

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)

C

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 6 november 1980

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 4 november 1980, nr. 5, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies betreffende het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij en de Staatssecretaris van Financiën te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 4 november 1980, nr. 801029/14, moge ik U hierbij aanbieden.

1. De Raad merkt op dat in de aanhef van de memorie van toelichting met betrekking tot de voorgestelde tariefmaatregelen wordt verwezen naar een uiteenzetting in het deel Algemeen van de memorie van toelichting op een wetsontwerp tot verhoging van de omzetbelasting, welk wetsontwerp nog niet bij de Raad aanhangig is gemaakt. In verband hiermede adviseert de Raad een zelfstandige motivering in de memorie van toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel op te nemen. De aanhef van de memorie is overeenkomstig dit advies gewijzigd.

2. Het stemt ons tot voldoening dat de Raad kan instemmen met de verlaging van de inkomsten- en de loonbelasting door een verhoging van de belastingvrije sommen met 4%.

3. Ook het voorstel tot tijdelijke verhoging van het tarief van de inkomsten- en de loonbelasting ontmoet bij de Raad geen bezwaar. Naar aanlei-

ding van de opmerking van de Raad over de gerechtigden tot de eenmalige uitkering als is bedoeld in de motie op kamerstuk 15 840, nr. 4, merken wij op dat wij, aangezien een nauwkeurige omschrijving van de groep van uitkeringsgerechtigden noodzakelijkerwijs zeer gedetailleerd zou moeten zijn, er om praktische redenen de voorkeur aan geven in de memorie van toelichting te volstaan met de meer globale aanduiding zoals die in de miljoenennota voorkomt.

4. De Raad merkt op dat de gevolgde methode met betrekking tot de tijdelijke belastingverhoging niet de enig denkbare is. Wij veroorloven ons naar aanleiding hiervan op te merken dat als uitgangspunt voor de tariefverhoging heeft gegolden een belastingopbrengst van f 225 mln. in 1981. De gevolgde methode (een verlaging van de belastingvrije sommen en de tariefschijven met 0,9%) leidt tot dit resultaat. In verband met het tijdelijke karakter van de maatregel is voor deze technisch eenvoudige berekeningswijze gekozen. Ook een andere berekeningswijze zou, uitgaande van hetzelfde uitgangspunt, tot dezelfde belastingopbrengst moeten leiden.

5. Aan de opmerking van de Raad dat in de artikelsgewijze toelichting wordt vermeld dat de belastingvrije sommen per saldo met 8,4% worden verhoogd, is gevolg gegeven.

6. De bij de Raad bestaande 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% is juist. De genoemde tabellen zijn dienovereenkomstig gewijzigd. Voorts merkt de Raad op dat het percentage van 0,09 in tabel 1, laatste kolom, niet in de rij lijkt te passen. Dat de 0,09 niet in de rij lijkt te passen wordt veroorzaakt doordat de eerste twee in kolom 7 vermelde belastingverzwaringen gelijk zijn, doch in kolom 8 worden uitgedrukt in een percentage van twee in hoogte verschillende bedragen aan belastbaar inkomen minus belasting.

7. Aan de opmerking van de Raad in de artikelsgewijze toelichting melding te maken van het opnemen van een ontwerp-Bijstellingsbeschikking als bijlage bij de memorie van toelichting is gevolg gegeven.

8. Met betrekking tot de door ons in de memorie van toelichting uitgesproken 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 merkt de Raad op dat geen inzicht wordt gegeven in hetgeen ten deze te verwachten is. Dit houdt inderdaad verband met het feit dat de nieuwe opzet niet gemakkelijk te ontwerpen is,

zoals de Raad veronderstelt en waarvoor hij begrip kan opbrengen. Wij menen er wel vanuit te mogen gaan, dit in antwoord op de vraag van de Raad of het in de nieuwe opzet in individuele gevallen niet om hogere at-trekbedragen dan de thans voorgestelde kan gaan, dat dit laatste niet het geval zal zijn. De Raad vraagt zich af welke dringende redenen – buiten het budgettaire vlak gelegen – er zijn om thans reeds met op de nieuwe opzet vooruitlopende wijzigingen te komen.

Naast budgettaire overwegingen – met de voorgestelde maatregelen is een ombuiging van ca. 100 mln. gemoeid – wijzen wij op het belang dat nadelige inkomenseffecten als gevolg van de individualisering van de aftrekken geleidelijk tot stand komen. Mede met het oog daarop is besloten naast de reeds aangekondigde maatregelen met betrekking tot de bejaardenaftrekken waarvoor een op zich zelf staande motivering geldt, ook maatregelen met betrekking tot de arbeidsongeschiktheidsaftrek voor te stellen.

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 zullen hebben. Er zal naar het de Raad voorkomt bij de toepassing van de arbeidsongeschiktheidsaftrek zowel voor de belastingplichtige als voor de belastingdienst een taakverzwaring plaatsvinden. De Raad stelt in verband hiermede 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. Voorts heeft de Raad 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.

Bij de beschrijving van de maatregelen met betrekking tot de arbeidsongeschiktheidsaftrek is ervan afgezien te vermelden dat bij de toepassing van de arbeidsongeschiktheidsaftrek zowel voor de belastingplichtige als voor de belastingdienst een taakverzwaring

zal plaatsvinden, omdat zulks vanzelf spreekt en besloten ligt in de woorden differentiëren en het rekening houden met feitelijke omstandigheden. In de opmerkingen van de Raad hebben wij wel aanleiding gevonden nader toe te lichten dat een verdergaande differentiatie overeenkomstig die welke voor arbeidsongeschiktheidsuitkeringen wordt gehanteerd, niet is voorgesteld met het oog op de taakverzwaring die in dat geval voor belastingplichtige en belastingdienst zou optreden. Wat betreft het vervallen van de delegatiebevoegdheid waarop de huidige fictiebepaling met betrekking tot de arbeidsongeschiktheidsaftrek berust, merken wij op dat het ons niet juist voorkomt deze op tarieftoepassing betrekking hebbende bevoegdheid te handhaven terwijl ons niet voor ogen staat welk gebruik daarvan gemaakt zou moeten worden. Wij wijzen in dit verband op wetsontwerp 15 575, waarin het nieuwe grondwetsartikel inzake de belastingen wordt voorgesteld, dat als uitgangspunt heeft dat de fiscale wetgever met betrekking tot delegatie grote terughoudendheid in acht moet nemen.

10. Bij de Raad is 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.

Met de Raad zijn wij van mening dat de bewijslast inzake tot vermindering van een aanslag leidende omstandigheden in het algemeen op de belastingplichtige rust. In het onderhavige geval hechten wij er echter aan uitdrukkelijk in de omschrijving van de arbeidsongeschiktheid vast te leggen dat de bewijslast bij de belastingplichtige ligt. Wij menen dat bij het enkele vervallen van de fictiebepaling in artikel 6a van de Uitvoeringsbeschikking inkomstenbelasting 1964 en in de overeenkomstige artikelen met betrekking tot de loonbelasting en de vermogensbelasting in de wettekst niet voldoende tot uitdrukking komt dat overeenkomstig het onderhavige wetsvoorstel ook bij aanwezigheid van een uitkering naar een arbeidsongeschiktheid van 45% of meer de belastingplichtige bij twijfel aannemelijk moet maken dat hij voldoet aan de voorwaarden voor aftrek. Hierbij hebben wij overwogen dat een expliciete aanduiding van de verdeling van de be-

wijslast vooral van belang is voor een juiste toepassing van de arbeidsongeschiktheidsaftrek in de sfeer van de loonbelasting. In de memorie van toelichting hebben wij het vorenstaande beter tot uitdrukking gebracht.

11. Aan de redactionele kanttekening van de Raad is gevolg gegeven door wijziging van de tekst van artikel IV onder 2°.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven, het hierbij gevoegde (overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde) ontwerp van wet en de (overeenkomstig het vorenstaande gewijzigde) memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Financiën, a.i.

De Staatssecretaris van Financiën,