

Zitting 1980–1981

16 475

Wijziging van de inkomstenbelasting en van de loonbelasting (tariefverlaging, verlaging van de bejaardenaftrekken en wijziging van de arbeidsongeschiktheidsaftrek), alsmede wijziging van de vermogensbelasting (wijziging van de invaliditeitsaftrek)

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 4 november 1980

Bij kabinetsmissive van 4 november 1980, nr. 5, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën a.i., en de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een wetsontwerp met memorie van toelichting tot wijziging van de inkomstenbelasting en van de loonbelasting (tariefverlaging, verlaging van de bejaardenaftrekken en wijziging van de arbeidsongeschiktheidsaftrek), alsmede wijziging van de vermogensbelasting (wijziging van de invaliditeitsaftrek).

1. In de aanhef van de memorie van toelichting wordt verwezen naar een in het deel Algemeen van de memorie van toelichting op een wetsontwerp tot verhoging van de omzetbelasting gegeven uiteenzetting met betrekking tot de in het onderwerpelijk wetsontwerp voorgestelde tariefmaatregelen inzake de inkomstenbelasting en de loonbelasting. Het bedoelde wetsontwerp tot verhoging van de omzetbelasting is nog niet bij de Raad van State aanhangig gemaakt.

Indien met de indiening van het onderhavige wetsontwerp niet kan worden gewacht tot ook het omzetbelastingvoorstel kan worden ingediend, dient evenbedoelde verwijzing achterwege te blijven en alsnog een nadere, zelfstandige motivering in de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel te worden opgenomen.

De Raad tekent hierbij aan dat hij zich voorbehoudt indien daartoe aanleiding zou bestaan, in zijn advies inzake het wetsontwerp tot verhoging van de omzetbelasting beschouwingen te wijden aan het onderhavige wetsvoorstel en de bedoelde nadere motivering.

2. Onder het in sub 1 gemaakte voorbehoud merkt de Raad op dat hij zich kan verenigen met de strekking van het voorstel om in het kader van het arbeidsvoorwaardenbeleid 1981, zoals de Regering zich dat voorstelt, de inkomstenbelasting en de loonbelasting te verlagen en wel door een verhoging van de belastingvrije sommen met 4% naast de verhoging, welke uit de volledig toegepaste inflatiecorrectie voortvloeit.

3. Ook het voorstel tot tijdelijke verhoging van het tarief van de inkomstenbelasting en de loonbelasting ontmoet bij de Raad geen bezwaar. Naar in de memorie van toelichting is vermeld, geschiedt zulks ter dekking van de kosten van de eenmalige uitkering aan ex-geïnterneerden in het voormalige Nederlandsch-Indië, waartoe de Regering zich heeft verbonden. Het college wijst erop dat deze omschrijving van de uitkeringsgerechtigden niet geheel correspondeert met die in de motie waarin de Regering wordt verzocht een uitkeringsregeling te treffen (verwezen zij naar kamerstuk 15 840, nr. 4). Enerzijds is de omschrij-

ving in de memorie van toelichting ruimer (vergelijk motie letter a), anderzijds is deze beperkter (vergelijk motie letter b). De Raad acht het wenselijk dat in de memorie van toelichting, voor wat betreft de omschrijving van de uitkeringsgerechtigden, hetzij wordt aangesloten bij die van evenvermelde motie, hetzij wordt gemotiveerd waarom zulks wordt nagelaten.

4. De methode, welke volgens het wetsvoorstel wordt gevolgd met betrekking tot de tijdelijke belastingverhoging leidt ertoe dat de verwerking van de inflatiecorrectie voor 1981, de 4-percent verhoging van de belastingvrije sommen en deze verhoging in één gang kunnen worden uitgevoerd en dat vorm en niveau van de progressielijn niet wezenlijk worden gewijzigd. De progressielijn wordt iets minder «uitgerekt» dan bij volledige inflatiecorrectie het geval zou zijn. De gevolgde methode is echter niet de enig denkbare. De Raad is van oordeel dat daarom het voorstel, wat de wijze van tijdelijke tariefverhoging betreft, een ruimere toelichting behoeft.

5. Het komt de Raad wenselijk voor dat ter verduidelijking van de wijze van berekening, welke ten aanzien van het voor 1981 voorgestelde tarief is gevolgd, in de artikelsgewijze toelichting na de eerste volzin wordt vermeld dat de belastingvrije sommen per saldo met 8,4 percent worden verhoogd.

6. Bij de Raad bestaat de indruk dat in de tabellen 2 tot en met 5 van de memorie van toelichting nog geen rekening is gehouden met de voorgenomen verhoging van de belastingvrije sommen met 4 percent. Indien deze indruk juist is gaat het college er vanuit dat de memorie van toelichting alsnog zal worden bijgesteld. In dit verband merkt de Raad nog op dat naar hem voorkomt, het percentage van 0,09 in tabel 1, laatste kolom niet in de rij lijkt te passen. In de memorie van toelichting ware ter zake een verklaring te geven.

7. Aan de memorie van toelichting is zonder enig commentaar als bijlage een ontwerp-Bijstellingsbeschikking inkomstenbelasting 1981 toegevoegd. Van deze bijlage ware bij voorbeeld onder de artikelsgewijze toelichting melding te maken.

8. In de toelichting op het voorstel tot verlaging van de bejaardenaftrekken en wijziging van de arbeidsongeschiktheidsaftrek wordt ter motivering van de nieuwe bedragen onder meer melding gemaakt van een verwachting dat in de beoogde, nog in studie zijnde opzet van bijzondere aftrekken voor bejaarden en arbeidsongeschikten, deze aftrekken op een lager niveau zullen uitkomen. Noch in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsontwerp, noch in de toelichting op de nota van wijziging op het wetsontwerp tot wijziging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting in het kader van het belastingplan 1980 (verwezen zij naar kamerstuk 15 849, nr. 5), noch in Bestek '81 wordt echter enig inzicht gegeven in hetgeen ten deze te verwachten is. Dit houdt waarschijnlijk verband met het feit dat, zoals in de memorie van toelichting wordt opgemerkt, de gewenste nieuwe opzet niet gemakkelijk te ontwerpen is. De Raad kan hiervoor begrip opbrengen, doch vraagt zich wel af welke dringende redenen – buiten het budgettaire vlak gelegen – er zijn om thans reeds met op de nieuwe opzet vooruitlopende wijzigingen te komen. Voorts vraagt de Raad zich af of in de nieuwe opzet wel steeds van lagere aftrekbedragen sprake zal zijn dan wel of het in de nieuwe regeling, houdende minder algemeen werkende tegemoetkomingen, in daartoe leidende gevallen ook om hogere bedragen kan gaan. Een nadere toelichting met betrekking tot een en ander komt het college wenselijk voor.

9. De Raad mist in de memorie van toelichting een uiteenzetting met betrekking tot de gevolgen welke de voorgestelde differentiatie naar de mate van arbeidsongeschiktheid en het laten vervallen van de fictiebepalingen in artikel 6a van de Uitvoeringsbeschikking inkomstenbelasting 1964, in artikel 23a van de Uitvoeringsbeschikking loonbelasting 1972 en in artikel 3 van de Uitvoeringsbeschikking vermogensbelasting 1964 voor de praktijk van de uitvoering zullen hebben. Er zal naar het voorkomt bij de toepassing van de arbeidsongeschiktheidsaftrek zowel voor de belastingplichtige als voor de belastingdienst een taakverzwaring plaatsvinden. In verband hiermede rijst de vraag of de aan de bedoelde fictiebepalingen ten grondslag liggende delegatiebepalingen, welke volgens het wetsontwerp zullen vervallen, niet ook in de toekomst hun nut zouden kunnen bewijzen.

Gegeven het feit dat een differentiatie naar de mate van arbeidsongeschiktheid wordt beoogd, heeft de Raad overigens in de memorie van toelichting een redengeving gemist waarom niet een verdergaande aansluiting is gezocht bij de differentiatie die de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering en de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet kennen.

10. Ten slotte is bij de Raad de vraag gerezen waarom de in de voorgestelde omschrijving van de arbeidsongeschiktheid opgenomen regeling van de bewijslast noodzakelijk is, waar het toch een ongeschreven regel van procesrecht is, dat in het algemeen de bewijslast inzake tot vermindering van een aanslag leidende omstandigheden op de belastingplichtige rust.

11. Voor een redactionele kanttekening moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het wetsontwerp te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De Vice-President van de Raad van State,
W. Scholten

Redactionele kanttekening, behorende bij het advies van de Raad van State van 4 november 1980

In artikel IV, tweede lid, ware in plaats van «artikel II, derde en vierde lid» te lezen: artikel II, tweede en derde lid.