



Belastingplan 1985

DR. L.G.M. STEVENS

1. Inleiding

De *Miljoenennota 1985* staat wederom in het teken van het driesporenbeleid, een beleid dat reeds in het regeerakkoord werd vastgelegd. Beheersing van de collectieve sector, versterking van de marktsector en herverdeling van de beschikbare arbeid zijn de centrale doelstellingen in het sociaal-economische beleid van het kabinet-Lubbers. Ook in de *Miljoenennota 1983* en *Miljoenennota 1984* vormden zij de kerndoelstellingen. Daarmee werd een „ondernemers-vriendelijk” beleid ontwikkeld dat keurig in de pas liep met het verlanglijstje van het bedrijfsleven. Bij de bespreking van het *Belastingplan 1984* heb ik daarom gesproken over het „Wagnerdictaat”. Met name op fiscaal terrein was er immers een verbluffende overeenkomst tussen de Wagner-voorstellen en het *Belastingplan 1985*.

Het *Belastingplan 1985* is een consequente voortzetting van die lijn. Ook thans is de lastenverlichting voor het bedrijfsleven wederom een beleidsprogramma met hoge prioriteitsgewichten. De erkenning dat het particuliere bedrijfsleven fungeert als draagvlak voor de collectieve sector getuigt van een realistische benadering. In de jaren zeventig heeft het daaraan soms ontbroken; het ondernemerschap werd toentertijd misschien te gemakkelijk geassocieerd met uitbuiting en oneigenlijk, zo niet anti-legaal gedrag.

Thans krijgt het besef weer de overhand dat gezond ondernemerschap voorwaarde is voor economisch herstel. Een dergelijke herwaardering van het ondernemerschap is weliswaar niet in cijfers uit te drukken, maar ongetwijfeld is het een belangrijke stimulans in het proces van economisch

herstel. Motivatie is immers de motor van creativiteit, en het zou een al te grote versimpeling van de menselijke psyche betekenen als men zou denken dat alleen geldelijk gewin de brandstof van motivatie is. Ook maatschappelijke erkenning is daarbij bepaald niet zonder belang. Vandaar dat de veranderde publieke opinie ten gunste van het ondernemerschap – het RSV-effect ten spijt – het proces van opleving kan ondersteunen.

De vraag of de nieuwe fiscale maatregelen ter stimulering van het ondernemerschap eveneens noodzakelijk zijn, zoals thans jaar op jaar wordt benadrukt, verdient echter nadere aandacht. Bij de besprekingen van het *Belastingplan* staat deze vraag dan ook centraal.

2. De PvdA-tegenhanger

In augustus publiceerde een werkgroep van de PvdA een opmerkelijke nota, min of meer als tegenhanger van het regeringsbeleid. Daarin werden de aanzetten tot een middellange-termijnbeleid uiteengezet, gericht op volledige werkgelegenheid en economisch herstel ¹⁾. Het belastingplan speelt daarin een zeer belangrijke rol. Het opmerkelijke van deze nota is in eerste instantie dat zij niet bekneeld ligt onder een loodzware socialistische dogmatiek. Zij geeft blijk van een realistische maatschappijopvatting waarin niet slechts collectiviteiten functioneren, doch individuen leven met hun eigen zingevingen en belangen. De staat loopt niet langer als de regulerende bovenmeester over de speelplaats van het economische leven.

De werkgroep formuleert dit zelf als volgt:

„Voor de komende jaren zal daarom voortdurend de vraag moeten worden gesteld naar de effectiviteit van het overheidsoptreden. Dit kan betekenen dat op sommige plaatsen het marktmechanisme – met al zijn feilen – toch de voorkeur verdient als sociaal-economisch orderingsmechanisme boven overheidsoptreden. Feilen kent de markt te over. Bestaande ongelijkheid in kennis, inkomen en vermogen resulteren binnen het marktmechanisme in ongelijke levenskansen. Dat als reactie daarop gevraagd wordt naar optreden van de overheid om deze bestending van ongelijkheid te mitigeren of uit te bannen, is begrijpelijk en ook terecht. In de sociaal-democratische opvatting ligt hier een belangrijke taak voor de overheid. Maar daarom hoeft men nog niet de ogen te sluiten voor de effectiviteit van dit optreden of neven-effecten daarvan te verwaarlozen op wat wel de continuïteitsvoorwaarden van de samenleving worden genoemd: de selectieve economische groei of de werkgelegenheid”.

Dit citaat had bijna in dezelfde bewoordingen in de *Miljoenennota* kunnen staan. De deregulering is een „must”; zelfs de socialisten kunnen en willen er kennelijk niet aan ontkomen. Wel laat de werkgroep er onmiddellijk veelbetekenend op volgen:

„Dit betekent niet dat de gedachte aan planmatig beleid ter realisering van de gestelde doelen wordt opgegeven. Integendeel: juist in deze fase van heroriëntering op het sociaal-economische bestel vanuit aan de ene kant de crisis en vanuit aan de andere kant de mogelijkheden die de toekomst biedt zal het noodzakelijk zijn de verschillende stappen die genomen moeten worden, helder voor ogen te hebben. De benadering van een planmatig beleid sluit aan bij de sociaal-democratische traditie en keert zich af van de liberalistische opvatting van het huidige kabinet”.

Het christen-liberale en het sociaal-democratische spoor blijken thans dus dicht bij elkaar te liggen dan eerder voor mogelijk werd gehouden. Uiteraard zet de werkgroep zich wel af tegen het regeringsbeleid dat geënt is op een bovenmatig vertrouwen op het vrije-marktmechanisme en het liberale uitgangspunt dat rationeel ondernemersgedrag automatisch het algemeen belang (wat dat ook mag zijn) dient. De liberalistische koers van het huidige kabinet wordt door de werkgroep – zoals mocht worden verwacht – wel van kritische kanttekeningen voorzien. Het herstelbeleid van de regering wordt – aangeduid als de vierde optie – als volgt op de korrel genomen:

„Een vierde optie definieert het probleem hoofdzakelijk als een gevolg van een onevenwichtige verhouding tussen de collectieve sector en de marktsector in de nationale economie. Ze is dan ook met name gericht op terugdringing van de collectieve sector en van het financieringstekort

1) J.A. van Kemenade, J.M.M. Ritzen en M.A.M. Wöltgens, *Om een werkbare toekomst*.

van de overheid ten gunste van de marktsector i.h.a. Ze veronachtzaamt daarbij echter te zeer de maatschappelijke en economische betekenis van de collectieve sector en heeft geen oog voor de machtsverhoudingen in de marktsector. Ze overschat o.i. daardoor ook de mogelijkheden en de bereidheid in de marktsector om evenwichtig met de onderscheiden maatschappelijke ontwikkelingen en belangen rekening te houden. Ze laat daarmee de maatschappelijke ontwikkeling te zeer over aan het vrije spel der economische krachtsverhoudingen en lijkt bereid om de gevolgen daarvan, n.l. een langdurig hoge werkloosheid en een verscherpte tegenstelling tussen actieven en niet-actieven, als onvermijdelijk te aanvaarden, althans voor een zeer lange overgangsperiode”.

Het PvdA-alternatief is een belangrijk politiek feit. In de beleidsdiscussies zal dit telkens als alternatief opduiken, en als zodanig in de belastingplandiscussies ook een belangrijke rol vervullen en deze zeker verlevendigen. Daarom wordt in dit artikel het Belastingplan van de regering mede getoetst aan dit PvdA-alternatief.

3. Lastenverlichting bedrijfsleven

In het *Belastingplan 1985* wordt onverkort vastgehouden aan de lastenverlichting van het bedrijfsleven als belangrijke voorwaarde voor economisch herstel. Evenals vorig jaar worden ook in 1985 enkele algemeen werkende maatregelen voorgesteld ter verbetering van het investeringsklimaat. De hoofdbestanddelen van het 1984-pakket waren:

- verlaging van het vpb-tarief;
- stroomlijning van de WIR;
- verruiming van de verliescompensatie;
- verlaging van de werkgeverspremies sociale verzekeringen.

Deze beleidsvoornemens hebben in de loop van 1984 tot concrete wetsvoorstellen geleid. In het *Belastingplan 1985* wordt op dezelfde thema's voortgeborduurd.

Het pakket lastenverlaging voor 1985 bestaat uit een totale lastenverlichting van f. 1.500 mln. op kasbasis (f. 1.579 mln. op transactiebasis), waarvan f. 98 mln. (f. 175 mln.) van fiscale aard, f. 1150 mln. (f. 1.150 mln.) op het terrein van de premieheffing sociale verzekeringen en f. 252

mln. (f. 254 mln.) in de vorm van niet-fiscale maatregelen. Als niet-fiscale maatregel wordt een lastenverlichting van f. 55 mln. op kasbasis (transactiebasis: nihil) in de vorm van stroomlijning van de WIR aangemerkt. (Deze typering acht ik trouwens aanvechtbaar.)

De fiscale maatregelen zijn gericht op een verbetering van de flexibiliteit van de arbeidsmarkt, de oplossing van een aantal knelpunten voor ondernemers in het midden- en kleinbedrijf en op stimulering van het beleggen in risico-dragend vermogen. Het kabinet heeft, mede om budgettaire redenen, besloten een verdere verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting uit te stellen tot 1986; het tarief zal dan verder worden verlaagd tot 42%. Daartoe zal begin 1985 een wetsontwerp worden ingediend. Deze tariefverlaging zal wederom gepaard gaan met een flankerende maatregel in de inkomstenbelasting.

Verlaging vpb-tarief

Bij de bespreking van het *Belastingplan 1984* heb ik mij al zeer kritisch uitgelaten ten aanzien van de verlaging van het vpb-tarief van 48 naar 43%. Uiteraard gelden soortgelijke bezwaren tegen de voor 1986 in het vooruitzicht gestelde verlaging van 43 naar 42%. De punten van kritiek waren de volgende:

1. in bepaalde gevallen heeft de vennootschapsbelasting voor buitenlandse ondernemingen het karakter van een „bronheffing” op Nederlandse winst. In een systeem waarin de internationale dubbele belasting wordt voorkomen door belastingverrekening (taxcredit-system), geeft verlaging van Nederlandse bronbelasting lang niet altijd een lastenverlichting voor het concern waarvan de Nederlandse onderneming deel uitmaakt 2). In dat geval geeft de Nederlandse fiscus slechts een deel van zijn heffingssoevereiniteit prijs ten gunste van een buitenlandse fiscus;
2. internationaal is het Nederlandse tarief, zeker wat de effectieve druk ervan betreft, bepaald niet hoog te noemen. Men kan zich zelfs afvragen of het beoogde psychologische effect van de opzichtige tariefverlaging niet reacties van andere landen zal uitlokken. Nederland neemt langzamerhand de allures van een tax-haven aan. Dit zal gezonde in-

ternationale fiscale verhoudingen bepaald niet ten goede komen;

3. de verhouding tussen het marginaal gelijkblijvende vpb-tarief (thans 43%) en het progressieve ib-tarief (oplopend tot 72%) wordt geheel scheef getrokken. Een dergelijk drukverschil lokt de vlucht in de BV-vorm uit. Persoonlijke service-BV's en praktijk-BV's gaan in het maatschappelijke verkeer tot de gebruikelijke rechtsvormen behoren. Voorts noodzaakt de vpb-tariefverlaging tot flankerende maatregelen in de ib-sfeer. Vanwege de budgettaire consequenties die het flankerend beleid zal oproepen zullen deze echter beperkt moeten blijven tot die sectoren waarin deze vlucht in de BV een realiteit is, te weten de ondernemerssfeer. Hierdoor wordt de inkomstenbelasting opgesierd met allerlei ondernemersfaciliteiten die de eenvoud van wetgeving bepaald niet ten goede komen. In feite zou een tegen-gestelde ontwikkeling wenselijk zijn; de tarieven van de vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting dienen juist dichter bij elkaar te worden gebracht 3).

Het eerder genoemde PvdA-rapport neemt eveneens afstand van een beleid gericht op verlaging van de winstbelasting. Immers, zo stelt het rapport, de slechte rendementspositie van het bedrijfsleven vindt niet haar oorzaak in een te hoge winstbelasting of in de beperkte subsidiëring van het bedrijfsleven. De oorzaak moet veeleer worden gezocht in de relatief hoge bruto-loonkosten in de periode 1967 tot ca. 1977 (blz. 48). Daarom richt het PvdA-rapport zijn aandacht vooral op rendementsverbetering via herstel van de eigen-vermogenspositie van de onderneming.

In dit opzicht verkondigt het rapport echter geen nieuw geluid. De noodzaak tot versterking van de vermogenspositie van het bedrijfsleven is reeds eerder door de regering onderkend, zie bij voorbeeld het *Belastingplan 1984*. De door het PvdA-rapport daartoe aangewezen instrumenten zijn door de regering tot dusverre echter afgewezen. In plaats van tariefverlaging van de vpb stelt de PvdA-groep de invoering van het verrekeningsstelsel voor. In dit stelsel is de betaalde vennootschapsbelasting een verrekenbare voorheffing van de inkomstenbelasting. De economische dubbele heffing op de uitgedeelde vennootschapswinsten wordt daarmee geëlimineerd, waardoor de winstuitdeling fiscaal niet langer in het verdomhoekje zit. Ook wordt op die manier de fiscaal ongelijke behandeling van eigen en vreemd vermogen opgeheven.

Tabel 1. Fiscale maatregelen in het kader van de lastenverlichting voor het bedrijfsleven voor 1985 (opbrengstmutaties ten opzichte van 1984)

	Transactiebasis	kasbasis
1. Invoering forfaitaire aftrek in de LB/IB in verband met kosten van verkoop van een eigen woning bij een in het kader van de dienstbetrekking noodzakelijke verhuizing	50	25
2. Maatregelen ten behoeve van het midden- en kleinbedrijf:		
- uitbreiding ondernemingsvrijstelling in de vermogensbelasting	30	15
- verhoging van de starters-faciliteit in de zelfstandigenaftrek	25	13
3. Verruiming van de dividendvrijstelling in de IB van f. 500 tot f. 1000	70	35
4. Kaseffect van de uitbreiding van enkele onderdelen van de fiscale lastenverlichting 1964 tot het gebroken boekjaar 1983/1984	0	10
	175	98

2) Soms is er per saldo wel een gunstig effect door verrekeningsmogelijkheden met andere dochterondernemingen in het buitenland.

3) Zie: J.E.A.M. van Dijck, *Deregulering in het belastingrecht*, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 30 juni 1983, nr. 5598; H.M.N. Schonis, *De rampzalige gevolgen van de belastingheffing over de winst uit onderneming*, in: *Quod licet Iovi*, Fed, Deventer, 1983.

De regering stelt hier echter tegenover de *Nota inzake de heffing van vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting van uitgelede vennootschapswinsten*, die als bijlage bij de begroting is gevoegd. Het kabinet is van oordeel „(. . .) dat de weg van rechtstreeks bij knelpunten aangrijpende, relatief eenvoudige maatregelen als de hiervoor genoemde, die de lasten voor het bedrijfsleven verlichten en waarbij internationale complicaties worden vermeden, eerder aangewezen blijft dan het moeilijk begaanbare pad van onvermijdelijk gecompliceerde en niet optimaal functionerende maatregelen ter verzachting van de dubbele heffing. Die weg roept veel minder nadelige effecten op en geeft minder aanleiding tot misbruik. Deze benadering dient ook in sterke mate de eenvoud van wetgeving en de doorzichtigheid voor de belastingplichtigen. Zolang de situatie bestaat dat elk land een stelsel kiest dat is afgestemd op de nationale omstandigheid en zolang bovendien niet algemeen is aanvaard dat een stelsel van vennootschapsbelasting ook over de grenzen heen neutraal behoort te werken, is voor Nederland het klassieke stelsel, aangevuld met verlichtingen als hiervoor genoemd (bedoeld zijn: de voorraaden vermogensaftrek, tariefverlaging en dividendvrijstelling; L.S.), dan ook het meest aangewezen stelsel”. Het kabinet geeft er duidelijk blijk van zich wel bewust te zijn van Nederlands positie als thuishaven van diverse multinationals.

Verlaging van het vpb-tarief wordt door de PvdA-werkgroep mede afgewezen omdat deze verlaging in sterke mate aan de aardgassector zou toevallen. De wijze waarop de heffing van deze maatschappijen geschiedt voorkomt echter dat de aardgassector van de tariefverlaging mee profiteert. In het financiële regime van de *Mijnwet Continentaal Plat* is immers de te betalen vennootschapsbelasting verwerkt als een met de winningsrechten te verrekenen post. Lagere vennootschapsbelasting impliceert dan een hogere niet-fiscale heffing. Dit doet evenwel niet af aan de wenselijkheid van de door de werkgroep getrokken conclusie; tariefverhoging van de vennootschapsbelasting tot bij voorbeeld 50% zou mijns inziens best het overwegen waard zijn. Desnoods zal hiervoor een verschillend regime voor BV's en NV's moeten worden onderzocht. In samenhang daarmee zou een begin kunnen worden gemaakt met de aftopping van het inkomstenbelastingtarief zoals is voorzien in de *Contourennota*.

Verlaging van sociale lasten, en daarbij in het bijzonder de werkgeverspremies, ziet het PvdA-alternatief als een andere belangrijke mogelijkheid om te komen tot versterking van de rendementspositie van het bedrijfsleven. Op dit punt spoor het PvdA-rapport met het regeringsbeleid. In *Belastingplan 1984* werd immers voorgesteld de werkgeversbijdragen voor de sociale fondsen met f. 400 mln. te verlagen. De plannen voor 1985 impliceren een versterkte voortzetting van dat beleid. Aan de problematiek betreffende de sociale lasten zal nog afzonderlijk aandacht worden besteed.

Uitbreiding dividendvrijstelling

De eerder door de regering in het vooruitzicht gestelde aftrekbaarheid van de aankoop van aandelen is inmiddels afgeketst. De regering heeft in dat kader wel alternatieven ontwikkeld in de vorm van verruiming van de dividendvrijstelling van f. 500 tot f. 1.000. Gehuwden krijgen met ingang van 1985 het dubbele bedrag toegerekend in het kader van de gelijkstelling tussen gehuwden en ongehuwden. De PvdA-werkgroep oppert, mijns inziens terecht, bezwaren tegen aftrekbaarstelling van de aankoop van aandelen, omdat dit een uitgebreid systeem van registratie en controle op het aandelenbezit vereist. Voorts wijzen zij terecht op het „weglekeffect” naar het buitenland 4). Over de ratio van de dividendvrijstelling neemt zij geen standpunt in, omdat in het door haar aangehangen verrekeningsstelsel de tegemoetkoming plaats moet vinden door verrekening en niet door vrijstelling bij de aandeelhouder. Bij verrekening bepaalt het ib-tarief de uiteindelijke belastingdruk; bij vrijstelling is de vpb-druk bepalend.

In veel gevallen zal de regeling over haar doel heenschieten, omdat vooral ook de aandeelhouders met aanmerkelijk-belangpakketten, die in feite nauwelijks onder de dubbele druk zuchten, van de faciliteit zullen profiteren.

WIR-premiëring

In het kader van de vereenvoudiging van de WIR en de bestrijding van het oneigenlijk gebruik ervan is de WIR van een belangrijk deel van haar franje ontdaan. De basispremies zijn geüniformeerd. De Grote-projectentoeslag, Bijzondere Regionale Toeslag en Ruimtelijke Ordeningstoeslag zijn inmiddels afgeschaft. De uitsluitingsbepalingen betreffende de terbeschikkingstelling, die hopeloos gecompliceerd waren, zijn in sterke mate versoepeld. De regering is haar toezeggingen in het *Belastingplan 1984* op dit punt trouw nagekomen.

Wat thans nog resteert is een gestroomlijnde WIR, die evenwel door de soepele bepalingen ten aanzien van de terbeschikkingstelling in hoge mate „profit-routing” in de hand zal werken. Ik vrees dat geen enkele WIR tegelijkertijd én voldoende frauderesistent én eenvoudig uitvoerbaar kan zijn. De toepasbaarheid van een dergelijk stimuleringsinstrument moet om die reden niet te hoog worden geschat. Eerder bepleitte ik in dit verband de mogelijkheden tot herinvoering van het systeem van vroege afschrijving serieus in overweging te nemen. Dit systeem is eenvoudig toepasbaar en niet fraudegevoelig. Dat dit middel niet werkt ten gunste van verlieslijdende ondernemingen acht ik geen doorslaggevend bezwaar. De eveneens in 1984 gerealiseerde uitbreiding van de „carry-back”-verliescompensatie komt mijns inziens voldoende tegemoet aan de liquiditeitsproblemen van verlieslijdende ondernemingen. Verdergaande verliesfinanciering verstoort gezonde concurrentieverhoudingen; zij leidt tot instandhouding van niet levens-

vatbare of slecht geleide ondernemingen en werkt voorts oneigenlijk gebruik van verlies-BV's in de hand.

De twijfel aan de effectiviteit van de WIR heeft in de loop van de tijd sterk veld gewonnen 5). Thans wordt vrij algemeen erkend dat de WIR-premiëring te eenzijdig kapitaalintensieve produktietechnieken subsidieert, daarmee kapitaal relatief te goedkoop maakt en structurele uitstoot van arbeidskrachten veroorzaakt. Deze uitstoot van arbeidskrachten wordt vervolgens via premieverhoging van de sociale-verzekeringspremies juist de verkeerde groep ondernemers op het bord geschoven, namelijk die ondernemers die nog gebruik maken van arbeidsintensieve produktietechnieken. Deze gaan, daartoe aangelokt door aantrekkelijke investeringspremies, dan op hun beurt de mogelijkheden van arbeidsbesparende technieken bestuderen. Een heilloze spiraalbeweging wordt in werking gezet die in tijden van grote werkloosheid alleen maar acceptabel is voor gevaarlijk, onaangenaam of mensonterend werk.

De PvdA-werkgroep adviseert, geheel in de eerder gepropageerde lijn, de WIR af te schaffen. Zij gaat uit van een gefaseerde afschaffing, uitgesmeerd over een periode van tien jaren. De drukverhoging die daarvoor optreedt wil zij aanwenden voor lastenverlaging van de werkgeverspremies sociale verzekeringen.

Wel, zelden is een oppositioneel gebed zo snel verhoord. De regering trekt maar liefst f. 1.150 mln. uit voor verlaging van de werkgeverspremies.

Sociale lasten

Als grondbeginsel voor de financiering van de volksverzekeringen geldt het om-slagstelsel. Dit houdt in dat de verzekerden van nu de middelen moeten opbrengen die nodig zijn om de huidige uitkeringen te financieren en de uitvoeringskosten te dekken. Afgezien van een veiligheidsreserve, het z.g. schommelfonds, is er geen sprake van fondsvorming, hoezeer ook de aanwezigheid van speciale fondsen voor de verschillende volksverzekeringen anders zou doen vermoeden. Een dergelijk op het om-slagstelsel gebaseerd financieringsstelsel komt natuurlijk onder druk te staan als het premiedraagvlak in verhouding tot het uitkeringsvolume afneemt.

Tot en met 1982 werden de fondsen niet alleen gevoed door premies van verzekerden, maar ook door een rijksbijdrage. Bij de wet van 7 december 1983, Stb. 677, is deze bijdrage echter met terugwerkende kracht tot 1 januari 1983 beëindigd.

4) L.G.M. Stevens, *Spaarprikkels, Bedrijfskunde*, 1984/3.

5) L.G.M. Stevens, *Fiscale aspecten rondom het afbouwen en renoveren van ondernemingen*, in: *Kiezen en delen*, Kluwer, Deventer, 1982, blz. 63; W.A.F.M. Vermeend, *Fiscale investeringsfaciliteiten*, Gouda, Quint, Arnhem, 1983, blz. 261-262; H.B.A. Verhoeven, *Naar een nieuw elan ter stimulering van de economie*, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 7 januari 1982, nr. 5527.

Tabel 2. Verloop van de premiepercentages volksverzekeringen, in procenten

Jaar	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
AOW/AWW	12,0	11,9	11,6	11,85	12,5	13,0	13,1
AKW/AWBZ							
AAW in % van (1)	49,3	59,4	81,1	83,6	83,6	108,7	110,0
Totaal	20,31 a)	20,87 a)	21,0	21,75	22,95	27,125	27,5

a) Inclusief KWL.

Uiteraard is dit niet zonder invloed geweest op de premiedruk. Met name zijn de opslagpremies die voor rekening van de werkgever komen fors toegenomen.

De thans in het voorzicht gestelde forse verlaging van de werkgeverspremies doet deze lijn weer in neerwaartse richting buigen, hetgeen waarschijnlijk op brede instemming zal kunnen steunen.

Een belangrijke nieuwe ontwikkeling is de individualisering van de premieheffing. Voor elke verzekerde geldt dat de premieheffing volksverzekeringen tot het premieinkomensmaximum van f. 62.850 volgens een gelijkblijvend percentage wordt geheven. Boven de premiegrens krijgt de gemiddelde premiedruk derhalve een degressief verloop. Aan de voet geldt in gevallen waarin de premie bij wege van aanslag geheven wordt een premievrijstelling- en reductieregeling.

Voor personen die gedurende het gehele jaar gehuwd zijn geweest gold tot 1985 echter een afwijkend stelsel: het z.g. samenvoegingsstelsel. Het premie-inkomen van de vrouw werd toegerekend aan de man. Zodoende hadden gehuwden gezamenlijk een even hoog premie maximum als een alleenstaande. Ingaande 1985 wordt dit stelsel gewijzigd. Door de individualisering krijgt elke partner zijn eigen premie maximum en zijn eigen vrijstelling- c.q. reductietoekenning. Bij gehuwde tweeverdieners heeft dit uiteraard een niet onaanzienlijke drukverhoging tot gevolg; de AOW/AWW-premie die voorheen door de dubbele inhouding steeg tot boven het gezamenlijke maximum werd bij aanslag geresitueerd. Dit zal in de toekomst niet meer geschieden, omdat dan elke partner afzonderlijke premies verschuldigd is en samenstelling van de ingehouden premies niet meer plaatsvindt.

Meewerkaf trek en zelfstandigenaftrek

Voor ondernemers is het wetsontwerp Tweeverdieners, derde fase (1985) een z.g. meewerkaf trek voorgesteld. Deze regeling voorziet in een extracomptabele aftrekpost op het onzuiver inkomen afhankelijk van de mate waarin de echtgenoot meewerkt in de onderneming van de andere partner. Deze regeling impliceert een niet onbelangrijke belastingvermindering, die met name voor het midden- en kleinbedrijf van belang zal zijn.

De thans bestaande meewerkwinstregeling moest vooral om fiscaaltechnische redenen worden omgebouwd. Zij levert immers in de in 1984 ingevoerde Tweeverdienersregeling hoe langer hoe meer bezwaren op vanwege de mogelijkheid van ongunstige schokeffecten in de belastingdruk. In

het regime-1985 zou door het in te voeren systeem van voetoverheveling van de belastingvrije som het effect van de meewerkwinstregeling haar betekenis als belastingfaciliteit nagenoeg geheel verliezen. Daar komt bij dat de individualisering van de premieheffing toerekening van de winst aan de huwelijkspartner erg onaantrekkelijk maakt, temeer omdat ondernemers niet alleen de AOW/AWW-premies, maar ook de opslagpremies AKW, AWBZ en AAW zelf moeten betalen.

Daarom is in het onderhavige wetsontwerp Tweeverdieners III besloten een regeling in te bouwen die wél de progressievoordelen van de inkomens-toerekening aan de andere partner biedt, doch niet de bezwaren van een bij die partner opkomend persoonlijk inkomen. De oplossing is gevonden door invoering van de z.g. meewerkaf trek. De bestaande inkomensoverheveling verdwijnt dus en wordt vervangen door een aftrekpost bij de ondernemer. Hiermede wordt echter de band met de erkenning van een zelfstandige inkomenspositie van de medewerkende partner geheel losgelaten. Het is te begrijpen dat de Emancipatieraad hier tegen heftig fulmineert. Ik vrees evenwel dat slechts weinig medewerkende echtgenoten hun zelfstandige inkomenspositie willen benadrukken op straffe van een hogere belasting- en premiedruk.

De meewerkwinst wordt gesteld op:

- bij een aantal uren van 1750 of meer: 5% van de winst;
- bij een aantal uren van 1225 of meer doch minder dan 1750: 3,5% van de winst;
- bij een aantal uren van 875 of meer doch minder dan 1225: 2,5% van de winst;
- bij een aantal uren van 525 of meer doch minder dan 875: 1,5% van de winst;

met dien verstande dat de aftrek niet minder dan f. 425 bedraagt (bij ten minste 525 uren). Over „elders belaste winst” en winst waarop het bijzondere tarief van toepassing is kan geen meewerkaf trek worden verkregen. Uren betrekking hebbende op de buitenlandse winst tellen voor het uren-criterium dan ook niet mee.

In samenhang met de verlaging van het vpb-tarief is als flankerende maatregel voorgesteld de zelfstandigenaftrek te verhogen. Voor 1985 zullen de volgende bedragen gelden:

- voor winsten tot f. 68.000 bedraagt de aftrek f. 5.150;
- voor winsten van f. 68.000 of meer doch minder dan f. 80.000 bedraagt de aftrek f. 5.150, welk bedrag wordt verminderd met f. 512,50 voor elk vol bedrag van

f. 3.000, waarmede de winst f. 68.000 te boven gaat;

- voor winsten van f. 80.000 of meer bedraagt de aftrek f. 3.100.

Het zal duidelijk zijn dat de afbraak van de zelfstandigenaftrek van f. 5.150 naar f. 3.100 binnen een beperkt inkomens traject de marginale belastingdruk sterk zal verhogen. Vooral wanneer sprake is van deelgenootschappen tussen echtgenoten kunnen daardoor grote schokeffecten optreden.

Overige lastenverlichtende maatregelen

Mede in verband met de arbeidsmobiliteit van werknemers zal een forfaitaire regeling in de loon- en inkomstenbelasting worden voorgesteld met betrekking tot de aftrekbaarheid van kosten die moeten worden gemaakt in verband met de verkoop van een eigen woning bij een noodzakelijke verhuizing in het kader van de vervulling of de aanvaarding van een dienstbetrekking. De regeling houdt in dat, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan, 10% van de verkoopprijs van de verkochte eigen woning in aanmerking wordt genomen als aftrekbare kosten. Met deze verruiming hoopt het kabinet een thans aanwezige rem op de arbeidsmobiliteit van werknemers te hebben weggenomen.

Een dergelijk voorstel doet echter wel de wenkbrouwen fronsen als nog altijd de z.g. *Countournota* boven de markt zweeft die juist gericht is op beperking van het aantal aftrekposten. De aftrek zal geen bijdrage zijn tot vereenvoudiging van de uitvoering van de belastingheffing.

Vorig jaar is na het uitbrengen van het rapport *Fiscale maatregelen ten bate van het midden- en kleinbedrijf* aan de werkgroep die het rapport had samengesteld de opdracht gegeven tot het instellen van een vervolgonderzoek, in het bijzonder naar de mogelijkheden tot verlichting van de lasten ter zake van vermogen dat in de onderneming werkzaam is. De resultaten van dit vervolgonderzoek zijn neergelegd in een rapport dat binnenkort aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal zal worden aangeboden. Het kabinet is voornemens op grond van aanbevelingen die de werkgroep in dit tweede rapport doet de werking van de ondernemingsvrijstelling in de vermogensbelasting uit te breiden. Hiermee wordt beoogd enkele door de werkgroep gesignaleerde knelpunten in de vermogensbelasting weg te nemen.

Ontwikkeling van de belastingdruk

Als gevolg van fiscale maatregelen die reeds vaststaan of waarvoor voorstellen bij het parlement zijn of zullen worden ingediend zal de belastingopbrengst in 1985 per saldo afnemen met ca. f. 230 mln. op kasbasis. De belangrijkste maatregel in dit verband is de derde fase van de herziening van de loon- en inkomstenbelasting (Tweeverdieners III), die onder meer een verschuiving van de belastingdruk teweegbrengt tussen alleenverdieners en tweever-

dieners. De voorstellen in het kader van de derde fase leiden per saldo tot vermindering van de belastingopbrengst.

Datgene wat als een algemene belastingdrukverlaging wordt gepresenteerd blijkt echter lang niet altijd als een lastenverlichting uit te pakken. De feitelijke uitwerking blijkt in hoge mate afhankelijk te zijn van de specifieke gezinsomstandigheden waarin men verkeert. Daarvan hangt het af of daadwerkelijk sprake is van een belastingverlaging, dan wel of men juist met een verhoging wordt geconfronteerd. De Tweeverdienersregeling beoogt immers bewust in te grijpen in de bestaande lastenverdeling ten gunste van de z.g. alleenverdieners.

Met alle respect voor de energie en het technisch vernuft die in de diverse fasen van de Tweeverdienersregeling zijn geïnvesteerd; de uitkomst ervan is weinig breedkend. Het eindresultaat van deze exercitie is een hopeloos gecompliceerde loon- en inkomstenbelasting, die – zelfs voor vaklieden – nauwelijks meer leesbaar is. Door politiek ad-hoc-beleid is de hoop op vereenvoudiging van de belastingwetgeving volstrekt de bodem ingeslagen; nuttige denkkracht moest worden aangevend om politieke verlanglijstjes in kortetermijnbeleid te honoreren. Maar als fiscale vaklieden de ontwikkelingen al niet meer kunnen bijbenen en de kleiner wordende kern kritische volgers zich langzamerhand bijna kokhalzend door diverse beschouwingen moet heenwerken die de zoveelste wijziging becommentariëren, wat zal dan het gevoel zijn van de gewone belastingplichtige? Met een ingewikkeld aanmerkelijk-belangeregime valt nog wel te leven, maar een schier onbegrijpelijke tariefopbouw, die toch voor iedereen duidelijk zou moeten zijn, werkt uitermate frustrerend.

Inkomenseffecten

De thans voorgestelde tariefwijzigingen in de loon- en inkomstenbelasting zijn reeds eerder in de nota *Uitgangspunten* aangekondigd. Slechts de in die nota aangekondigde arbeidstoelag van f. 600 wordt teruggebracht tot f. 425. Voorts zal de tarieflijn nog iets worden bijgesteld. De lengte van de eerste (16%-)schijf zal worden verkort met f. 300 en het tarief van de tweede schijf wordt verlaagd met één procentpunt van 26% tot 25%. Tevens wordt voorgesteld – maar dit in een afzonderlijk wetsontwerp – de tijdelijke tariefmaatregel van 1984 voor 1985 te continueren.

De volgende belastingvrije sommen worden voorgesteld:

- algemene belastingvrije som (tariefgroep I) f. 7.000 (nu f. 7.662)
 - belastingvrije som „echte” alleenverdiener (tariefgroep III) f. 14.000 (nu f. 13.200)
 - belastingvrije som alleenstaande (tariefgroep II) f. 10.500 (nu f. 10.298)
 - belastingvrije som alleenstaande ouder (tariefgroep IV) f. 12.600 (nu f. 13.200)
- De aanvullende alleenstaande-oudertoelag (max. f. 4.231) zal worden gehandhaafd. Daarnaast zijn de volgende toeslagen voorgesteld:

- arbeidstoelag f. 425
- aanvullende arbeidstoelag f. 600

Belastingvrije sommen algemeen

De vaststelling van belastingvrije sommen en toeslagen daarop is, zo blijkt trouwens ook overduidelijk uit de Memorie van Toelichting, primair een politieke kwestie. Hoe hol de argumentatie kan zijn blijkt uit onderstaande beschouwing ontleend aan de Memorie van Toelichting van Tweeverdieners III:

„Wat betreft de onderlinge verhouding van de toeslagen op de algemene belastingvrije som zij het volgende opgemerkt. De verhouding van de belastingvrije sommen is in het verleden ontstaan deels door toevallige factoren, deels door bewuste keuzes. Wij willen thans niet op deze historie ingaan. Binnen de hiervoor aangegeven ruimte hebben wij gekozen voor een algemene belastingvrije som van f. 7.000, die voor de echte alleenverdiener wordt verdubbeld. Zo wordt in de horizontale tariefstructuur enerzijds aangeduid dat ieder recht heeft op een eigen zelfstandige en even hoge algemene belastingvrije som, anderzijds dat in een gezamenlijke huishouding een partner zonder belastbaar inkomen in dezelfde mate de subjectieve draagkracht van de partner met belastbaar inkomen beïnvloedt als deze zelve. Schaalvoordelen, verbonden aan een gemeenschappelijke huishouding, behoeven in deze gevallen niet te worden vergolden omdat immers het gemis ervan als een afzonderlijke draagkrachtverminderende factor tot uitdrukking komt in de alleenstaande-toelag.”

Het is te hopen dat dergelijk „natte-vingerwerk” in de toekomst vervangen wordt door een meer evenwichtig, op budgetonderzoek gebaseerd beleid inzake de vaststelling van de belastingvrije sommen en toeslagen.

De uitkomst van de nieuwe tariefstructuur betekent een relatief gunstiger – of zo men wil: minder ongunstige – positie van de gehuwde alleenverdiener ten opzichte van de gehuwde tweeverdiener. Zijn belastingvrije som stijgt van f. 13.200 tot f. 14.425 (incl. arbeidstoelag, bedragen

op basis 1984). Tweeverdieners gaan er qua gezamenlijke belastingvrije som op achteruit; van f. 15.324 naar f. 14.850. Door de individualisering van de premieheffing wordt de positie van tweeverdieners met een gezamenlijk premie-inkomen boven het premie maximum extra nadelig. Tabel 3 geeft het verloop van het besteedbare inkomen aan.

Belangrijke verbetering van Tweeverdieners III ten opzichte van Tweeverdieners II is de mogelijkheid van voetoverheveling. Voetoverheveling is mogelijk voor de binnenlandse belastingplichtigen die in het kalenderjaar meer dan zes maanden hebben samengewoond. Het bedrag van de voetoverheveling wordt gesteld op het verschil tussen de belastingvrije som van de partner (f. 7.000) en diens ten minste op nihil te stellen inkomen. Hierdoor zullen de schok-effecten van Tweeverdieners II tot het verleden behoren.

Voetoverheveling wordt verleend op gezamenlijk schriftelijk verzoek van de (huwelijks)partners. Het verzoek moet worden gedaan bij de aangifte van de belastingplichtige die voor voetoverheveling in aanmerking wenst te komen. Het verzoek dient een opgave te bevatten van het inkomen van de partner. Die opgave is met name nodig in gevallen waarin de partner met het geringe inkomen voor zich zelf geen aangiftetiljet voor de inkomstenbelasting behoeft in te vullen.

Directe versus indirecte belastingen

Het zwaartepunt van de belastingontvangsten is de laatste tien jaren stelselmatig verschoven in de richting van de kostprijshogende belastingen. Aangezien deze veelal door de BTW-systematiek niet of in geringe mate drukken op exportgoederen, is een dergelijke verschuiving gunstig voor de concurrentieverhoudingen. Over de drukverdelingsaspecten is men het echter nog niet eens. Deze spelen vooral een rol bij de z.g. twee-tarievenproblematiek in de omzetbelasting.

De werkzaamheden aan de nota over de twee-tarievenproblematiek zijn evenwel vrijwel afgerond. Naar verwachting zal de

Tabel 3. Overzicht mutaties in besteedbaar inkomen in guldens en in procenten van het besteedbare inkomen van voorgaand jaar voor gehuwde samenlevers

Inkomenscategorie	Verhouding inkomensaanbreng man/vrouw							
	100/0		90/10		75/25		50/50	
	1984	1985	1984	1985	1984	1985	1984	1985
Minimumloonniveau (f. 25.637)	0	+197	0	-1,40	-1,53	-1,107	+331	-1,266
	0	+1,1%	0	-0,2%	-0,3%	-0,6%	+1,7%	-1,4%
Modaal (f. 38.228)	0	+346	0	-1,325	-1,605	-1,30	+234	-1,353
	0	+1,4%	0	-1,3%	-2,3%	-0,1%	+0,9%	-1,3%
2 x modaal (f. 76.456)	0	+498	-1,612	-1,704	-1,856	-1,318	-1,50	-1,1416
	0	+1,2%	-1,4%	-1,6%	-1,9%	-0,7%	-0,1%	-3,1%
3 x modaal (f. 114.684)	0	+674	-1,2520	-1,812	-1,1302	-1,1913	-1,214	-1,2589
	0	+1,2%	-4,0%	-1,4%	-2,0%	-3,0%	-0,3%	-4,0%
4 x modaal (f. 152.912)	0	+720	-1,2797	-1,937	-1,1718	-1,2062	-1,266	-1,4270
	0	+1,0%	-3,6%	-1,3%	-2,1%	-2,6%	-0,3%	-5,2%

nota op korte termijn aan de Tweede Kamer worden aangeboden. In deze nota wordt een analyse opgenomen van de gevolgen van een uniform BTW-tarief, zoals die zijn berekend door het CPB en het CBS.

6. Overige maatregelen op fiscaal terrein

Lijfrentepremies

Er wordt verder gewerkt aan de „brede” herwaardering van lijfrentepremies die tot de persoonlijke verplichtingen behoren. Gestreefd wordt het komende jaar een wetsvoorstel in te dienen. Daarbij gaat het om het ontwerpen van een structurele regeling in de loon- en inkomstenbelasting voor de aftrekbaarheid van lijfrentepremies en alles wat daarmee samenhangt, zoals de hoogte van de premie-aftrek, het eventueel stellen van andere voorwaarden voor die aftrek, de behandeling van afkoop en vervreemding van stamrechten en de gevolgen van emigratie enz.

Bonusaandelen e.d.

In het kader van de herstructurering zal voorts worden begonnen met een studie van het inkomstenbelastingregime inzake bonusaandelen, liquidatie-uitkeringen op aandelen, verkoop van aandelen in het zicht van de liquidatie van het lichaam waarin de aandelen worden gehouden, en verkoop van aandelen die tot een aanmerkelijk belang horen.

Vennootschapsbelasting

Twee problemen op wetgevend terrein zullen in ieder geval zeer binnenkort worden aangepakt. Het gaat hierbij in de eerste plaats om de problematiek van de pensioenlichamen. Voorts ligt het in het voor-nemen te komen met voorstellen ter zake van het regime voor beleggingsinstellingen. Deze voorstellen zullen tot doel hebben het bestrijden van bepaalde mogelijkheden tot misbruik. Tevens zullen zij betrekking hebben op een verruiming van de toegestane beleggingsobjecten. Naar aanleiding van gebleken misbruik zal voorts worden gezien of wetgevende maatregelen nodig zijn met betrekking tot situaties waarin aandelen in een lichaam met een fiscale vervangingsreserve worden ver-vreemd.

Renteregeling en invordering

Nog dit najaar zal een wetsontwerp worden ingediend waarin een renteregeling voor de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting wordt voorgesteld. Onder bepaalde voorwaarden zal rente worden vergoed over terug te geven belastingbedragen en zal rente worden berekend over de te betalen bedragen. Naar mag worden verwacht zal in 1985 een nieuwe Invorderingswet worden ingediend.

Administratieve verplichtingen werknemers en werkgevers

Tabel 4. Verdeling van de belastingontvangsten in de laatste tien jaren

Jaar	Belastingen op inkomsten, winst en vermogen		Kostprijsverhogende belastingen	
	in mln. gld.	in procenten van de totale belastingbaten	in mln. gld.	in procenten van de totale belastingbaten
1976	38.760	58,0	28.120	42,0
1977	42.170	56,3	32.770	43,7
1978	44.080	54,8	36.430	45,2
1979	49.220	56,2	38.380	43,8
1980	52.000	55,9	41.000	44,1
1981	52.070	55,6	41.520	44,4
1982	52.860	55,4	42.580	44,6
1983	51.750	53,5	44.920	46,5
1984	51.480	51,6	48.310	48,4
1985	50.730	50,6	49.460	49,4

Geautomatiseerde verwerking van de loonbelastinggegevens waarbij gebruik wordt gemaakt van een registratienummer (fiscaal nummer) maakt aanpassing van de administratieve verplichtingen van werknemers en inhoudingsplichtigen noodzakelijk. Met het oog hierop is een wetsvoorstel tot wijziging van de loonbelasting in voorbereiding. Dit voorstel zal naar verwachting nog dit najaar worden ingediend. Voorts zal een wetsvoorstel betreffende de internationale bijstandsverlening bij de heffing van belastingen worden ingediend. Het wetsvoorstel beoogt een aanpassing van wetgeving om beter uitvoering te kunnen geven aan richtlijnen van de Raad van de Europese Gemeenschappen op het gebied van de wederzijdse bijstand bij directe belastingen, alsmede aan door Nederland gesloten en te sluiten verdragen ter voorkoming van dubbele belasting. Een en ander geschiedt mede ter bestrijding van het ontgaan en ontwijken van belastingen.

7. Conclusies

Het Belastingplan 1985 betekent de consequente voortzetting van het reeds eerder ontwikkelde beleid. Met name de lastenverlichting voor het bedrijfsleven krijgt grote aandacht. Niet alleen van de kant van de regering, maar ook van de zijde van de oppositiepartijen wordt het belang van het bedrijfsleven als draagvlak van de collectieve sector onderschreven. Hoewel de concrete uitwerking van het beleid tussen regering en PvdA-werkgroep verschillend is, is de grote lijn opmerkelijk gelijkvormig uitgezet.

De regering kiest voor een algemene tariefverlaging van de winstbelasting en beoogt de economische dubbele heffing op uitgedeelde vennootschapswinsten te beperken door verhoging van de dividendaf-trek. De WIR is reeds in 1984 gestroomlijnd. De PvdA-werkgroep verwerpt de tariefverlaging, stelt gefaseerde afschaffing van de WIR voor en bepleit de invoering van het verrekeningsstelsel. Regering én PvdA-werkgroep zijn het eens over de noodzaak tot verlaging van de werkgeverspremie's in de sociale verzekeringen. Zoals wordt geargumenteed ligt mijn voorkeur dichter bij het PvdA-alternatief dan bij het belastingplan van de regering.

Ten onrechte suggereert de Miljoenen-

nota een *algemene* verlaging van de loon- en inkomstenbelasting. Het wetsontwerp Tweeverdieners III, in samenhang met de individualisering van de premieheffing volksverzekeringen, betekent een belangrijke ingreep in de lastenverdeling ten nadele van de gehuwde tweeverdieners en ten gunste van de gehuwde alleenverdieners. Wat voor de één dus een lastenverlichting impliceert, kan voor de ander een belangrijke drukverzwaring inhouden. De Tweeverdienersregeling heeft echter de loon- en inkomstenbelasting onaanvaardbaar gecompliceerd gemaakt, zonder dat een systeem werd geïntroduceerd dat op een grotere rechtswaarde kan bogen Tweeverdieners I, II en III beschouw ik dan ook als een kostbare misgreep.

De directe belastingen zijn relatief steeds minder belangrijk geworden. De accentverschuiving in de richting van de indirecte belastingen (BTW) heeft onze internationale concurrentiepositie versterkt. Het zal evenwel nog moeten blijken of de inkomenseffecten die dit oproept, alsmede de koopkrachtconsequenties van een eventuele tariefuniformering, politiek aanvaardbaar zullen zijn.

L.G.M. Stevens