

Zitting 1982–1983

17 795

Verhoging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting voor het jaar 1983

B

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 25 februari 1983

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 2 februari 1983 nr. 69, machtigde uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies betreffende het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 22 februari 1983, nr. W 06.83.0069/23.3.07, moge ik u hierbij aanbieden.

1. De Raad merkt terecht op dat de voorgestelde maatregel met betrekking tot het tarief van de loon- en de inkomstenbelasting tot doel heeft om enerzijds extra middelen te creëren en anderzijds het koopkrachtbeeld voor 1983 te verbeteren. In verband met dit laatste vraagt de Raad zich af of de in de memorie van toelichting weergegeven inkomenseffecten wel representatief zijn en welke betekenis daaraan bij de tariefstelling moet worden toegekend. De Raad acht het wenselijk voorzichtigheid te betrachten met het trekken van te absolute conclusies uit de cijfers.

Ik merk dienaangaande op dat het gebruikelijk is om de effecten van wijzigingen in het tarief van de loon- en de inkomstenbelasting voor een aantal belastbare inkomens weer te geven. In de memorie van toelichting is als bovengrens f 120 000 aangehouden. Deze inkomensgrens komt ongeveer overeen met het belastbare inkomen dat behoort bij het in «het

koopkrachtplaatje» voorkomende bruto inkomen van 4× modaal. Zoals bij brief van 9 december 1982 (kamerstuk 17 666, nr. 4) aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal is uiteengezet, wordt door middel van deze tariefmaatregel een koopkrachteffect van ca. -1,5% voor een inkomen van 4× modaal verkregen. Behalve de verbetering van het koopkrachtplaatje diende de maatregel tevens te zorgen voor een budgettaire opbrengst van ca. f 580 mln. op transactiebasis. Gelet op deze doelstelling was het onontkoombaar om ook van de middeninkomens en zelfs van de inkomens daar beneden een zeker offer te vragen. Ik erken dat ook deze inkomensgroepen het steeds moeilijker krijgen. Het offer is overigens geringer naarmate het inkomen lager is. De tabel in de memorie van toelichting geeft naar mijn mening voldoende inzicht in de verdeling van de verzwaren, die het gevolg is van de tariefmaatregel. Op grond van de gepresenteerde inkomenseffecten is het naar mijn mening mogelijk om de tijdelijk aangebrachte versteiling van de tarieflijen op zijn merites te kunnen beoordelen. De Raad constateert terecht dat de effecten van de premieheffing enerzijds en die van de heffing van loon- en inkomstenbelasting anderzijds niet zonder meer kunnen worden samengesteld. Niettemin

vindt de Raad dat, wanneer het in casu om het koopkrachtbeeld gaat, niet aan het cumulatieve effect kan worden voorbijgegaan. Naar aanleiding hiervan merk ik op dat wanneer gesproken wordt over het koopkrachtbeeld voor 1983, de koopkrachtontwikkeling wordt bedoeld zoals deze resulteert na verwerking van de premieheffing, de loon- en de inkomstenbelasting e.d. De voorgestelde tariefmaatregel heeft – zoals eerder is aangegeven – onder meer tot doel een wijziging in dat koopkrachtbeeld aan te brengen. Bij de vormgeving van de tariefmaatregel zijn de effecten van de premieheffing op de inkomensontwikkeling dan ook mede in aanmerking genomen. Dit neemt niet weg dat het kabinet bij diverse gelegenheden er voor heeft gewaarschuwd te veel betekenis toe te kennen aan de uitkomsten van het z.g. koopkrachtplaatje.

De Raad van State merkt op dat de verzwaren voor de z.g. middeninkomens te meer in het oog springt nu het koopkrachtoffer maximaal f 1080 bedraagt, te bereiken bij een belastbare som van f 210 765. Ik teken hierbij terzijde het volgende aan. Het hoogste inkomen in de tabel, dat f 120 000 bedraagt, komt zoals gezegd ongeveer overeen met het belastbare inkomen dat volgens het koopkrachtplaatje behoort bij een bruto inkomen van 4× modaal. De verzwaren neemt boven

dit inkomen evenwel nog verder toe en is bij een belastbaar inkomen van ruim f 150 000 (het begin van de oude 70%-schijf) maximaal, nl. f 1562. Bij inkomens boven f 150 000 belastbaar resulteert de stroomlijning van de tarieflijnen – de oude 70%-schijf is bij de nieuwe 69%-schijf gevoegd – in een nominale verzwaring totdat aan het begin van de 72%-schijf deze constant blijft op f 1080.

Naar aanleiding van de opmerking van de Raad dat de voorgestelde tariefmaatregel een relatief groot offer vraagt van de zogenaamde middeninkomens wijs ik er op dat dit offer toch ook relatief aanzienlijk lager is dan dat voor de hoogste inkomens. Voor een inkomen van $2 \times$ modaal is het effect op het reëel vrij besteedbare inkomen 0,4%, terwijl dit voor een inkomen van $4 \times$ modaal – 1,4% bedraagt.

Ik heb met instemming ervan kennis genomen dat de Raad van mening is dat de limiet van de steeds steiler wordende progressie in de inkomstenbelasting is bereikt en dat dit niet alleen geldt voor de hogere inkomens maar dat het probleem afdaalt naar de middeninkomens. In de memorie van toelichting is er op gewezen dat de tijdelijkheid van dit voorstel mede wordt gemotiveerd door de noodzaak de gehele tarieflijnen in het kader van de Contourennota (kamerstuk 17 611, nr. 1) te bezien. De Raad van State is van mening dat de effecten van de voorgestelde tijdelijke tariefmaatregel wat betreft de progressie duidelijker aan de hand van een grafische voorstelling kunnen worden weergegeven dan de tabel op bladzijde 3 van de memorie van toelichting vermag te doen. Ik merk dienaangaande op dat ook ik van mening ben dat een grafische voorstelling van de cijfers een verduidelijking kan inhouden van de aard van een wijziging. Niettemin meen ik ten aanzien van de voorgestelde tariefmaatregel hiertoe niet te moeten overgaan, omdat de wijzigingen in de tarieflijnen van dien aard zijn, dat zij niet op voldoende duidelijke wijze in één grafiek tot uitdrukking kunnen worden gebracht.

2. De Raad verwijst naar 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. Daarin heeft de Raad er op gewezen dat er grote bezwaren 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. De Raad wijst er op dat de twijfel die daarbij werd uitgesproken of er wel van kon worden uitgegaan dat de bedoeling verhoging tot het jaar 1982 beperkt zou blijven, naar is gebleken wezenlijk gerechtvaardigd is geweest.

Ik veroorloof mij dienaangaande op te merken dat de zogenaamde solidariteitsheffing per 1 januari 1983 beëindigd is. Ook ik betreur dat wederom een maatregel in de sfeer van de loon- en de inkomstenbelasting moest worden voorgesteld. Gelet op alle invloeden die de koopkrachtmutaties bepalen en de onmogelijkheid het resulterende beeld op korte termijn op andere wijze aan te passen, kan naar mijn oordeel aan de thans voorgestelde maatregel niet worden ontkomen.

De Raad verwacht dat een verlaging van het tarief steeds moeilijker zal worden, ook al houdt het onderhavige voorstel, anders dan de solidariteitsheffing, geen verhoging van het maximale marginale percentage in. Het is naar de mening van de Raad teleurstellend te moeten ervaren dat voor het derde jaar in successie een – tijdelijke – verhoging van dat tarief noodzakelijk wordt geacht, zeker nu de indiening van de zogenaamde Contourennota uitzicht lijkt te bieden op een ernstige poging om tot een substantiële verlaging van het tarief van de inkomstenbelasting te komen. Ik ben mij er van bewust dat het uitvoering geven aan de zogenaamde Contourennota op zich reeds geen eenvoudige zaak is maar verwacht niet dat de tariefmaatregel, mede gelet op het tijdelijke karakter, daaraan in de weg zal staan. De invalshoek waaruit de maatregelen in het kader van de Contourennota afgewogen zullen worden, is breder dan die van waaruit de tariefmaatregel voorgesteld wordt.

3. Naar de mening van de Raad wekt de mededeling in de memorie van toelichting, dat de maatregel vooralsnog alleen voor het jaar 1983 zal gelden, mede gelet op de in aansluiting daaraan vermelde redenen waarop wijziging c.q. vervanging door een andersoortige dekkingsmaatregel wenselijk kan zijn, niet de verwachting dat aan een bestending van de verhoging voor 1984 en volgende jaren gemakkelijk zal zijn te ontkomen. De onzekerheid over de tijdelijkheid van de onderwerpelijke tariefmaatre-

gel bemoeilijkt naar 's Raads mening de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de maatregel, ook al is voor een bestending van deze maatregel een wettelijke maatregel nodig waarover de Raad zich alsdan kan uitspreken.

Naar aanleiding hiervan merk ik op dat de maatregel wordt voorgesteld in het kader van de maatregelen voor het koopkrachtbeeld 1983. Welke maatregelen, zowel qua omvang als qua soort, voor 1984 noodzakelijk zullen zijn zal in het bredere kader van het financieel-economische en sociale beleid voor dat jaar moeten worden bezien. Het kabinet acht het in dat verband gewenst er naar te streven dat tijdig de voorwaarden worden geschapen die het mogelijk maken af te zien van het opnieuw hanteren van een tariefmaatregel als thans voor 1983 moest worden voorgesteld. In dat verband heb ik er ook op gewezen 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 Raad uit zijn waardering dat ik de moeilijkheden op dit punt onderken en daarvan blijf geef.

Ten slotte merk ik op dat de titelaanwijzing van de memorie van toelichting in overeenstemming is gebracht met het intitulé van het wetsontwerp.

Ik veroorloof mij 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,
H. O. C. R. Ruding