

Zitting 1982–1983

17 795

**Verhoging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting voor het jaar 1983**

A

**ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE**

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 22 februari 1983

Bij Kabinetsmissive van 2 februari 1983, no. 69, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Financiën en de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een wetsontwerp met memorie van toelichting, houdende verhoging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting voor het jaar 1983.

1. De voorgestelde maatregel heeft, blijkens de memorie van toelichting, ten doel het koopkrachtbeeld van 1983 te verbeteren in die zin dat de burgers met de laagste inkomens meer worden ontzien dan in de aanvankelijk gepresenteerde regeringsvoornemens het geval zou zijn geweest. Tot dat doel moeten en meer middelen worden gevonden en moeten die middelen worden gevonden bij degenen die een hoger inkomen genieten. Zoals in de memorie van toelichting wordt opgemerkt, treft de tariefverhoging de hoogste inkomens het zwaarst, doch worden ook de middeninkomens getroffen en zelfs de inkomens die daar beneden komen.

De Raad van State merkt in verband met het vorenstaande op dat de vraag kan worden gesteld of het koopkrachtbeeld, zoals dat is weergegeven in de cijfers, welke de in de memorie van

toelichting bedoelde stukken op dit punt inhouden, wel voldoende representatief is en in verband daarmee, welke betekenis daaraan bij de tariefstelling moet worden toegekend. Het lijkt dan ook wenselijk voorzichtigheid te betrachten met het trekken van te absolute conclusies uit de cijfers. In elk geval moet men zich, naar het de Raad voorkomt, afvragen of de voorgestelde maatregel door de wijze waarop zij uitwerkt geen afbreuk doet aan het doel, het koopkrachtbeeld, zoals dat in de bedoelde stukken is geschetst, te verbeteren. Het gaat hier om niet tot de hoogste inkomens te rekenen inkomensgroepen, die niet alleen door het niet volledig toepassen van de inflatiecorrectie, maar, al naar gelang van hun plaats in de inkomenskolom, met name ook door andere, in de sfeer van de premies voor de sociale verzekeringen genomen, maatregelen reeds zwaar worden getroffen en die bovendien niet of slechts in beperkte mate toegang hebben tot de subsidiemogelijkheden op verschillend gebied.

Hoewel de inkomsten- en loonbelasting enerzijds en de premieheffingen anderzijds geen heffingen zijn welke zich zonder meer laten samentellen, kan aan het cumulatief effect daarvan, wanneer het zoals in casu om het koopkrachtbeeld gaat en om de verbetering daarvan door middel van

een verhoging van het belastingtarief, niet worden voorbijgegaan. Het effect dat de maatregel heeft ten aanzien van de middeninkomens springt te meer in het oog nu het koopkrachtoffer, dat door middel van de onderhavige tariefmaatregel in 1983 wordt gevraagd, maximaal f 1080, te bereiken bij een belastbare som van f 210 765, bedraagt. Terecht wordt er in de brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan het Bestuur van de Stichting van de Arbeid van 3 december 1982 (Tweede Kamer, zitting 1982–1983, 17 666, nr. 3) op gewezen dat de mogelijkheden om de hoogste inkomensgroepen te laten delen in de onvermijdelijke koopkrachtoffers door fiscale maatregelen, gelet op de reeds scherpe progressie waardoor de opbouw van onze inkomstenbelasting wordt gekenmerkt, beperkt zijn. Terecht ook wijzen de bewindslieden er in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel op, dat, wil een maatregel met betrekking tot het inkomsten- en loonbelastingtarief tot een enigszins belangrijke opbrengst leiden, de middeninkomens en de inkomens welke daar beneden liggen niet ongemoeid kunnen worden gelaten. In dit verband moet evenwel worden onderschreven hetgeen de Minister van Financiën tijdens de in december jl. gehouden debatten omtrent het

koopkrachtbeeld voor 1983 in de Tweede Kamer heeft uitgesproken, te weten dat de limiet van de steeds steiler wordende progressie in de inkomstenbelasting is bereikt en dat dit niet alleen geldt voor de hoogste inkomens maar dat dit probleem als het ware afdaalt naar de middeninkomens (Handelingen Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 21 december 1982, bladzijde 1402, rechterkolom). Naar het de Raad van State voorkomt, zouden de effecten van de voorgestelde tijdelijke tariefmaatregel voor wat betreft de progressielijn zich duidelijker laten illustreren aan de hand van een grafische voorstelling dan de tabel op bladzijde 3 van de memorie van toelichting vermag te doen.

2. Reeds in zijn advies met betrekking tot het wetsontwerp tot tijdelijke verhoging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting in het kader van het werkgelegenheidsbeleid 1982, de zogenaamde solidariteitsheffing (Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 440), heeft de Raad gewezen op de grote bezwaren welke er bestaan tegen een verhoging van dit tarief en als zijn mening te kennen gegeven dat zulk een verhoging slechts aanvaardbaar is wanneer het tijdelijke karakter daarvan vaststaat. Twijfel werd daarbij uitgesproken of er wel van kon worden uitgegaan dat de bedoelde verhoging tot het jaar 1982 beperkt zou blijven, welke twijfel thans wezenlijk gerechtvaardigd blijkt te zijn geweest. Zeker nu de indiening van de zogenaamde Contourennota (Tweede Kamer, zitting 1982-1983, 17 611) uitzicht lijkt te bieden op een ernstige poging om tot een substantiële verlaging van het tarief van de inkomstenbelasting te komen, is het teleurstellend te moeten ervaren dat voor het derde jaar in successie een - tijdelijke - verhoging van dat tarief noodzakelijk wordt geacht. De verlaging van het tarief zal naar de Raad meent, daardoor steeds moeilijker worden. Dat het onderhavige voorstel, anders dan de solidariteitsheffing, geen verhoging van het maximale marginale percentage inhoudt, verandert hieraan niets.

3. De mededeling in de memorie van toelichting, dat de maatregel vooralsnog alleen voor het jaar 1983 zal gelden, wekt, mede gelet op de in aansluiting daaraan vermelde redenen waarom wijziging c.q. vervanging door een andersoortige dekkingsmaatregel wenselijk kan zijn, niet de verwachting dat aan een bestendiging

van de verhoging voor 1984 en volgende jaren gemakkelijk zal zijn te ontkomen. Deze onzekerheid met betrekking tot het tijdelijke karakter van de onderwerpelijke tariefmaatregel bemoeilijkt naar 's Raads mening de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de maatregel. Het college ziet niet eraan voorbij dat voor een bestendiging van deze maatregel, om welke redenen dan ook, een wettelijke maatregel nodig is waarover de Raad zich alsdan kan uitspreken. De Raad waardeert het voorts dat de bewindslieden blijkens hun opmerking, dat in de beoordeling van de koopkrachtmutatie van 1983 op 1984 het aflopen van deze tijdelijke maatregel niet als een structurele koopkrachtwijziging zal mogen worden betrokken, de moeilijkheden op dit punt onderkennen en daaraan uiting hebben gegeven.

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

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