

Zitting 1981–1982

17 440

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

B

**NADER RAPPORT**

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 24 mei 1982

Blijkens de mededeling van de directeur van Uw Kabinet van 28 april 1982, nr. 90, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies betreffende het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan ons te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 18 mei 1982, nr. 2253/20/8218, mogen wij U hierbij aanbieden.

1. De Raad vraagt zich af of een belastingverhoging als de onderhavige gelet op de werkgelegenheidseffecten zich wel verdraagt met de bestemming van de opbrengst welke is gelegen in de financiering van beleid gericht op herstel van de economie en de werkgelegenheid. Deze vraagstelling vloeit voort uit de constatering dat belastingverhogingen, op zich zelf gezien, in het algemeen een ongunstige invloed uitoefenen op de werkgelegenheid. Deze stelling doet naar ons oordeel onvoldoende recht aan de samenhang tussen de belastingverhoging en het totale beleid, dat gericht is op herstel van de werkgelegenheid zowel langs directe weg als langs indirecte weg via terugdringen van het financieringstekort van de overheid.

De onderhavige belastingverhoging staat in direct verband met het werkgelegenheidsplan maar uit dit plan kan niet één afzonderlijk deel worden aangewezen dat geacht wordt gefinancierd te zijn uit deze belasting-

verhoging. Het werkgelegenheidsplan dient in zijn totaliteit, met inbegrip van de gekozen financieringswijze, te worden bezien op zijn gevolgen voor de werkgelegenheid. Daarom trent zij verwezen naar hoofdstuk 9 van de Eerste Versie van het Werkgelegenheidsplan, zoals dat 2 maart 1982 aan de Tweede Kamer is aangeboden (zitting 1981–1982, 17 341, nr. 2).

Ten aanzien van de opmerking van de Raad dat de voorgestelde belastingverhoging op gespannen voet staat met de doelstelling van het niet verhogen van de collectieve lastendruk, verwijzen wij naar de uitspraak in de regeringsverklaring dat de regering, gelet op het bijzondere en tijdelijke karakter van deze maatregel, het verantwoord acht de heffing buiten de toetsing van de aanvaarde norm van stabilisatie van de collectieve lasten te houden.

De Raad is er niet gerust op dat de voorgestelde verhoging inderdaad een tijdelijk karakter zal hebben. Naar ons oordeel is er geen aanleiding te veronderstellen dat de voorgestelde verhoging een meer duurzaam karakter zou krijgen. De tijdelijkheid ligt immers verankerd in het wetsontwerp. Een bestendiging om welke redenen dan ook van de thans voorgestelde belastingverhoging zou een zelfstandige besluitvorming

vergen alsmede de indiening van een wetsontwerp waarover de Raad zal kunnen adviseren.

De Raad acht de kans groot dat het investeringsloon niet op korte termijn kan worden ingevoerd en spreekt zijn ongerustheid erover uit dat aan een bestendiging van de thans voorgestelde tijdelijke heffing dan niet kan worden ontkomen. In dat verband zij er aan herinnerd dat het kabinet bij verschillende gelegenheden te kennen heeft gegeven grote waarde te hechten aan een spoedige totstandkoming van het investeringsloon. Het acht het geen goede zaak te speculeren over de mogelijkheid dat het investeringsloon niet tijdig zal worden ingevoerd.

Over het investeringsloon heeft het kabinet op 2 maart 1982 een adviesaanvraag gericht aan de Stichting van de Arbeid en de Raad van Overleg voor de Handel. Verwacht wordt, dat dit advies eind september/begin oktober 1982 zal worden uitgebracht. Mede op basis van dat advies zal worden bezien of maatregelen gewenst zijn om invoering van het investeringsloon te bevorderen.

In het licht van de, naar onze mening onjuiste, veronderstelling dat er onvoldoende zekerheid bestaat over het tijdelijk karakter van de heffing merkt de Raad vervolgens op

dat mede dient te worden overwogen dat het in de afgelopen decennia niet is gelukt het tarief van de loon- en inkomstenbelasting structureel te verlagen. Aanzetten daartoe zijn door diverse omstandigheden weer ongedaan gemaakt. De mening van de Raad dat de onderhavige verhoging het verwezenlijken van de gewenste matiging van het tarief nog moeilijker zou maken, onderschrijven wij niet. Beslissingen over een matiging van het tarief van de loon- en inkomstenbelasting zullen worden genomen na zorgvuldige afweging van een groot aantal factoren en niet worden beïnvloed door een verhoging als de onderhavige, die wij nadrukkelijk als van tijdelijke aard zien.

2. De Raad is van oordeel dat de overwegingen welke de keuze hebben bepaald tussen een verhoging van de loon- en inkomstenbelasting en een verhoging van de omzetbelasting veel aan betekenis verliezen in een situatie waarin rekening moet worden gehouden met de mogelijkheid van een meer duurzaam karakter van de thans voorgestelde belastingverhoging. Op het aspect dat – aldus de Raad – met deze situatie ernstig rekening moet worden gehouden indien geen of onvoldoende uitzicht bestaat op de invoering binnen afzienbare tijd van het investeringsloon zijn wij hiervoor reeds ingegaan. De Raad adstrueert zijn zienswijze met erop te wijzen dat niet kan worden gesteld dat een verhoging van de omzetbelasting, waartegen aldus de Raad ook ernstige bezwaren bestaan, de mindere zou zijn van de thans voorgestelde verhoging uit een oogpunt van een redelijke verdeling van de lastendruk. Hij wijst er in dit verband op dat laatstbedoelde verhoging in feit overwegend proportioneel is waarbij alleen het vrijlaten van de eerste schijf enig progressief effect heeft. Wij delen deze zienswijze van de Raad niet. Uit de in de memorie van toelichting opgenomen tabel blijkt reeds het oplopend effect in lastenverzwaring van de thans voorgestelde maatregel. Ook gezien het feit dat de feitelijke koopkrachtmutatie voor de minima in 1982 niet ongunstig wordt beïnvloed door deze maatregel, is er wel degelijk sprake van een verschil in effect in vergelijking met de omzetbelasting. De oorzaak van dit verschil in effect ligt mede in de belastingvrije som van de loon- en inkomstenbelasting. Bij een verhoging van de omzetbelasting zou de feitelijke

koopkrachtmutatie voor de minima dan ook nadeliger zijn uitgevallen dan bij de thans voorgestelde verhoging.

De Raad merkt voorts op dat bij een meer blijvend karakter van de voorgestelde belastingverhoging het argument van de omprijzingsproblematiek aanmerkelijk minder van betekenis zal zijn. Aan deze constatering verbindt hij de overweging dat een verhoging van de omzetbelasting in plaats van een verhoging van de loon- en inkomstenbelasting een reële mogelijkheid biedt tot verlaging van laatstgenoemde belastingen op budgettair neutrale wijze, wanneer de invoering van het investeringsloon een feit wordt. Hiervoor hebben wij reeds opgemerkt dat wij erop vertrouwen dat de onderhavige maatregel het beoogde tijdelijke karakter zal behouden. Naar onze mening behoort een tariefherziening van de loon- en inkomstenbelasting dan ook los van de voorgestelde maatregel in een zelfstandig kader te worden gezien. Wij menen met de voorgestelde maatregel tot een verantwoorde keuze te zijn gekomen. Wij merken daarbij nog op dat de per 1 juli 1982 ook in verband met premieverhogingen noodzakelijke vernieuwing van de loonbelastingtabellen ertoe dwingt de diverse maatregelen per 1 juli te zamen in te voeren.

3. Naar het de Raad voorkomt is het niet zonder bezwaar, nu het tot de mogelijkheden behoort dat per 1 juli 1982 ook in de premiesfeer verzwaringen zullen plaatsvinden, dat de verschuiving van de datum van inwerkingtreding van de verhoging van 1 april 1982 naar 1 juli 1982 ertoe leidt dat de loonbelasting aanmerkelijk moet worden verhoogd. Uiteraard hebben wij dit aspect bij onze afwegingen mee laten spelen maar wij achten het, gelet op het belang van de voorgestelde maatregel voor de begroting en voor het werkgelegenheidsbeleid in 1982, overkomelijk.

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. Wij merken daarover op dat het werkgelegenheidsbeleid 1982 is uiteengezet in de Eerste Versie van het Werkgelegenheidsplan die op 2 maart aan de Tweede Kamer is aangeboden. Voor een beknopte opsomming van de daarin opgenomen

maatregelen verwijzen wij naar tabel 9.1 op blz. 76 van dit stuk.

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.

Wij merken hierover op dat wij de aanduiding solidariteitsheffing in de memorie van toelichting niet met die bedoeling hebben gebezigd. De vermelding van het woord solidariteitsheffing is alleen geschied uit een oogpunt van herkenbaarheid van de voorgestelde maatregel.

In het algemene gedeelte van de memorie van toelichting is een tweetal aanvullingen opgenomen in verband met de huidige politieke omstandigheden en de samenloop van deze maatregel en premieverhogingen per 1 juli 1982.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde 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.,  
J. C. Terlouw*

*De Staatssecretaris van Financiën,  
J. C. Kombrink*