

Zitting 1981–1982

17 440

**Tijdelijke verhoging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting in het kader van het werkgelegenheidsbeleid 1982**

A

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE**

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 18 mei 1982

Bij Kabinetsmissive van 28 april 1982, no. 90, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister en de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een wetsontwerp met memorie van toelichting tot tijdelijke verhoging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting in het kader van het werkgelegenheidsbeleid 1982.

1. Naar onder meer uit de Regeringsverklaring blijkt moet de bij het onderhavige wetsontwerp voorgestelde solidariteitsheffing worden gezien als een eenmalige en tijdelijke belastingverhoging die vooruit loopt op het tot stand komen van een investeringsloon. De opbrengst is, naar in de memorie van toelichting wordt gesteld, noodzakelijk in verband met de financiering van het beleid dat is gericht op een herstel van de economie en de werkgelegenheid.

Voor de Raad van State is het een vraag of een belastingverhoging als de onderhavige, gezien de ongunstige invloed welke daarvan, zoals in het algemeen met belastingverhogingen het geval is, zal uitgaan op de werkgelegenheid, zich wel verdraagt met de vorenbedoelde bestemming van de opbrengst. Blijkbaar moet worden aangenomen dat de werkgelegenheid, welke met de opbrengst

van deze tijdelijke heffing zal kunnen worden geschapen, aanmerkelijk groter is dan die welke als gevolg van de ongunstige effecten van deze heffing verloren zou kunnen gaan.

De voorgestelde belastingverhoging staat voorts op gespannen voet met een van de doelstellingen van het regeringsbeleid, te weten het niet verzwaren van de collectieve lastendruk die, naar in de regeringsverklaring is gesteld, hier te lande een peil heeft bereikt dat zijn weerga in de wereld nauwelijks kent. In dit verband moet dan ook met nadruk worden gesteld dat de grote bezwaren, die er tegen belastingverhoging in het algemeen bestaan, alleen dan niet onoverkomelijk zijn, wanneer de voorgestelde belastingverhoging inderdaad een zeer tijdelijk karakter zal hebben. De Raad is echter op dit punt niet gerust. Weliswaar is deze tijdelijkheid in het wetsontwerp verankerd, doch de kans lijkt groot dat, zo het investeringsloon niet op korte termijn kan worden ingevoerd en dus niet spoedig als een financieringsmiddel voor investeringen ter verruiming van de werkgelegenheid beschikbaar komt, aan een bestendiging van de thans voorgestelde tijdelijke heffing niet zal kunnen worden ontkomen. Indien niet voldoende zekerheid bestaat dat deze heffing inderdaad een zeer kortstondig bestaan zal hebben, zou het van wijs beleid getuigen haar niet in te voeren.

Daarbij dient mede te worden overwogen dat het in de afgelopen decennia niet is gelukt het tarief van de inkomstenbelasting en van de loonbelasting, dat voor alle inkomensklassen te zwaar is, structureel te verlagen. Enkele incidentele aanzetten daartoe zijn in de loop der jaren als gevolg van de voortschrijdende inflatie en het niet volledig toepassen van de inflatiecorrectie ongedaan gemaakt. Nog onlangs, in het kader van het belastingplan 1982, onderging het tarief een, zij het bescheiden, verhoging. Een verdere verhoging van het tarief, zij het als tijdelijk geëtiketteerd, zou het verwezenlijken van de zo zeer gewenste matiging van het tarief nog moeilijker maken. Gezien het grote belang van dit punt bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de voorgestelde heffing, dient naar de mening van de Raad in de memorie van toelichting te worden aangegeven in hoeverre er voor 1983 uitzicht bestaat op de invoering van het investeringsloon en welke maatregelen het kabinet voornemens is te nemen om die invoering te bevorderen.

2. Indien geen of onvoldoende uitzicht bestaat dat de invoering van het investeringsloon binnen afzienbare tijd een feit zal zijn en desalniettemin wordt besloten de onderhavige belastingverhoging door te voeren,

moet, naar de Raad meent, ernstig rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat, hoe onwenselijk ook, de thans voorgestelde belastingverhoging een meer duurzaam karakter zal krijgen. Het is duidelijk dat in de situatie de overwegingen welke, naar uit de memorie van toelichting blijkt, de keuze tussen enerzijds een verhoging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting en anderzijds een verhoging van de omzetbelasting hebben bepaald, veel aan betekenis verliezen.

Ook tegen een verhoging van de omzetbelasting bestaan, nog daargelaten dat ook die zich met de nagestreefde stabilisatie van de collectieve lastendruk niet verdraagt, ernstige bezwaren. Dat een verhoging van de omzetbelasting uit een oogpunt van een redelijke verdeling van de lastendruk de mindere zou zijn van de voorgestelde verhoging van de loon- en inkomstenbelasting kan echter naar de mening van de Raad niet worden gesteld. In dit verband moet in aanmerking worden genomen dat laatstbedoelde verhoging geen progressieve heffing is, althans vrijwel niet. Alleen het vrijlaten van de eerste schijf van het tarief heeft enig progressief effect, bij de lagere inkomens meer dan bij de hogere. In feite is de voorgestelde heffing overwegend proportioneel. Daarmede wordt het verschil met de wijze van lastenverdeling welke een verhoging van de omzetbelasting teweeg zou brengen belangrijk verkleind.

Zou moeten worden aangenomen dat de invoering van het investeringsloon in het kader van het werkgelegenheidsbeleid langer op zich laat wachten dan aanvankelijk werd verwacht en zou als gevolg daarvan de thans als tijdelijk gepresenteerde belastingverhoging toch een meer definitief karakter krijgen, dan zou een belangrijke overweging, welke de bewindslieden bij het maken van de keuze hebben laten gelden – te weten dat het bezwaarlijk is voor het bedrijfsleven om genooddaakt te worden tot het tweemaal omprijzen binnen korte tijd – aanmerkelijk minder betekenis krijgen.

Indien voor een verhoging van de omzetbelasting in plaats van voor een verhoging van de loon- en inkomstenbelasting wordt gekozen, dan zou zulks bovendien het uitzicht bieden op een reële mogelijkheid om tot verlaging van de loon- en inkomstenbelasting te komen. In dat geval zou immers, wanneer de invoering van het investeringsloon een feit wordt,

de terugdraaiing van de belastingverhoging, welke alsdan zal dienen plaats te vinden, in plaats van in het aflopen van de omzetbelastingverhoging kunnen worden gevonden in een verlaging van het tarief van de loon- en inkomstenbelasting. Deze operatie zou budgettair neutraal kunnen verlopen. De Raad is van mening dat in verband met het vorenstaande de keuze tussen de alternatieven heroverwogen dient te worden.

3. De verschuiving van de datum van inwerkingtreding van de verhoging van 1 april 1982, zoals aanvankelijk in het voornemen lag, naar 1 juli 1982 leidt ertoe dat om dezelfde opbrengst te verkrijgen de loonbelasting per maand gezien aanmerkelijk meer moet worden verhoogd. Dit is naar het voorkomt niet zonder bezwaar indien, naar tot de mogelijkheden lijkt te behoren, per laatstgenoemde datum ook in de premiesfeer verzwaren zullen plaatsvinden.

4. De Raad kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de in het intitulé en in de considerans voorkomende uitdrukking «in het kader van het werkgelegenheidsbeleid 1982» thans nog aan duidelijkheid te wensen overlaat. Het preciseren van het plan voor 1982 in dit kader is nog niet gereed. Het college vertrouwt erop, dat bij de parlementaire behandeling van het onderhavige wetsontwerp op dit punt meer klaarheid zal zijn geschapen.

5. De Raad acht de aanduiding in de memorie van toelichting van de voorgestelde belastingverhoging als solidariteitsheffing minder gelukkig. Naar de mening van het college zijn er geen gronden aanwezig voor de veronderstelling dat deze naamgeving ertoe zal bijdragen dat de heffing gemakkelijker zal worden aanvaard.

De Raad van State geeft U in overweging het wetsontwerp niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

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