

Zitting 1981–1982

17 189

Wijziging van het tarief van de inkomstenbelasting en van de loonbelasting in het kader van het belastingplan 1982

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 7 december 1981

De leden van de C.D.A.-fractie constateren dat in de memorie van antwoord niet of nauwelijks is ingegaan op een aantal door hen in het voorlopige verslag gestelde vragen. Ook thans bleek het, vanwege de zeer beperkte tijd die voor beantwoording beschikbaar was, niet doenlijk deze vragen in extenso te beantwoorden. Dat neemt niet weg dat, voor zover de beschikbare tijd dit mogelijk maakte, alsnog op een aantal vragen van deze leden nader is ingegaan.

Naar het oordeel van deze leden zou het voor de hand hebben gelegen dat de Regering nader zou zijn ingegaan op de mérites van de nieuwe definitie van het begrip collectieve lastendruk. Opgemerkt zij dat deze definitie voortvloeit uit het politieke besluitvormingsproces zoals dat heeft plaatsgevonden tijdens de informatieperiode die aan de totstandkoming van het kabinet is voorafgegaan. Deze leden zij derhalve verwezen naar enkele bijlagen bij de brief van de informateurs Lubbers, De Koning en Van Thijn, dd. 3 augustus 1981 (Tweede Kamer, zitting 1981, 17 000, nr. 2, blz. 84 en blz. 92).

Deze leden hebben tevens gevraagd of de Regering hun opvatting deelt, dat uit de ratio die aan de norm van stabilisatie van de collectieve lastendruk ten grondslag ligt, voortvloeit dat eventuele overschrijding ervan uiterlijk in het daaropvolgende jaar zal moeten worden gecompenseerd. Compensatie van eventuele overschrijding in enig jaar van de stabilisatienorm ligt in het verlengde van de in het regeerakkoord onderschreven noodzaak van stabilisatie van de collectieve lastendruk. Het gaat evenwel naar het oordeel van de Regering te ver, hiervan een absolute richtlijn te maken en bij voorbaat compensatie van eventuele normoverschrijdingen, uiterlijk in het op die overschrijdingen volgende jaar, dwingend voor te schrijven. Bij de vraag of, en zo ja in hoeverre, eventuele – ex-post blijkende – normoverschrijdingen achteraf dienen te worden geredresseerd, mag niet voorbij worden gegaan aan de oorzaken die aan eventuele normoverschrijdingen ten grondslag liggen. Ook zullen de zich dan voordoende economische omstandigheden een rol kunnen spelen bij de beantwoording van die vraag. Als voorbeeld van problemen die zich bij een absolute richtlijn ter zake kunnen voordoen, zij er op gewezen dat het niveau van de collectieve druk in het voor de huidige kabinetsperiode relevante basisjaar, i.c. 1981, nog verscheidene jaren aan veranderingen onderhevig is (de definitieve nationale rekeningen over 1981 worden immers pas over een aantal jaren door het CBS vastgesteld). Terwijl de conform de definitie van het regeerakkoord relevante collectieve lasten-

druk in 1981 in september jl. nog werd geraamd op 56,1% van het nationale inkomen, belooft deze raming thans 55,8%. Bij de naleving van de stabilisatienorm ter zake van de collectieve lastendruk doet zich derhalve ook het probleem voor of naderhand optredende wijzigingen in het niveau van de collectieve druk in het basisjaar mede een rol dienen te spelen.

Er zij overigens op gewezen dat in het verleden de vraag naar compensatie van eventuele overschrijdingen van doelstellingen ter zake van de collectieve druk nimmer een rol heeft gespeeld. Daaraan zij nog toegevoegd dat de stabilisatienorm van de Regering niet een eenduidig bepaalde ontwikkeling van de lastendruk vastlegt. Want ter zake van de niet-belastingmiddelen uit binnenlandse gasafzet is in het regeerakkoord niet vastgelegd dat deze bij de mutatie van de collectieve druk buiten beschouwing blijven, maar dat deze mogen dienen als maximale uitloop op de stabilisatienorm. Het hoeft dan ook niet op voorhand vast te staan dat deze ruimte binnen de stabilisatienorm telkenjare volledig zal worden benut.

In antwoord op verdere vragen van de leden van de C.D.A.-fractie wordt in onderstaande tabel een overzicht verstrekt van de ontwikkeling van de collectieve lastendruk volgens de oude en nieuwe definitie in de periode 1973–1982. De samenstellende onderdelen van de collectieve lastendruk volgens de oude definitie zijn de belastingbaten gecorrigeerd voor de opbrengsten vennootschapsbelasting die voortvloeien uit de export van aardgas, de relevante niet-belastingmiddelen gecorrigeerd voor de niet-belastingmiddelen uit hoofde van de export van aardgas en de premiebaten. In de nieuwe definitie wordt de mutatie van de collectieve lastendruk daarnaast nog gecorrigeerd voor de niet-belastingmiddelen uit hoofde van het binnenlandse aardgasverbruik, de ontvangst uit hoofde van de toepassing van het profijtbeginsel en de baten uit fraudebestrijding. Met betrekking tot de beide laatstgenoemde correcties zij opgemerkt dat het niet doenlijk is gebleken de in de afgelopen jaren gerealiseerde baten op betrouwbare wijze voor deze twee elementen te corrigeren. Een meer algemeen voorbehoud dat van toepassing is op zowel het verloop van de lastendruk volgens de oude als volgens de nieuwe definitie is dat de voor de oudere jaren toegepaste correctie voor de in de diverse miljoenennota's genoemde niet-relevante niet-belastingmiddelen slechts globaal kan zijn.

Ontwikkeling collectieve lastendruk		
	Oude definitie	Nieuwe definitie
1973	51,0	50,7
1974	52,6	52,2
1975	54,5	53,5
1976	54,6	53,1
1977	56,0	54,6
1977 ¹	53,0	51,7
1978 ¹	54,0 ²	52,8 ²
1979 ¹	56,1 ²	55,0 ²
1980 ¹	57,3 ²	55,8 ²
1981 ¹	57,8	55,8
1982 ¹	58,4 ³	55,9 ³

¹ Hier is rekening gehouden met de gewijzigde omvang van het nationale inkomen als gevolg van de CBS-revisie van de Nationale Rekeningen.

² De drukstijging in 1978 is voor 0,35%-punt het gevolg van de afschaffing kinderaftrek en de omzetting van de VAIA in de WIR. In 1979 leiden deze elementen tot een statistische drukstijging van 1,1%-punt; in 1980 is deze statistische drukstijging 0,35%-punt.

³ Als gevolg van de verlaging van de bejaarden- en arbeidsongeschiktheidsaftrekken

treedt in 1982 een statistische vertekening op van 0,15%-punt. De solidariteitsheffing leidt in 1982 eveneens tot een drukstijging van 0,15%-punt. De als relevant beschouwde drukmutatie van 1981 op 1982, gecorrigeerd voor zowel deze statistische vertekening als de invloed van de solidariteitsheffing, belooft derhalve -0,2%-punt (het cijfer voor 1982 volgens de nieuwe definitie is in de tabel, in tegenstelling tot de cijfers voor de jaren tot en met 1981, globaal gecorrigeerd voor de drukstijging uit hoofde van toepassing van de profijtgedachte).

Eveneens hebben deze leden gevraagd naar de additionele belastingheffing die sedert 1973 mogelijk zou zijn geweest als gevolg van de aardgasexport, uitgaande van een collectieve lastendruk van 50%. Bij de beantwoording van deze vraag is eenvoudshalve uitgegaan van de veronderstelling dat een toeneming van de aardgasexport met bij voorbeeld 1 mld. tot een zelfde stijging van het nationale inkomen leidt. Van deze veronderstelling is uitgegaan aangezien het op korte termijn niet goed doenlijk is gebleken meer exact vast te stellen op welke wijze de aardgasexport het nationale inkomen beïnvloedt. Eveneens is bij wijze van voorbeeld uitgegaan van een stabiele collectieve lastendruk sinds 1973 van 50%. Onder deze – stringente – veronderstellingen is een berekening gemaakt van de «additionele belastingheffing» die buiten de gasector mogelijk zou zijn geweest (niet cumulatief).

Additionele belastingheffing (in mld. gld.)

1973	0,2
1974	0,5
1975	0,8
1976	0,6
1977	0,6
1978	-0,2 ¹
1979	0,6
1980	1,4
1981	2,6
1982	1,0

¹ In 1978 neemt de exportwaarde van het aardgas af. Ceteris paribus leidt dit tot een negatieve additionele belastingheffing.

Met betrekking tot de beide vragen die door deze leden zijn gesteld over de extra ruimte c.q. de vermindering van de budgettaire ruimte als gevolg van de extra binnenlandse aardgasinzet resp. de aardgastegenvaller van 2,7 mld., zij opgemerkt dat het kabinet het antwoord daarop opnieuw schuldig moet blijven. Dit is ook het geval bij hun – hiermee in nauw verband staande – vraag over het multiplier-effect van de inkomsten uit de aardgasexploitatie. In essentie komen deze vragen neer op het berekenen van partiële spoorboekjes, waarin de gevolgen staan vermeld van diverse veronderstellingen met betrekking tot de ontvangsten uit aardgas. Deze veronderstellingen moeten niet alleen betrekking hebben op de ontvangstenkant van de overheid, maar ook op de repercussies daarvan voor de uitgavenkant. Nog afgezien van het feit dat er geen direct verband is tussen de aardgasbaten en bepaalde uitgavenposten, zodat de repercussies voor de uitgavenkant niet eenduidig zijn vast te stellen, zijn deze spoorboekjes niet voorhanden.

In antwoord op de vraag hoe de lichte, trendmatige teruggang die in de middellange termijn ontwikkeling van het binnenlandse gasafzetvolume is verondersteld, zich verhoudt tot de extra gasinzet in 1982 bij de elektriciteitsproductie, wordt erop gewezen dat laatstgenoemde extra inzet past in het middellange termijnbeeld van het Plan van Gasafzet 1981. In laatstgenoemd plan, ten opzichte waarvan inmiddels enige volumebijstellingen hebben plaatsgevonden, ligt reeds een trendmatige daling van het binnen- en buitenlandse gasafzetvolume besloten.

De leden van de CDA-fractie hadden nog gevraagd hoe hoog de op blz. 111 van de Miljoenennota vermelde post verkoop en rente van staatsschuld zal zijn. Dit in verband met de discussie over de collectieve lastennorm.

In hoofdstuk IX B is een uitvoerige toelichting opgenomen over de vergroting van de maximumlimiet voor de aankoop van staatsschuld van 100 mln. naar 1 mld. De raming van de rente over in portefeuille genomen staatsschuld is verhoogd van 3 naar 40 mln. De 100 mln. respectievelijk 1 mld. gulden is conform de regels van het structurele begrotingsbeleid (zie VI-e rapport van de studiegroep) begrotingsruimte, par. 5) niet relevant. Ten onrechte is de in de Miljoenennota 1982 vermelde post van 103 mln. in het verleden

als relevante niet-belasting-ontvangst aangemerkt. Op zich zelf zou juist zijn geweest alleen de rentepost (3 mln.) als relevant aan te merken. In de Miljoenennota 1982 is evenwel eenvoudshalve, zowel de post verwerving van staatsschuld (1 mld.) als het bedrag voor de rente bij verwerving van staatsschuld niet relevant verklaard. Overigens zou de relevantverklaring van de rente op zich zelf tot een collectieve drukverhoging leiden omdat uit een grotere hoeveelheid papier in portefeuille een groter bedrag aan rente-ontvangsten wordt verkregen. De orde van grootte van deze drukverhoging zou 0,1 promille-punt zijn. Opgemerkt zij dat het relevant dan wel niet relevant aanmerken van de rentelasten geen invloed uitoefent op het (relevante) financieringstekort. Ook de raming van het feitelijk financieringstekort is niet beïnvloed door de niet relevant verklaring. Tegenover de uitgavenpost staat immers een even grote ontvangstpost (beide voor 1982 geraamd op 40 mln.).

Opgemerkt zij dat over de jaren 1977-1980 in totaal een koersverlies van 4,4 mln. werd geleden waartegenover een rentewinst stond van 3,9 mln. Het totale resultaat was een verlies van 450 000 gulden. Hier stond een, weliswaar moeilijk te kwalificeren winst tegenover doordat de rente in voorkomende gevallen lager kon uitvallen. Bij de huidige leningbehoefte van de Staat gaat het daarbij al gauw om belangrijke bedragen.

Deze leden hebben moeite met het antwoord op de vraag naar de verwerking van een eventuele solidariteitsheffing. Zij vragen de Regering of het doortrekken van de inkomenspolitieke verwerking naar de collectieve lastensfeer zal betekenen dat de invoering van deze heffing wel relevant wordt verklaard voor de collectieve lastendruk in 1982, maar dat het vervallen ervan in 1983 dan niet zal worden aangemerkt als een verlichting. In antwoord op deze vraag delen wij mee dat zoals ook in de regeringsverklaring is uiteengezet zowel de invoering van een solidariteitsheffing in 1982 als het vervallen van die heffing in 1983 niet als relevant dienen te worden beschouwd voor de collectieve lastendruk. Ten aanzien van de vraag van deze leden over de wenselijkheid van inkomenspolitieke neutraliteit van eenmalige heffingen merken wij het volgende op. Ook wij achten het in beginsel wenselijk dat eenmalige heffingen een vorm krijgen die een zo neutraal mogelijke uitwerking op de inkomensverhoudingen heeft en dit met name vanwege de gevolgen bij beëindiging van de heffing. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waarin ongelijke inkomenseffecten gedurende de periode van toepassing de doorslag moeten geven.

De leden van de P.v.d.A. informeren of zij naar aanleiding van de memorie van antwoord moeten begrijpen of er op grond van de correcties uit het regeerakkoord ruimte zou zijn voor een aanvullend dekkingsplan van ca. 2100 mln.

Naar onze mening berust dit op een verkeerde interpretatie van de door de leden aangehaalde passage uit de memorie van antwoord, waar wordt gesproken over de druk van de belasting en niet-belastingmiddelen. De ruimte voor een aanvullend dekkingsplan wordt echter tevens bepaald door de mutatie in de sociale premiedruk. Aangezien de stijging van de sociale premiedruk bij het opstellen van de onderhavige memorie van toelichting werd geraamd op 0,65 % NI, werd met het door de Regering voorgestelde dekkingsplan van 700 mln. de aanwezige ruimte van 0,2 % NI binnen de stabilisatienorm van de collectieve lastendruk reeds volledig benut. Derhalve bestond er op basis van die cijfers voor de Regering geen aanleiding om over te gaan tot een verdere lastenverzwaring dan de genoemde 700 mln.

In zoverre de interpretatie van de leden van de P.v.d.A. wordt ingegeven vanuit de gedachte dat de stijging van de sociale premiedruk voor 1982 buiten de norm moet worden gehouden omdat in verband met de conjuncturele situatie eerst een eenmalige aanvulling van de reserves van de fondsen noodzakelijk zou zijn, merken wij op dat de financiële situatie van de gezamenlijke fondsen uit 1981 zulk een gedachtengang niet rechtvaardigt. Uit de meest recente cijfers ten aanzien van de financiële situatie van de sociale

fondsen blijkt dat per ultimo van dit jaar voor de fondsen in totaliteit geen tekort aan reserves bestaat. Derhalve kan de stijging van de sociale premiedruk in 1982 niet worden gezien als een (eenmalige) correctie op de reservepositie van sociale fondsen van dit jaar. Dit beeld van de gezamenlijke fondsen laat overigens onverlet dat voor individuele fondsen, met name de werkloosheidsfondsen, in 1982 sprake is van een zekere inhaal. Daartegenover staan echter weer andere fondsen waarbij de financiële situatie bepaald gunstig is, zodat per saldo het vorengenoemde beeld resulteert.

Deze leden tonen zich verbaasd over de mededeling dat de voorgestelde tariefverhoging geen correctie is op de door het vorige kabinet voorgenomen inflatiecorrectie van 100%. Zij verwijzen in dit verband naar een passage uit een brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid waarin is gesteld dat de tariefverhoging uitkomt op een inflatiecorrectie van 83%. Dienaangaande merken wij op dat wij in ons voorstel, zoals ook in de door deze leden genoemde brief is vermeld, zijn uitgegaan van een onbeperkte toepassing van de inflatiecorrectie; na die correctie volgt de tariefverhoging die in dit geval de vorm is gegeven van een inkorting van de belastingvrije sommen en tariefschijven met 1%. Wij ontkennen niet dat het rekenkundig resultaat van deze methode kan worden vergeleken met de uitkomst van een beperking van de inflatiecorrectie. Aldus dient ook de passage waarnaar deze leden verwijzen te worden opgevat.

De leden van de fractie van de P.v.d.A. zouden graag een nog uitgebreidere tabel willen zien dan het overzicht vermeld op blz. 33 van de memorie van antwoord. Deze tabel zou volgens deze leden allereerst het oorspronkelijke MEV-beeld moeten bevatten, voorts de elementen A t/m E uit het voorgenomen overzicht, alsmede de effecten van de solidariteitsheffing en vervolgens het uiteindelijke totaalbeeld. Onderstaand is een dergelijke tabel gepresenteerd voor de gebruikelijke inkomenscategorieën inclusief de gevraagde inkomenscategorie van $1\frac{1}{2} \times$ modaal

Mutatie reëel vrij besteedbaar inkomen (excl. incidenteel) voor 1982

	MEV 1982	Elementen A t/m E uit de memorie van antwoord	Solidariteitsheffing	Exogene oorzaken	Bijgestelde MEV
Minimum	-2 à -2,5	+0,4	0	+1	-1
Minimum-plus	-2 à -2,5	+0,2	0	+1,5	-0,5
Modaal	-2 à -2,5	+0,2	-0,3	+0,5 à 1	-1,5
$1\frac{1}{2} \times$ modaal	-1,5	+0,25	-0,4	+0,5	-1,2 à -1,5
$2 \times$ modaal	-0,5 à -1	-1,0	-0,6	+0,5	-2
$4 \times$ modaal	0	-0,65	-1,0	+0,5	-1,5

Onder de exogene oorzaken zijn hier aangegeven de wijzigingen in het inkomensbeeld die niet direct het gevolg zijn van door de Regering getroffen maatregelen. Hierbij is met name bedoeld op de bijgestelde loon- en prijsramingen voor de onderscheiden inkomenscategorieën, alsmede opgetreden wijzigingen in de werknemerspremies van de sociale verzekeringen sedert het verschijnen van de MEV.

De leden van de P.v.d.A.-fractie brengen de mogelijkheid van een verhoging van het tarief van de vermogensbelasting – waaraan zij een aantal voordelen verbinden – nogmaals ter sprake.

Dienaangaande willen wij deze leden er andermaal op wijzen dat wij in het kader van dit dekkingsplan een maatregel in de sfeer van de vermogensbelasting niet in overweging hebben willen nemen. De vraag of het wenselijk is de discussie over het tarief van de vermogensbelasting op dit moment te heropenen beantwoorden wij dus negatief. Wij willen daar, naar aanleiding van de opmerkingen van deze leden, nog het volgende aan toevoegen. In eerste plaats zal ook een verhoging van het tarief van de vermogensbelasting voor een deel van de belastingplichtigen een lastenverzwaring betekenen. Voorts zouden wij de stelling als zouden vermogens die de belastingvrije sommen te boven gaan zonder meer tot de «hogere» vermogens moeten worden bestempeld, niet voor onze rekening willen nemen.

De leden van de fractie van D'66 vragen wat de extra opbrengst is op kas- resp. transactiebasis indien het 18%-b.t.w.-tarief van 1 april 1982 t/m 31 december 1982 tot 19% zou worden verhoogd. Als gevolg van deze maatregel zal de opbrengst van de omzetbelasting op transactiebasis in 1982 met ca. 1020 mln. toenemen. Op kasbasis bedraagt deze toeneming in 1982 ca. 800 mln.

Met een dergelijke verhoging van het 18%-b.t.w.-tarief zou naar raming de prijsstijging van de gezinsconsumptie in 1982 ca. 0,4%-punt hoger uitkomen. De nadelige gevolgen voor de koopkrachtontwikkeling van de verschillende inkomensgroepen liggen in dezelfde orde van grootte. Hierbij wordt nog gewezen op een – storende – fout in de beantwoording van het voorlopige verslag. Daarin is per abuis geantwoord dat een verhoging van het verlaagde b.t.w.-tarief met 1½ procentpunt gedurende de periode van 1 april 1982 t/m 31 december 1982 op transactiebasis tot een extra opbrengst van ca. 730 mln. leidt. Dit bedrag heeft evenwel betrekking op de geraamde extra opbrengst in 1981. Voor het jaar 1982 is deze extra opbrengst ca. 780 mln. op transactiebasis (op kasbasis ongeveer 600 mln.). Het effect op het prijsindexcijfer bedraagt ca. 0,3 procentpunt. De extra opbrengst van een tijdelijke verhoging van beide tarieven met een ½ procentpunt is op transactiebasis ca. 770 mln. en op kasbasis ongeveer 600 mln.

De leden van de fractie van D'66 hadden enige vragen over de recente brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Stichting van de Arbeid.

Daarbij wijzen deze leden op het feit dat op pag. 14 van de brief wordt gesproken over een verwachte koopkrachtdaling voor de minima van 1%, terwijl op blz. 24 van dezelfde brief sprake is van een koopkrachtdaling van 0,5 à 1% voor deze categorie. De leden van D'66 hebben met hun opmerking gelijk: door minieme berekeningsverschillen die voortvloeien uit zeer geringe afwijkingen in het onderliggende cijfermateriaal is bij de afronding enig verschil opgetreden tussen de koopkrachtplaatjes op blz. 14 en blz. 24 van de brief. Na onderlinge afstemming van het betrokken cijfermateriaal kan het juiste inkomensbeeld (exclusief incidenteel) voor 1982 aldus worden weergegeven:

minimumloon - 1
 minimum-plus - 0,5
 modaal - 1,5 à - 2
 2 × modaal - 2 à - 2,5
 4 × modaal - 1,5

Deze fractieleden vroegen tevens of kon worden aangegeven hoe, uitgaande van de tabel op blz. 14, het op blz. 15 vermelde inkomensbeeld wordt bereikt.

In dit stadium willen wij ons ervan onthouden om inhoudelijk op deze vraag in te gaan, aangezien het overleg met de sociale partners nog gaande is. Wel is het natuurlijk mogelijk om louter cijfermatig aan te geven hoe op basis van de door de Regering bij wijze van voorbeeld aangegeven maatregelen het inkomensbeeld op blz. 15 kan worden bereikt.

		Aftopping op 1,5 × modaal	Afbouwprjjs- compensatie vanaf 2 × modaal	Totaal
minimumloon	- 1	+ 0,1	-	- 1
minimum-plus	- 0,5	+ 0,1	-	- 0,5
modaal	- 1,5 à - 2	+ 0,1	-	- 1,5
2 × modaal	- 2 à - 2,5	- 0,7	-	- 2,5 à - 3
4 × modaal	- 1,5	- 1,6	- 0,9	- 4

De partiële resultaten van een aftopping van de prijscompensatie op een drempel van $1\frac{1}{2} \times$ modaal, van 60 000 gld. en van $2 \times$ modaal voor inkomens boven de gehanteerde drempel zijn de volgende:

	Aftoppen 1ste en 2de prijscompensatie		
	vanaf $1\frac{1}{2} \times$ modaal	vanaf 60 000 gld	vanaf $2 \times$ modaal
$2 \times$ modaal	-0,7	-0,35	-
$4 \times$ modaal	-1,6	-1,5	-1,4

De Minister van Financiën,
A. P. J. M. M. van der Stee

De Staatssecretaris van Financiën,
J. C. Kombrink