

Vergaderjaar 1986–1987

19712

Bestendiging voor 1987 van de tijdelijke verhoging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting

B

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 12 augustus 1986

Bij Kabinetsmissive van 27 juni 1986, nr. 105, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister en de Staatssecretaris van Financiën, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een voorstel van wet met memorie van toelichting tot bestendiging voor 1987 van de tijdelijke verhoging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting.

1. Blijkens de considerans acht het kabinet het wenselijk de met ingang van 1 april 1983 in de loon- en de inkomstenbelasting getroffen tijdelijke tariefmaatregel ook in 1987 te laten gelden. Daarmede wordt voor het vierde achtereenvolgende jaar een in opzet als tijdelijk beschouwde belastingmaatregel verlengd. De Raad van State heeft, laatstelijk in zijn advies van 9 september 1985, no. W06.85.0450/02.5.37 inzake de Miljoenennota 1986, de tijdelijkheid van deze verhogingen steeds in twijfel getrokken. Het college constateert dat noch het regeerakkoord, zoals dat is gepubliceerd in de Staatscourant no. 131 van vrijdag 11 juli 1986, noch de op 30 juli 1986 door de minister-president in de Tweede Kamer der Staten-Generaal afgelegde regeringsverklaring aanleiding geeft voor de veronderstelling, dat op afzienbare termijn de onderhavige tariefmaatregel ongedaan zou

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 8 september 1986

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 27 juni 1986, nr. 105, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies betreffende het bovenvermelde ontwerp rechtstreeks aan ons te doen toekomen. Wij hebben de eer U dit advies gedateerd 12 augustus 1986, nr. W06.86.0327, hierbij aan te bieden.

1. De Raad merkt op dat voor het vierde achtereenvolgende jaar een in opzet als tijdelijk bedoelde belastingmaatregel wordt verlengd. De Raad heeft de tijdelijkheid van deze verhogingen steeds, laatstelijk in zijn advies van 9 september 1985 inzake de Miljoenennota 1986 in twijfel getrokken. Gezien het regeerakkoord en gehoord hebbende de regeringsverklaring meent de Raad dat er geen aanleiding bestaat te veronderstellen dat de als tijdelijk bedoelde verhoging van de loon- en de inkomstenbelasting op korte termijn ongedaan zal worden gemaakt. De Raad mist in de toelichting op het onderhavige wetsvoorstel een motivering om het tijdelijke karakter van het onderhavige voorstel geloofwaardig te doen zijn.

Wij willen ter zake, conform het eerder gestelde, opmerken dat het handhaven van het tijdelijke karakter noopt tot een jaarlijkse herbezinning van de regering op deze tariefverhoging.

kunnen worden gemaakt. Tegen deze achtergrond vereist het ook in 1987 aan deze tariefmaatregel toekennen van een tijdelijk karakter, om dit geloofwaardig te doen zijn, motivering. Deze motivering ontbreekt geheel in de toelichting. Daarin ware te voorzien.

2. Het heeft de aandacht van de Raad getrokken dat in de memorie van toelichting bij het voorstel van wet tot verhoging van de tarieven van de omzetbelasting per 1 oktober 1986 (kamerstukken II 1985/86, 19 562, nr. 3) en in de brief van 8 april 1986 inzake het budgettaire kader voor de begroting 1987 (Handelingen II 1985/86, 19 479, nr. 1) is medegedeeld dat wanneer en in de mate waarin de olieprijs weer boven het niveau van f 60 per vat komt, de daaruit voortvloeiende overheidsinkomsten dienen te worden aangewend om met prioriteit de verhoging van het hoge omzetbelastingtarief ongedaan te maken, onderscheidenlijk de loon- en inkomstenbelasting te verlagen.

Bij het college is de vraag gerezen op welke tariefoperatie in de sfeer van de loon- en inkomstenbelasting hier wordt bedoeld. Zouden de bewindslieden hierbij tevens het oog hebben op het ongedaan maken van de tariefmaatregel waarvan de werking krachtens het onderhavige voorstel van wet tot en met het jaar 1987 zal worden verlengd, dan ware bij de motivering van een verdere tijdelijkheid van de maatregel, zoals geadviseerd onder punt 1, er tevens op te wijzen, dat de bewindslieden het na 1987 niet verder verlengen van deze tijdelijke maatregel als een belastingverlaging zullen beschouwen. Indien de bewindslieden de onderhavige tariefmaatregel echter in dit verband op zichzelf willen bezien, dan ware in de toelichting bij het onderhavige voorstel van wet met zoveel woorden tot uitdrukking te brengen dat de beëindiging van de met ingang van 1 april 1983 ingevoerde tijdelijke verhoging van de loon- en inkomstenbelasting niet zal zijn een verlaging van de loon- en inkomstenbelasting als waarop in de toelichting op wetsvoorstel 19 562 wordt bedoeld.

De Raad merkt in dit verband nog op dat het bijzonder onwaarschijnlijk moet worden geacht dat, indien in de toekomst in het kader van het financieel/economische/sociale beleid ruimte voor een verlaging van

2. Het is de Raad opgevallen dat op een tweetal plaatsen, te weten in de memorie van toelichting bij het voorstel tot verhoging van de tarieven van de omzetbelasting per 1 oktober 1986 (kamerstukken II 1985/86, 19 562, nr. 3) en de brief van 8 april 1986 inzake het budgettaire kader voor de begroting 1986 (Handelingen II 1985/86, 19 479, nr. 1) de intentie is neergelegd om indien de olieprijs boven een bepaald niveau komt, in de door de Raad aangehaalde stukken is sprake van een prijs boven f 60 per vat, de additionele overheidsbatens primair aan te wenden voor een ongedaanmaking van de verhoging van het algemene b.t.w.-tarief dan wel een verlaging van het tarief van de loon- en de inkomstenbelasting. De Raad is belangstellend te vernemen welke tariefoperatie in de sfeer van de loon- en de inkomstenbelasting daarmee wordt bedoeld.

Wij kunnen daarover thans slechts opmerken dat in bedoelde stukken alleen is vastgelegd dat het vervullen van de genoemde voorwaarde aanleiding zal zijn tot belastingverlaging. Uit de aangehaalde passage spreekt duidelijk dat besluitvorming over de vormgeving van zo'n maatregel eerst in een later stadium zal plaatsvinden. Bij de invulling zal de alsdan bestaande situatie een zeer gewichtige factor moeten zijn.

het tarief van de loon- en inkomstenbelasting aanwezig is, die ruimte exact gelijk zal zijn aan de opbrengst welke in 1987 (op transactiebasis f 725 000 000) met het onderhavige voorstel wordt verkregen. Ook tegen deze achtergrond bezien ligt het naar het oordeel van het college meer voor de hand dat voor die te zijner tijd eventueel beschikbare ruimte een eigen, bij de mogelijkheden en omstandigheden van dat moment passend, voorstel tot tariefsverlaging zal worden gedaan en niet zal worden voorgesteld de onderhavige tariefmaatregel ongedaan te maken.

3. De Raad heeft in de afgelopen jaren bij herhaling, onder meer in zijn advies van 22 februari 1983, nr. W06.83.0069/23.3.07, inzake een voorstel van wet, houdende verhoging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting voor het jaar 1983, gewezen op de grote bezwaren welke er thans bestaan tegen een verhoging van dit tarief. In zijn advies over de Miljoenennota 1986 merkte de Raad op dat het tarief met een marginaal percentage aan de top van 72%, met een tariefschijf van meer dan f 100 000 waarvoor een marginaal percentage van 70 geldt en met een zeer scherp oplopende tarieflijn aan de voet, permanent lijkt te worden en dat zulks uit een oogpunt van fiscale politiek moet worden betreurd. In het nader rapport hebben de bewindslieden van Financiën dit oordeel van de Raad onderschreven. De financiële situatie van ons land dwingt het kabinet ook ditmaal over vorenbedoelde bezwaren heen te stappen. Het college, dat, alle factoren afwegende, begrip heeft voor deze opstelling van het kabinet, adviseert echter, hetzij in de toelichting bij dit wetsvoorstel, hetzij in de komende Miljoenennota, een uiteenzetting op te nemen van de reële mogelijkheden welke aanwezig worden geacht om in de komende jaren de tariefpercentages van de loon- en inkomstenbelasting te verlagen.

In dit verband verwijst de Raad ook naar punt 1 van zijn advies van heden inzake het voorstel van wet tot verhoging van de tarieven van de accijns van minerale oliën alsmede verhoging van de LPG-toeslag.

4. De Raad begrijpt dat de voorgestelde continuering van de tijdelijke tariefmaatregel voor 1987 niet in dezelfde vorm kan worden gegoten als voor 1986 het geval was.

3. Met betrekking tot de door de Raad opgeworpen kwestie of een niet-verlenging van de tijdelijke tariefmaatregel al dan niet moet worden gezien als een belastingverlaging in de zin als bedoeld in wetsvoorstel 19562 willen wij in dit stadium slechts opmerken dat bij het aflopen van de onderhavige tariefmaatregel de druk van de loon- en de inkomstenbelasting met een bedrag van 725 mln. vermindert.

Ook in dit advies spreekt de Raad zijn bezorgdheid uit over de hoogte en de progressie van het belastingtarief, welke zorg door ons wordt gedeeld. De Raad verzoekt ons een uiteenzetting te geven van de mogelijkheden de tarieven van de loon- en de inkomstenbelasting te verlagen.

Wij willen erop wijzen dat in het regeerakkoord een tijdpad is afgesproken waarlangs de reductie van het financieringstekort dient plaats te vinden. Indien de economische ontwikkeling een snellere reductie mogelijk maakt, kunnen er mogelijk middelen worden aangewend voor lastenverlichting. Of een eventuele belastingverlichting alsdan zal plaatsvinden door middel van een verlaging van de tarieven van de loon- en de inkomstenbelasting dient in het licht van de dan geldende omstandigheden en vooruitzichten te worden beoordeeld.

4. De Raad vraagt zich af of in de artikelen 1 en 2 van het wetsvoorstel niet het structurele schijventarief 1986, zoals dat luidt ingevolge de Bijstellingsregeling inkomstenbelas-

De voor 1987 toe te passen inflatiecorrectie is immers thans nog niet bekend. Het is het college echter niet duidelijk waarom, nu het, anders dan voor 1986 het geval was, niet mogelijk is het tarief dat voor 1987 in feite zal gelden in het wetsvoorstel op te nemen, in de artikelen 1 en 2 niet het structurele schijventarief 1986, zoals dat luidt ingevolge de Bijstellingsregeling inkomstenbelasting, vermogensbelasting en rechten van successie, van schenking en van overgang 1986, is opgenomen. Opneming van dit structurele tarief zou een extra accentuering van het tijdelijke karakter van de voorgestelde tariefmaatregel kunnen betekenen. De redactie van artikel 3 zou dan enerzijds iets uitvoeriger, doch anderzijds wat eenvoudiger worden.

5. Voor een redactionele kanttekening moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

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

**Redactionele kanttekening,
behorende bij het advies
nr. W 06.86.0327 van de Raad
van State van 12 augustus
1986**

– In de memorie van toelichting (blz. 1) ware de datum van de brief over het budgettaire kader aan te geven en de vindplaats van deze brief volledig weer te geven (Handelingen II 1985/86, 19 479, nr. 1).

ting, vermogensbelasting en rechten van successie, van schenking en van overgang 1986 kan worden opgenomen met het oog op een extra accentuering van het tijdelijke karakter van de voorgestelde tariefmaatregel. Wij menen dat het opnemen van dit tarief in het wetsontwerp niet juist zou zijn omdat dit tarief reeds deel uitmaakt van de geldende wettelijke bepalingen. Ook zou de formulering van de voorgestelde tijdelijke tariefmutaties in de gedachtengang van de Raad naar ons oordeel aanleiding geven tot verwarring. Wij wijzen er in dat verband op dat de voorgestelde wetsbepalingen overeenkomen met die welke hebben geleid tot de bestending van de onderhavige maatregel voor 1985.

5. Met de redactionele kanttekening van de Raad is in de memorie van toelichting rekening gehouden.

Wij veroorloven ons U in overweging te geven het hierbij gevoegde wetsvoorstel 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