

Vergaderjaar 1983–1984

18 135

Wijziging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting in het kader van het belastingplan 1984

B

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 20 oktober 1983

Bij Kabinetsmissive van 6 oktober 1983, no. 65, 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 wijziging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting in het kader van het belastingplan 1984.

1. De burger wordt sinds het optreden van het kabinet geconfronteerd met een indrukwekkende reeks van belastingverhogingen dan wel voornemens daartoe, zowel in de sfeer van de accijnsen en de omzetbelasting als in die van de loonbelasting en de inkomstenbelasting. Hiertegenover staan slechts enkele verlagingen, allereerst gericht op de verlichting van de fiscale druk op de bedrijven. Deze lastenverzwaring wordt de burgers opgelegd in een periode van economische teruggang. De Raad van State aanvaardt dat het kabinet heeft gekozen voor een lastenverlichting voor het bedrijfsleven (overigens onder handhaving van zijn kritiek op de daarvoor gekozen vorm, zoals neergelegd in zijn advies van 12 september 1983 inzake de Miljoenennota 1984), ook al moet geconstateerd worden dat in eerste instantie de burgers de desbetreffende bedragen moeten opbrengen. De Raad heeft er begrip voor dat thans de noodzaak

om het financieringstekort terug te dringen prevaleert boven de financiële belangen van de individuele burger. Het college tekent hierbij echter wel aan dat de noodzaak van de belastingverhoging mede wordt veroorzaakt door de omvangrijke inkomensoverdrachten, welke thans onontkoombaar zijn. Ook de rentebetalingen eisen een sterk toenemend deel van de beschikbare middelen op. De meerdere middelen, welke door de belastingverhogingen bijeen moeten worden gebracht, leiden derhalve niet tot een vergroting van toekomstig inkomen, maar blijven in overwegende mate in de sfeer van de onmiddellijke consumptie. Het zou de aanvaardbaarheid van de belastingverhogingen ten goede komen, indien de overtuiging bij de belastingbetalers zou bestaan dat, wanneer de nood der tijden minder schrijnend zal zijn dan zij nu is, het proces van voortdurende lastenverzwaring zal worden teruggedraaid. Voor dit laatste pleiten overigens ook andere motieven. Immers bij realisatie van de onderhavige voornemens tot belastingverhoging zal ons land dat wat betreft de hoogte van de tarieven voor de inkomstenbelasting reeds tot de koplopers behoort, ook wat betreft het algemene tarief van de omzetbelasting op een in vergelijking met ons omringende landen hoog niveau komen.

2. Het kabinet laat, evenals vorige kabinetten, niet na te verklaren dat het streven blijft gericht op verlaging van de belastingdruk, in het bijzonder die van de loonbelasting en de inkomstenbelasting. De vraag komt echter op of verklaringen van deze aard niet lichtvaardig worden gegeven, te weten zonder dat daaraan een serieuze langjarige prioriteitenvaststelling en een grondig onderzoek van de mogelijkheden ten grondslag liggen. Ook thans weer wordt een als tijdelijk aangekondigde verhoging van het loon- en inkomstenbelastingtarief opnieuw gecontinueerd. Bovendien wordt het voorstel gedaan de progressie in het tarief structureel verder te verscherpen. Dit past in het geheel niet in het streven van het kabinet om op langere termijn tot verlaging van de druk van de loon- en inkomstenbelasting te komen. Het gaat hier om het voorstel tot inkorting van de eerste tariefschijf met f 50 en tot verhoging van het 40%- t/m 70%-tarief met één-procentpunt, zulks onder verlaging van het 17%-tarief met een gelijk punt. De vraag rijst, zeker in de door het kabinet beleden filosofie, waarom niet ook aan deze maatregel een tijdelijk karakter wordt gegeven. De basis voor deze maatregel is toch immers de ontwikkeling van het financieringstekort in 1984 en de gehele sociaal-economische context voor dat jaar. Het moet duidelijk zijn

dat, hoezeer ook de tijdelijkheid van belastingverhogingen slechts betrekkelijke waarde blijkt te hebben, het niet verlenen van een tijdelijk karakter aan de onderhavige maatregel tot verscherping van de progressie in het loon- en inkomstenbelastingtarief de uitdrukkelijke erkenning inhoudt dat dit tarief structureel nog een verdere verscherping van de progressie verdraagt. De Raad ziet niet in hoe deze erkenning in overeenstemming is te brengen met evenvermeld streven. Het voorstel op dit punt trekt te meer de aandacht, nu de Minister van Financiën nog op 22 december 1982 in de Tweede Kamer heeft gesteld dat de limiet van de steeds steiler wordende progressie in de inkomstenbelasting is bereikt (Handelingen, bladzijde 1402) en ook de Staatssecretaris van Financiën zich nog onlangs, te weten op 22 maart 1983, in de Tweede Kamer in dezelfde zin uitliet. De Staatssecretaris verklaarde te geloven dat de – voor 1983 – gekozen tariefsopbouw met als hoogste marginale percentages 66, 69 en 72 evenwichtiger en beter in overeenstemming is met het algemene uitgangspunt van een gelijkmatig afnemende stijging van het marginale tarief en stelde voorts dat de steilheid van het marginale tarief niet nog verder kan worden opgevoerd (Handelingen, bladzijde 3214). Zelfs nog op 12 september 1983 tijdens het overleg met de Vaste Commissie voor Financiën inzake de zogenaamde Contourennota sprak de Staatssecretaris in deze zin (Handelingen, UCV 53, bladzijde 47). De Raad merkt op dat het door de bewindslieden gestelde omtrent de steilheid van het tarief weinig toelichting behoeft, indien men bedenkt dat, zoals een blik op de tabellen voor 1983 en 1984 leert, bij een belastbare som van nog geen f 45 000, dus bij inkomens beneden twee maal modaal, in dit jaar sedert 1 april 51% en in het volgende jaar 52% van elke toegevoegde gulden aan belasting moet worden betaald.

De Raad moet aannemen dat de wens van het kabinet om aan evenbedoelde maatregel een structureel en dus niet een tijdelijk karakter te geven verband houdt met de doelstelling om door middel van deze maatregel tot een aanvaardbare ontwikkeling van de koopkracht van de verschillende inkomensgroepen te komen. De vraag rijst dan echter op welke gegevens de verwachting berust dat de koopkrachtontwikkeling in de jaren na 1984 zo zal zijn dat ook in die jaren door

middel van de onderhavige, structurele tariefwijziging een doeltreffende correctie daarop wordt bereikt. Dit duurzame gebruik van de inkomstenbelasting als instrument van inkomenshervreiding is echter, naar het de Raad voorkomt, in strijd met het feit dat, zoals de Staatssecretaris van Financiën nog onlangs, te weten op 29 maart 1983 in de Eerste Kamer heeft uitgesproken, de inkomstenbelasting als instrument van inkomenshervreiding bot is geworden (Handelingen bladzijde 476).

In de memorie van toelichting ware een grafische voorstelling op te nemen waarin de ontwikkeling van de opbouw van het tarief van de inkomstenbelasting in de jaren sedert 1981 wordt weergegeven. In zijn advies van 22 februari 1983 inzake wetsontwerp 17 795 drong de Raad vergeefs daarop aan. Zulk een grafische voorstelling van het tarief dat voor 1984 zal gelden, zal onder meer in het licht stellen de uitzonderlijke lengte van de tariefschijf, te weten van meer dan f 100 000 waarvoor het 70%-tarief van toepassing is. Uit een oogpunt van tariefsopbouw is dit een weinig wenselijke situatie.

3. De Raad acht het bijzonder onbevredigend dat bij de opstelling van het in de memorie van toelichting opgenomen staatje van de koopkrachteffecten, die het gevolg zijn van de voorgenomen maatregelen, geen rekening is gehouden met de effecten van de beperking van de aftrek wegens buitengewone lasten. Gezien het aantal belastingplichtigen dat thans een beroep doet op de aftrekmogelijkheid ter zake van kosten van ziekte, invaliditeit, enz., welk aantal in de memorie van toelichting wordt gesteld op meer dan een miljoen, is het duidelijk dat het effect van deze beperking voor zeer grote groepen voelbaar zal zijn. Wordt hiermede geen rekening gehouden, zij het slechts tot een benaderingsgewijs vastgesteld gemiddeld bedrag, dan wordt de betrekkelijke waarde van bedoeld staatje nog verder verkleind.

Wat de voorgenomen maatregelen op het gebied van de buitengewone lasten betreft wordt in de memorie van toelichting opgemerkt dat het wetsvoorstel op dit punt is ontleend aan de Contourennota. Eveneens wordt erop gewezen dat in die nota is aangegeven dat er in samenhang met een verlaging van het tarief van de inkomsten- en de loonbelasting onder meer aanleiding is voor een herziening van de buitengewone lastenaftrek.

Thans wordt echter dit laatste element van de Contourennota uit het daarin voorziene pakket van maatregelen los gemaakt en afzonderlijk en vervroegd gerealiseerd. De Raad is van oordeel dat in samenhang met de voorgestelde verhoging van de omzetbelasting aldus de uitvoering van de Contourennota tot een wel zeer onwaarschijnlijke zaak wordt gemaakt. Zoals in die nota wordt opgemerkt, is de eerste en voornaamste lijn welke bij de herstructurering van de inkomstenbelasting, zoals die volgens de nota zou moeten plaatsvinden, moet worden gevolgd die van een verlaging van het tarief en de mogelijkheden daartoe. Het is duidelijk, dat indien twee van de belangrijkste mogelijkheden om tot verlaging van het tarief te komen, te weten de verhoging van de omzetbelasting en de beperking van de buitengewone lastenaftrek, thans reeds in een geheel ander verband wordt gerealiseerd, de mogelijkheid om ooit nog eens tot een tariefverlaging te komen zeer twijfelachtig wordt. Dit gevoegd bij het feit, dat een tariefverhoging met permanent karakter wordt voorgesteld, brengt de Raad tot de conclusie dat het kabinet geen enkel perspectief opent voor de daadwerkelijke aanpak van de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting.

4. De verhoging van de drempels voor de buitengewone lastenaftrek ter zake van uitgaven in verband met ziekte, invaliditeit en dergelijke en de maatregel op het punt van de vermenigvuldigingsfactoren betekent voor velen een belangrijke belastingverzwaring. De Raad denkt daarbij aan degenen die voor hoge uitgaven ter zake van ziekte, invaliditeit of ouderdom staan die niet uit het voor betrokken normaal geldende verzekeringspakket kunnen worden bekostigd en waarvoor geen vergoeding in het kader van de AAW of WAO wordt gegeven en geen – niet van het inkomen afhankelijke – subsidie- of bijdrageregeling van toepassing is. Hierbij moeten met name aandacht hebben de dikwijls hoge kosten, welke invaliden moeten maken voor kunst- en hulpmiddelen, voor bijzondere kleding of meubilair en voor vervoer. Ook moet worden gedacht aan de bejaarden in tehuizen, die de in rekening gebrachte pensioengelden uit eigen middelen betalen en voor wie een gedeelte daarvan voor de buitengewone lastenaftrek in aanmerking wordt genomen. In verband met het vorenstaande zij voorts nog

gewezen op de voornemens om met ingang van 1 januari 1984 bestaande regelingen voor de subsidiëring van voorzieningen voor invaliden te beperken, zodat een cumulatie van lastenverzwaringen kan optreden. De Raad is van mening, dat de memorie van toelichting ernstig tekort schiet door op de problematiek, welke hier zal ontstaan en welke, indien zich in het individuele geval een samenloop van wijzigingen voordoet, nog aanmerkelijk in betekenis kan toenemen, nu in het geheel niet in te gaan. Dit geldt te meer, nu tegenover de beperking van de aftrek geen tariefsverlaging wordt gesteld.

5. In de memorie van toelichting wordt ter rechtvaardiging van het voorstel op het punt van de vermenigvuldigingsfactoren in navolging van de Contourennota (bladzijde 33) onder meer opgemerkt dat deze factoren indertijd in de wet zijn opgenomen om de overgang naar het thans geldende regime voor de aftrek van ziektekosten te verzachten. De Raad plaatst hierbij een vraagteken. Naar het college meent, blijkt uit de wetsgeschiedenis van de bedoelde Wet van 24 december 1970 (Stb. 604), en wel in het bijzonder uit de toelichting op de Derde Nota van Wijzigingen op het ontwerp van die wet, dat destijds bij de opneming van de vermenigvuldigingsfactoren heeft vooropgestaan dat het bij aanwezigheid van een hoge drempel redelijk is om degene, die zo hoge uitgaven ter zake van ziekte enz. heeft dat hij daarmee boven die drempel uitkomt, een substantiële aftrek te geven en wel tot een hoger bedrag naarmate dit hoge uitgavenniveau voortduurt. In de memorie van toelichting ware in verband hiermede het ingrijpende voorstel ten aanzien van de vermenigvuldigingsfactoren nader te motiveren. Daarbij ware afzonderlijk in te gaan op de voorgestelde uitschakeling van de invloed van de gezinsgrootte op de hoogte van de vermenigvuldigingsfactor. Zonder nadere toelichting is niet duidelijk waarom ook in het geval recht op kinderbijslag bestaat voor vijf of meer kinderen handhaving van een verhoogde factor niet op haar plaats is.

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

