

Vergaderjaar 1983-1984

18 135

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

C

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 26 oktober 1983

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 6 oktober 1983, nr. 65, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies betreffende het bovenvermelde ontwerp van wet rechtstreeks aan ons te doen toekomen. Dit advies, gedaateerd 20 oktober 1983, nr. W06.83.0510/07.3.43, mogen wij U hierbij aanbieden.

1 en 2. De Raad merkt op dat ook dit kabinet niet is ontkomen aan een reeks van belastingverhogingen, die de burgers thans in een periode van teruggang worden opgelegd. De Raad aanvaardt echter de keuze voor een lastenverlichting voor het bedrijfsleven (onder kritiek ten aanzien van de vormgeving) en heeft begrip voor de noodzaak het financieringstekort terug te dringen. De aanvaardbaarheid van de belastingverhogingen zal naar het oordeel van de Raad toenemen indien bij de belastingbetalers de overtuiging zou bestaan dat het proces van lastenverzwaring zal worden teruggedraaid zodra de omstandigheden daartoe enige ruimte bieden.

Wij delen deze mening van de Raad en hebben dan ook zowel in de Miljoenennota als in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsontwerp uiteengezet waarom naar ons oordeel de lastenverzwaringen de maatregelen onontkoombaar zijn

en ook, dat wij ten volle doordrongen zijn van de noodzaak om met name in de tarieven van de loon- en inkomstenbelasting zo snel mogelijk te komen tot een structurele herziening. Bij de opmerkingen van de Raad willen wij nog aantekenen dat, gegeven de noodzaak het financieringstekort te beheersen en gelet op het na de voorgestelde ombuigingen voor 1984 verwachte niveau van de overheidsuitgaven, de collectieve lastendruk zelve niet zelfstandig, onafhankelijk van de andere grootheden, beheerst kan worden. Uit aanvaarding van de lastenverlichtende maatregelen voor het bedrijfsleven volgt dan onvermijdelijk de noodzaak van lastenverzwaringen voor individuele burgers. De belastingmaatregelen die zijn voorgesteld mogen echter ook niet los worden gezien van de verlichtingen die als gevolg van de ombuigingen optreden in de premiesfeer. Deze zijn niet alleen mede bepalend voor de collectieve lastendruk, doch ook voor de druk op de individuele burgers.

Een beschouwing van het thans als structureel voorgestelde tarief van de loon- en inkomstenbelasting leert, dat de opbouw van de tariefstructuur zodanig is dat een fundamentele ingreep op enige termijn noodzakelijk is. Wil deze uitvoerbaar en maatschappelijk acceptabel zijn dan zal hij echter, naar het ons wil voorkomen, eerst aan de orde kunnen zijn als de

financieel-economische situatie ruimte biedt om de totale druk van deze heffingen te verminderen. De discussie over de alsdan gewenste tariefstructuur kan naar ons oordeel het best worden gevoerd los van de besluitvorming over het belastingplan voor 1984.

Het bezwaar van het in de wet vastleggen van de tijdelijkheid van de thans voorgestelde ingreep naast het voorstel de reeds tijdelijke maatregel met een jaar te verlengen is tweemaal. In de eerste plaats wordt dan toch de meningsvorming bezwaard met een discussie over de vraag of, wanneer er ruimte is voor een verlaging van de tarieven, de hoogste prioriteit toekomt aan het ongedaan maken van de het laatst aangebrachte verhoging. In de tweede plaats wordt het gevaar vergroot, dat de geloofwaardigheid van het wettelijk vastleggen van de tijdelijkheid van een maatregel verder vermindert. De Raad illustreert terecht de spanningen welke kunnen worden opgeroepen door enerzijds het onderstrepen van de noodzakelijke verhoging van tarieven en anderzijds het verklaren dat wordt gestreefd naar verlaging ervan. In dat licht bezien hebben wij na ampele overweging besloten tot de voorgestelde vormgeving van het onderhavige wetsontwerp, en menen wij te moeten afzien van een aanvulling van toekomstige tariefingrepen wordt vooruitgelopen.

3. Ten aanzien van de opmerkingen van de Raad over de koopkrachteffecten, die het gevolg zijn van de beperking van de aftrek wegens buitengewone lasten, merken wij het volgende op.

Met de Raad zijn wij van oordeel dat de betrekkelijke waarde van berekeningen van koopkrachtmutaties in het algemeen en evenzeer van het in de toelichting opgenomen staatje nog eens nadrukkelijk in het licht wordt gesteld door het feit dat daarin gevolgen van maatregelen als de beperking van de aftrek wegens buitengewone lasten niet tot uitdrukking komen. Dit kan ook niet anders omdat overzichten van deze aard alleen dan een zekere algemene geldigheid kunnen hebben indien daarin de gevolgen worden verwerkt van maatregelen die zelf een algemene werking hebben. Bij de beperking van de aftrek wegens buitengewone lasten gaat het, zoals daar ter plaatse ook in de toelichting is opgemerkt, om effecten die per individuele belastingplichtige uiteenlopen. Juist vanwege deze spreiding leidt naar onze mening het opnemen van gemiddelde effecten, zoals de Raad suggereert, niet tot de beoogde verhoging van de realiteitswaarde van het staatje. In verband hiermee menen wij aan de aanbeveling van de raad geen gevolg te moeten geven.

De suggestie van de Raad een grafische opstelling op te nemen in de memorie van toelichting waarin de ontwikkeling van de opbouw van het tarief van de inkomstenbelasting in de jaren sedert 1981 wordt weergegeven, hebben wij na ampele overweging niet overgenomen. De wijziging in de tarieflijnen zijn namelijk van dien aard dat de tarieflijnen van de opeenvolgende jaren op de meeste trajecten te weinig van elkaar afwijken om ze in de grafiek voldoende duidelijk te onderscheiden.

De Raad wijst erop dat in de Contourennota 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-lastenregeling. Thans wordt echter dit laatste element van de Contourennota uit het daarin voorziene pakket van maatregelen losgemaakt en afzonderlijk en vervroegd gerealiseerd. De Raad is van oordeel dat in samenhang met de voorgestelde verhoging van de omzetbelasting aldus de uitvoering van die nota tot een wel zeer onwaarschijnlijke zaak wordt gemaakt. Het is duidelijk, aldus de Raad, 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 worden gerealiseerd, de mogelijkheid om ooit nog eens te komen tot een tariefverlaging zeer twijfelachtig wordt.

Wij hebben in de ook door de Raad gememoreerde uitgebreide commissievergadering van 12 september 1983 gesteld, dat wij de uitgangspunten van de Contourennota onderschrijven. De actuele economische situatie laat echter geen ruimte voor een realisering van die uitgangspunten op korte termijn. Dit houdt echter niet in, dat de uitvoering in de toekomst onwaarschijnlijk en zeer twijfelachtig is geworden. Weliswaar zijn de mogelijkheden om te komen tot een verlaging van het tarief in de inkomstenbelasting nu wat beperkter geworden, daarmee zijn echter de in de Contourennota geschetste potentiële financieringsbronnen voor een tariefverlaging niet uitgeput. Wanneer de economische situatie in Nederland zich geleidelijk gaat verbeteren ontstaan op de wat langere termijn meer mogelijkheden voor de uitvoering van de Contourennota.

4. Wat betreft het aspect van de lastenverzwaring ten gevolge van de voorgestelde beperking van de aftrek wegens buitengewone lasten wijst de Raad op de dikwijls hoge ziekte- en invaliditeitskosten van invaliden en op de kosten van bejaarden in tehuizen. Naar ons oordeel past het niet bij een bijstelling van de buitengewone-lastenregeling als de onderhavige rekening te houden met de aard van de kosten die een belastingplichtige moet maken wegens ziekte of invaliditeit. Er is geen reden invaliden en bejaarden die de door de Raad genoemde kosten maken, in het kader van ons voorstel in een uitzonderingspositie te plaatsen. Het gaat in ons voorstel immers om een herijking van de ziektekostendrempel en de vermenigvuldigingsfactoren van de buitengewone-lastenregeling die ook betrekking moet hebben op de aftrekmogelijkheden voor invaliden en bejaarden. De indruk dat juist deze groepen belastingplichtigen de last van herziening van de aftrek van ziektekosten en dergelijke dragen kan gemakkelijk ontstaan doch is naar onze mening niet terecht.

Anders dan de Raad zijn wij van mening dat de memorie van toelichting bij dit wetsontwerp niet de plaats is om in te gaan op de samenloop van maatregelen voor invaliden per 1

januari 1984. De voorgestelde maatregel heeft een zo algemeen karakter en tegelijkertijd zulke per individu en per jaar verschillende inkomenseffecten dat in de memorie van toelichting is volstaan met een kenschets van de maatregel zelf. Samenloopproblematiek per 1 januari 1984 zal in onze opvatting onder ogen moeten worden gezien bij maatregelen die zijn gericht op specifieke groepen burgers. Met betrekking tot de groep van invaliden wijzen wij in dit verband op het samenvattend beeld dat eerder is gegeven naar aanleiding van de motie-Franssen c.s. (kamerstukken 17 467 enz., nrs. 82 en 82a).

5. Naar aanleiding van de opmerking van de Raad over de wetgeschiedenis die betrekking heeft op de invoering van de huidige vermenigvuldigingsfactoren wijzen wij erop, dat de toelichting op de Derde Nota van Wijziging op wetsontwerp 10 790 naar onze mening geen volledig uitsluitsel geeft over de ratio van de factoren. Wij menen dat de invoering destijds van de vermenigvuldigingsfactoren blijkt de aan genoemde nota van wijziging voorafgaande stukken (kamerstukken 10 790, nrs. 7, 8 en 11) niet los kan worden gezien van de toentertijd bestaande overgangsproblematiek in de vorm van het vervallen van een op «normale» kosten betrekking hebbende aftrek van 4% van het onzuivere inkomen. De factor $1\frac{1}{2}$ voor grotere gezinnen en de factor $1\frac{3}{4}$ zijn voorts onder de noemer van verdere verzachtingen bij amendement tot stand gekomen. Wij menen dan ook dat de memorie van toelichting op het punt van de vermenigvuldigingsfactoren geen nadere motivering behoeft, ook al omdat ons voorstel voorziet in een factor van $1\frac{1}{4}$ voor langdurige buitengewone-lastengevallen. Wel hebben wij overeenkomstig de suggestie van de Raad in de memorie nader aangegeven waarom de gezinsgrootte niet meer van belang behoort te zijn voor de vermenigvuldigingsfactor van $1\frac{1}{4}$.

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,
H. O. C. R. Ruding

De Staatssecretaris van Financiën,
H. E. Koning