindt, dat ex ante wordt voldaan aan de normatieve vermogenspositie van de sociale fondsen (...). Via de premiestelling in het volgende jaar dienen afwijkingen weer recht te worden getrokken” (blz. 146). Op deze wijze wordt de profijtgedachte in de sociale verzekeringssector benadrukt. Het terugtrekken van rijksbijdragen aan de sociale fondsen ter grootte van een bedrag van f. 6,4 mrd, weerspiegelt de wens om te komen tot kostendeckende financiering. Niet geringe premieverhogingen zijn daarvan het gevolg. Aangezien ook deze premies een belangrijke deniverende invloed hebben op de inkomensverdeling mag men niet nalaten een dergelijke maatregel tevens te toetsen op zijn effecten voor de inkomensverdeling.

Het kabinet is er van uitgegaan dat deze premieverhoging geen loonkostenstijging tot gevolg zal hebben. Het veronderstelt de bereidheid van de werknemers dit koopkrachtverlies zonder meer te accepteren. Het incasseringsvermogen wordt zelfs voldoende groot geacht om een omvangrijke premieverschuiving van de werkgevers naar de werknemers mogelijk te maken. Het zijn heroïsche vooronderstellingen, waarvan men mag hopen dat zij voldoende realiteitsgehalte zullen hebben.

Het belang van de voorgestelde premieverschuiving van de werkgevers naar de werknemers betreft niet alleen de particuliere sector. Er ligt tevens een zwaarwegend belang in de collectieve sfeer. De premieverschuiving werkt door in het trendbeleid (nou ja, beleid?) voor ambtenaren die bij gelijkblijvende bruto lonen méér via de z.g.

inhoudingspost zullen moeten inleveren, en in de sociale uitkeringen door de netto-netto-koppeling en vereveningsbijdragen.

Met het streven op basis van de profijt-gedachte de sociale werknemerspremies kostendekkend te maken (en daarmee het verzekeringstechnische uitgangspunt dat er evenwicht moet zijn tussen premies en uitkeringen meer te benadrukken) wordt op een merkwaardige manier gebroken bij de formulering van het inkomensbeleid. Uitkeringstrekkers die niet tot de „echte minima” worden gerekend, zullen in grotere mate worden gekort dan de andere minima. Deze maatregel introduceert een onge-rechtvaardigde ongelijkheid. Het is voor de structuur van de loonvervangende verzekeringen immers irrelevant of er binnen één huishouding één of méér inkomens binnenvloeiën. Samenloop van inkomens dient geen reden te zijn op een uitkering te korten als daarvoor wél premie moet worden betaald. Het vraagstuk of dubbele inkomens in één huishouding een grotere draagkracht opleveren, waardoor ook van die kant een grotere bijdrage kan worden verwacht in het lenigen van de nood van 's rijks schatkist, hoort thuis in de belasting sfeer. Het kabinet kaart het probleem van de dubbele inkomens derhalve binnen de verkeerde context aan.

Wanneer de drukverhoging van de sociale werknemersverzekeringen, anders dan de regering hoopt of veronderstelt, wél tot loonkostenstijging leidt zullen de arbeids-intensieve bedrijven de grootste premielast te dragen krijgen, hetgeen tot versnelde uitstoot van arbeidskrachten kan leiden met alle consequenties van dien. Dit is een belangrijk gevaar van de thans gekozen oplossing.

Het belastingplan in enge zin

De minister van Financiën heeft slechts één pagina tekst nodig om zijn belastingbeleid uiteen te zetten. Misschien zou een blanco pagina nog sprekerder zijn geweest. De Miljoenennota zegt over het belastingplan namelijk niets! Het belastingplan houdt in dat de regering nog een plan zal maken.... „Met het oog op het bereiken van de taakstelling voor de additionele te kortbeperkende maatregelen heeft het kabinet besloten tot een belastingplan van f. 1.600 miljoen. Voor de hiermee gemoede maatregelen zullen, na overleg met de sociale partners, zo spoedig mogelijk voorstellen worden ingediend, opdat de maatregelen met ingang van 1 januari 1983 in werking zullen treden” (blz. 84-85). Kijkt men in de *MEV 1983* dan blijkt in welke richting men moet zoeken. Op blz. 19 wordt aangenomen dat deze f. 1.600 mln. worden bijeenvergaard door beide BTW-tarieven met 5%-punt te verhogen. Om-trent de motieven die ten grondslag liggen aan toedeling van de belastingverhoging aan het normale tarief van 18% en het verlaagde tarief van 4% kan men slechts gissen. In de *Tariefnota omzetbelasting* wordt gesteld dat er geen duidelijke verschillen meer bestaan tussen de bestedingspatronen van de meeste inkomensgroepen, zodat

Tabel 2. Raming belastingopbrengsten op kasbasis

	Vermoedelijke uitkomsten 1982	Ontwerp-begroting 1983	Verschil	
			absoluut	procentueel
Kostprijsverhogende belastingen	38.730	38.850	120	0,3
waarvan:				
— omzetbelasting	24.800	24.800	—	—
— accijnzen	7.290	7.265	- 25	- 0,3
— overige	6.640	6.785	145	2,2
Belastingen op inkomens, winst en vermogen	53.020	50.250	- 2.770	- 5,2
waarvan:				
— inkomstenbelasting	6.100	6.100	—	—
— loonbelasting	32.400	30.550	- 1.850	- 5,7
— vennootschapsbelasting	11.700	10.800	- 900	- 7,7
— overige	2.820	2.800	- 20	- 0,7
Subtotaal	91.750	89.100	- 2.650	- 2,9
Belastingplan		1.600	1.600	
Totaal-generaal	91.750	90.700	- 1.050	- 1,1

niet langer gezegd kan worden dat het verlaagde BTW-tarief in het bijzonder ten goede komt aan de minder draagkrachtigen 1). Toch kan men mijns inziens — al is het alleen al om de sociaal-psychologische werking — verhoging van het lage BTW-tarief niet doorvoeren zonder een serieuze beschouwing te wijden aan de inkomenspolitieke aspecten van die keuze.

De collectieve druk

De endogene groei van de belastingopbrengst is vanwege de ontwikkeling van inkomens en besteding nagenoeg op een nul-punt aangekomen. De toename van de premiedruk versmalt de heffingsbasis van de loon- en inkomstenbelasting, waardoor met name de opbrengst van de loonbelasting terugloopt. Ook leidt een voortgaande nivellering van inkomens tot daling van de belastingopbrengst. Het is thans voor het eerst in de naoorlogse periode dat de belastingen naar verwachting in absolute zin minder zullen gaan opbrengen dan in het vorige jaar. Zie tabel 2.

Alhoewel op blz. 7 van de Miljoenennota wordt gesteld dat de weg van verdere lastenverzwaring een doodlopende weg is, wordt de collectieve-lastendruk verder verhoogd. Zie tabel 3.

Tabel 3. Collectieve lastendruk (in procenten van het nationale inkomen)

	Ontwerp-begroting resp. MEV 1982	Vermoede-lijke uitkomsten 1982	Ontwerp-begroting resp. MEV 1983
Belastingen	30,2	8,9	28,0
Premies	22,1	22,5	24,5
Niet-belastingmiddelen	7,4	7,2	7,6
Totaal	59,7	58,6	60,1

De collectieve-lastendruk zegt op zich zelf beschouwd weinig over het probleem van de personele lastenverdeling. Wanneer men evenwel de inkomensontwikkeling per inkomensgroep beziet, kan men zich afvragen of het politiek realistisch is de hoogste inkomensgroepen bij het inleveren

te ontzien. Het zal de bereidheid van de vakbonden om mee te buigen in de ombuigingsoperatie bepaald niet vergroten. Ook de plannen die de minister ontvouwt in zijn Contourennota zullen werken als een rode lap op een stier. Het lijkt mij niet verstandig de inkomenseffecten zózeer te negeren als thans het geval is. Zie tabel 4.

Tabel 4. Reëel beschikbaar inkomen van de modale werknemer (bruto loon in 1982 f. 36.000) alsmede voor enkele andere inkomensgroepen in bedrijven in 1983 a)

Naar inkomenscategorie (exclusief incidenteel)	Mutaties t.o.v. voorgaand jaar in procenten	
	bedrijven	overheid
Minimumloon	-4,5	-4,5
Even boven het minimumloon	-2,5	
Modaal inkomen	-3	-5
2 x modaal inkomen	-3	-5
4 x modaal inkomen	0	-2,5

a) Gecorrigeerd voor de prijsstijging van het sociaal verzekerde deel van de medische diensten.

Inkomensbeleid

In het voorgaande is reeds aangestipt dat bij de collectieve-drukverhoging nauwelijks aandacht is besteed aan de inkomenspolitieke aspecten van de lastenverdeling. Wel wordt in het kader van het inkomensbeleid gewezen op de vertekening die de individuele inkomensverdeling impliceert, omdat zij andere aspecten van de inkomensproblematiek op de achtergrond drukt. Onvoldoende aandacht wordt, naar de mening van de regering, geschonken aan de mate waarin dubbele inkomens binnen één huishouding plegen voor te komen. Wanneer binnen één huishouding sprake is van deze dubbele inkomens kan het gebeuren dat de partners individueel laag scoren op de inkomensladder, doch gezamenlijk vrij hoog op de ladder zitten.

Deze beschouwing kan ik onderschrijven en trek daaruit de conclusie dat de re-

1) S. Cnossen, *ESB*, 19 april 1981, nr. 3302.

gering kennelijk het gezamenlijke inkomen een betere maatstaf van draagkracht voor de inkomstenbelastingheffing vindt dan het individuele inkomen. Dit aldus gekozen uitgangspunt is echter moeilijk te rijmen met het eerder in de nota *Op weg 2*) ingenomen standpunt dat op het gebied van de loon- en inkomstenbelasting dient te worden gekozen voor een meer geïndividualiseerd stelsel van heffing. Betekent een en ander een principiële koerswijziging? De tijd zal het leren.

Contourennota

Naast de opmerking dat de inflatiecorrectie volledig zal worden toegepast en dat de z.g. solidariteitsheffing niet zal worden gecontinueerd, trekt vooral de aankondiging van de Contourennota de aandacht. De strekking van deze nota is te komen tot een tariefsmatiging in de inkomstenbelasting en in samenhang daarmee tot een beperking van de aftrekposten. Een verbreding van de heffingsbasis in ruil voor tariefverlaging. De minister heeft reeds eerder plannen in deze richting bekend gemaakt. Plannen in deze richting zullen echter kritisch moeten worden gevolgd, aangezien:

- het schrappen van aftrekposten die een draagkrachtverlagend effect hebben een rechtvaardige verdeling van de belastingdruk kan verstoren;
- tariefverlaging door de toptarieven te verlagen eenzijdig voordeel biedt aan de hoogste-inkomensgroepen;
- de weg wordt vrijgemaakt voor nieuwe tariefverhogingen op verbrede basis, zodat een nieuwe oneigenlijke progressie wordt ingebouwd.

Het zou fraaier zijn geweest als ten minste de hoofdlijnen van de Contourennota in het belastingplan zouden zijn uiteengezet. De relevante informatie wordt thans te zeer in verbrokkelde vorm aan de parlementariërs aangeboden en ook dat komt de beheersbaarheid niet ten goede.

Lastenverlichting bedrijfsleven

Als tweede tranche in de lastenverlichting voor het bedrijfsleven wordt aan deze sector f. 500 mln. toespeeld. Daartoe zullen de percentages van de voorraadaftrek en de vermogensaftrek worden verhoogd. In 1981 werd de vermogensaftrek geïntroduceerd. Het is een extra-comptabele aftrekpost op de winst ter grootte van 2,25% van de fiscale waarde van het ondernemingsvermogen op de openingsbalans van het desbetreffende boekjaar 3).

De bedoeling van de faciliteit is te komen tot een versterking van de eigen-vermogenspositie van het bedrijfsleven. Zowel door de belastingheffing over de schijnwinst, als door de economische dubbele heffing van ons klassieke stelsel van vennootschapsbelasting is dit vermogen extra sterk aangetast. Het aandeel van het eigen vermogen in het totale vermogen voor de groep industriële beurs-NV's is geslonken van 46% in 1965 tot 22% in 1980. Aange-

zien de vermogensaftrek is gerelateerd aan het fiscale vermogen bij het begin van het jaar wordt uiteraard op erg gebrekkige wijze compensatie verleend voor belastingheffing over schijnwinst.

Parallel aan de vermogensaftrek loopt de voorraadaftrek. Deze faciliteit, eveneens in 1981 ingevoerd, voorziet in een extra-comptabele kostenpost ter grootte van 2,25% over de fiscale waarde van de beginvoorraad, tenzij deze wordt gewaardeerd volgens een substantialistisch waarderingsstelsel (lifo- of ijzeren-voorraadstelsel). Ter voorkoming van cumulatie met de vermogensaftrek zal het eigen vermogen dat in de voorraad is geïnvesteerd en waarvoor voorraadaftrek wordt verkregen, voor de bepaling van de vermogensaftrek buiten aanmerking moeten blijven. Deze tegemoetkoming beoogt de financieringslasten te verlichten die met voorraadvorming samenhangen. Het is een specifiek op de voorraad gericht instrument, dat voor andere financieringsbehoeften geen tegemoetkoming inhoudt.

De tijdelijke zelfstandigenaftrek krijgt thans een permanent karakter. Wel wordt de mogelijkheid open gelaten dat in een later stadium de vormgeving zal worden aangepast in het licht van de uitkomsten van een nadere bezinning op de belastingheffing over de winst.

Met name bij de invoering van de tijdelijke zelfstandigenaftrek is aandacht besteed aan het verschil tussen het winstinkomen en het looninkomen voor de draagkracht van de ontvanger. Een winstinkomen is veelal niet of slechts gedeeltelijk voor consumptie beschikbaar, omdat de financiering van de onderneming — en dus de instandhouding van de inkomstenbron — in hoge mate afhankelijk is van de zelf-financiering. Belastingheffing over deze voor de continuïteitshandhaving aan de onderneming gebonden winst leidt — zeker indien deze winst slechts schijnwinst omvat — tot uitholling van een gezonde financieringsstructuur van ondernemingen die aangewezen zijn op zelffinanciering. Vooruitlopend op de uitkomsten van de studie-Hofstra betreffende een stelsel van inflatie-neutrale belastingheffing, werd dan ook in de vorm van de zelfstandigenaftrek een tijdelijke regeling getroffen die moest voorzien in een extra-comptabele aftrekpost op het onzuivere inkomen, afhankelijk van de hoogte van de winst. In 1982 geldt voor een winst lager dan f. 67.000 een zelfstandigenaftrek van f. 2.200 verminderd met f. 220 voor elke f. 1.000 die de winst hoger is dan f. 67.000. Deze aftrek wordt verhoogd met een bedrag van f. 400 voor ondernemers met een onzuiver inkomen én winst lager dan f. 30.000 verminderd met f. 40 voor elk bedrag van f. 1.000 waarmee de winst f. 30.000 te boven gaat. Aangezien deze post in mindering wordt gebracht op het onzuivere inkomen verlaagt hij de verschuldigde inkomstenbelasting en premieheffing volksverzekeringen. De waarde van de aftrekpost neemt toe naarmate de marginale belasting- en premiedruk op het aldus verlaagde inkomen hoger is. In verlies-situaties verhoogt de zelfstandigenaftrek slechts het compensabele verlies. Daar

waar het belastbare inkomen of premie-inkomen niet leidt tot een heffing vanwege de belastingvrije som heeft de zelfstandigenaftrek geen effect. De toepassing van deze aftrek is aan weinig criteria gebonden, zodat deze door de kleine zelfstandigen die daarvoor in aanmerking komen vrij algemeen wordt toegepast. Met name in deze kring zal de maatregel worden toegejuicht.

Reeds aanhangige wetsontwerpen

In het kader van de ombuiging op het terrein van de sociale zekerheid wordt voorgesteld de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrek definitief af te schaffen. In de *Miljoenennota 1982* was reeds besloten tot een bevrozing en verlaging van deze aftrekposten. De thans voorgestelde afschaffing leidt tot een extra opbrengst in de belasting- en sociale-premiesfeer van f. 475 mln. Door het koppelingsmechanisme wordt op het niveau van de sociale-minimumuitkeringen voor f. 350 mln. gecompenseerd.

Ook de intensivering van de controle en de bestrijding van misbruik en fraude is een aambeeld waarop men blijft hameren. Het demonstreert hoezeer de heffingsinstanties over de bodem moeten schrapen om de benodigde geldmiddelen bij elkaar te krijgen.

Ook de WIR moet op onderdelen weer in de revisie. Nieuwe wetsontwerpen zijn ingediend met betrekking tot de uitsluiting van de agrarische sector van enige toeslagen, alsmede met betrekking tot de verhoging van de energietoeslag. Een wetsontwerp dat zich richt op het tegengaan van het oneigenlijk gebruik van de WIR door de non-profitsector is in voorbereiding.

De fiscale aspecten van het gebruik maken door werkgevers met projecten in het Midden-Oosten van de z.g. Cyprus-route zijn nog in studie. Het belang van de Cyprus-route is ontstaan doordat onze regelingen ter voorkoming van dubbele belasting slechts in werking treden als het looninkomen in het buitenland aan de belastingheffing wordt onderworpen. Daartoe worden werknemers „gestald” in Cyprus, waar een zeer mild tarief wordt gehanteerd. Op die wijze krijgen de werknemers een grote belastingaftrek in Nederland. Zou men zich beperken tot de bestrijding van de Cyprus-route, dan dient men zich te realiseren dat men bezig is met symptoombestrijding. De diepere oorzaak schuilt in het door ons gekozen stelsel ter voorkoming van internationale dubbele-belastingheffing.

Uit de vorige Miljoenennota houden we drie nog steeds aanhangige wetsontwerpen over:

1. wetsontwerp 16 404 tot beperking van de T-biljetten. Dit wetsontwerp is in

2) *Nota fiscale behandeling van gehuwden en van andere vormen van samenleven (Nota Op Weg)*, kamerstuk 15 835.

3) Het vermogensbegrip is voor toepassing van deze faciliteit beperkt gedefinieerd. Sommige bestanddelen blijven buiten aanmerking.

- april 1982 opnieuw gewijzigd. De belangrijkste wijzigingen zijn:
- geen extra verhoging van de aanslaggrens (oorspronkelijk was voorgesteld een eenmalige verhoging van deze grens tot f. 60.000);
 - verdere verhoging van de grens voor neveninkomsten tot f. 1.000 (oorspronkelijk was een verhoging van deze grens tot f. 800 voorgesteld);
 - beperking van het aantal T-biljetten door verdere verhoging van de vaste teruggaafdrempel tot f. 300 in cijfers 1982 (eerder was voorgesteld deze beperking te bereiken via een verhoging van de teruggaafdrempel tot f. 175 en invoering van een nieuwe voorwaarde voor teruggaaf; die voorwaarde hield in dat men in geval van looninkomsten genoten over loontijdvakken van in totaal 6 maanden of minder een grens van f. 600 aan „aftrekposten” moest overschrijden; deze voorwaarde vervalt in het herziene wetsontwerp);
 - de procentuele grens voor teruggaaf loonbelasting vervalt (in het oorspronkelijke wetsontwerp werd een verlaging van deze grens van 5% naar 3% voorgesteld);
 - de grens voor teruggaaf van ingehouden AOW/AWW blijft gehandhaafd op f. 117 in plaats van de eerder voorgestelde verhoging tot f. 175; in gevallen waarin teruggaaf van loonbelasting wordt verleend, wordt de grens voor teruggaafpremies AOW/AWW verhoogd tot f. 300 (eerder was voorgesteld een verhoging tot f. 175);
 - de datum van inwerkingtreding van de voorgestelde wetswijzigingen wordt verschoven naar 1 januari 1983 (was 1 januari 1982);
2. wetsontwerp 16 677 tot beperking van de renteaftrek. Ook dit wetsontwerp is inmiddels weer een paar keer gewijzigd. De thans voorgestelde algemene rentemaatregel komt na de wijzigingen in het kort hierop neer:
- renten van tot het privé-vermogen behorende schulden kunnen, als er geen vermogensinkomsten zijn, tot f. 7.500 volledig worden afgetrokken en het bedrag aan renten daarvoor voor de helft (oorspronkelijk voorstel: f. 5.000 plus de helft; de eerder in maart jl. aangekondigde wijziging: f. 3.500 plus de helft);
 - zijn er vermogensinkomsten, dan zijn vorenbedoelde renten van schulden aftrekbaar tot — globaal aangeduid — het verschil tussen de inkomsten uit vermogen en de op die inkomsten betrekking hebbende aftrekbare kosten, andere dan renten, toetsbedrag genaamd, vermeerderd met f. 7.500 en daarboven voor de helft (oorspronkelijk voorstel: toetsbedrag plus f. 5.000 plus de helft; in maart jl. aangekondigde wijziging: toetsbedrag, doch ten minste f. 3.500, plus de helft).
- De voorgestelde maatregel betreffende de rente-aftrek inzake schulden op de eigen woning houdt het volgende in:
- renten van schulden aangegaan ter zake van de verwerving van de woning die de belastingplichtige tot hoofdverblijf dient, zijn volledig aftrekbaar voor zover de schulden niet méér belopen dan het voor de verwerving van die woning aangewende bedrag tot ten hoogste f. 430.000 (oorspronkelijk voorstel van maart 1981 f. 540.000). Het bedrag van f. 430.000, dat met ingang van 1 januari 1984 jaarlijks zal worden geïndexeerd, is de uitkomst van de indexering op basis van 1980 van het in de regeringsverklaring van het vorige kabinet genoemde bedrag van f. 375.000 (voor de toepassing van de regeling wordt onder verwerving onder bepaalde voorwaarden mede begrepen: verbetering en onderhoud);

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

- voor zover de voor verwerving van die woning aangegane schulden het maximum van f. 430.000 te boven gaan, geldt voor het daarop betrekking hebbende deel van de renten de algemene rentemaatregel;
 - de hypotheecair met die woning verbonden, maar niet voor de verwerving daarvan aangegane schulden vallen onder de algemene rentemaatregel; het oorspronkelijke voorstel om renten van hypotheecair met de woning verbonden schulden die niet voor verwerving van de woning zijn aangegaan, tot een bepaald maximum volledig in aftrek toe te laten (de zogenaamde 60%-regeling) vervalt;
 - renten van op 19 maart 1982 bestaande, door hypotheek op de woning verzekerde schulden worden steeds beschouwd als renten van schulden aangegaan ter zake van de verwerving van die woning;
3. wetsontwerp 16 787 tot beperking van de aftrekbaarheid van termijnen van lijfrenten en andere periodieke uitkeringen. De belangrijkste thans bij Nota van wijziging aangebrachte veranderingen in het wetsontwerp houden het volgende in:
- ontvangen termijnen van lijfrenten en andere periodieke uitkeringen welke thans volledig zijn belast, worden nog slechts in de belastingheffing betrokken voor zover en nadat zij de daarvoor opgeofferde bedragen als betaalde lijfrentepremies e.d. overtreffen (de zogenaamde saldomethode). Daarbij worden tot die opgeofferde bedragen niet gerekend de premies e.d. die op het inkomen in mindering konden worden gebracht en de wegens een stamrecht-vrijstelling onbelast gebleven baten. Dit aanvullende voorstel voor ontvangen termijnen van lijfrenten enz. waarvoor premie is betaald vormt een logisch complement van de reeds in het wetsontwerp opgenomen regeling voor betaalde termijnen van lijfrenten enz. waartegenover een prestatie is genoten;

- de aanvankelijk voorgestelde overgangsregeling voor op 27 februari 1981 bestaande verplichtingen tot het doen van periodieke uitkeringen waartegenover een prestatie is genoten vervalt. Uit hoofde van deze verplichtingen na de ingangsdatum van het wetsontwerp te verrichten betalingen zouden nog alleen in aftrek komen voor zover en nadat zij de destijds ontvangen prestatie te boven zouden gaan. Thans wordt voorgesteld dat zij in aftrek blijven komen, behoudens voor zover er vóór de ingangsdatum van het wetsontwerp minder is betaald dan de waarde van de ontvangen prestatie. Aldus worden overeenkomstig een vanuit de Tweede Kamer geuite wens bestaande contracten meer ontzien naarmate zij in een verder verleden zijn aangegaan;
- de voorgestelde ingangsdatum van 1 januari 1982 wordt verschoven naar 1 januari 1983 ten einde terugwerkende kracht te voorkomen.

Alleen het laatstgenoemde wetsontwerp is sedert de indiening wezenlijk gewijzigd. De in de vakliteratuur opgeworpen kritiek is op een constructieve manier in het wetsontwerp verwerkt. De kritiek die op de andere twee wetsontwerpen is ingebracht, heeft niet tot een wezenlijke wijziging kunnen leiden. De eerder vermelde bezwaren zijn in grote lijnen nog steeds van kracht 4).

Conclusie

De Miljoenennota geeft nauwelijks blijk van enig beleid op het gebied van de belastingheffing. Op het gebied van de premieheffing inzake sociale verzekeringen wordt een forse lastenverzwaring doorgevoerd, zonder dat acht wordt geslagen op de inkomenspolitieke aspecten. Wederom is van een gericht inkomensbeleid geen sprake. Op het gebied van de behandeling van de dubbele inkomens binnen één huishouding is zelfs sprake van tegenstrijdigheid in beleidsuitgangspunten.

De wetgevende arbeid op het fiscale terrein verloopt traag en moeizaam. Aan een fundamentele herziening van het belastingstelsel komt men niet toe. De aangekondigde Contourennota — die overigens ook al in de vorige Miljoenennota was aangekondigd — kan daartoe een eerste stap zijn. Het lijkt mij evenwel wenselijk dat de regering de hoofdlijnen van haar beleidsvoornemens zoveel mogelijk in de Miljoenennota neerlegt. Aankondiging van allerlei al of niet op korte termijn te verschijnen afzonderlijke nota's komt de duidelijkheid van het beleid niet ten goede.

L. G. M. Stevens

4) Zie Belastingplan 1982, *ESB*, 30 september 1981.