

Vergaderjaar 1991-1992 Nr. 143a

22 352

Wijziging van de inkomstenbelasting en de loonbelasting in het kader van het werkgelegenheids- en inkomensbeleid 1992

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 16 december 1991

De leden van de fracties van CDA, VVD en SGP vragen naar de eenmaligheid van het terugnemen van de inflatiecorrectie. Zoals de leden van de CDA-fractie en SGP-fractie terecht opmerken is deze vraag tijdens de behandeling in de Tweede Kamer vaker naar voren gekomen. Zoals ook toen is opgemerkt gaat het in het onderhavige wetsvoorstel uitsluitend om het terugnemen van de inflatiecorrectie voor 1992. Het wettelijke systeem van de inkomstenbelasting voorziet in een automatische inflatiecorrectie. Dit uitgangspunt laat evenwel onverlet dat er, indien daar gegronde redenen voor bestaan, van kan worden afgeweken. Dat zal evenwel binnen de dan geldende kaders moeten worden beoordeeld. Daarom kan een uitspraak over het in latere jaren al dan niet terugnemen van de inflatiecorrectie via een wettelijke maatregel thans niet aan de orde zijn.

De leden van de SGP-fractie stellen de vraag waarom niet drie afzonderlijke voorstellen zijn ingediend. De reden hiervoor is dat de maatregelen in het wetsvoorstel, te weten verhoging van de belastingvrije som, verhoging van het arbeidskostenforfait en het terugnemen van de inflatiecorrectie, nauw met elkaar samenhangen uit het oogpunt van het werkgelegenheids- en inkomensbeleid. Alleen al op grond hiervan is gekozen voor samenvoeging in een wetsvoorstel. Overigens ook vanwege wetgevingsefficiency.

De leden van de CDA-fractie merken op dat volgens de memorie van toelichting de voorgestelde maatregelen «het inkomensbeeld» verbeteren, maar zij missen een uiteenzetting over de maatstaven die de regering hierbij heeft gehanteerd. Deze leden vragen of de horizontale verschuivingen tussen groepen van belastingplichtigen minder relevant waren dan de gewenste positieve gevolgen onderin het inkomensgebouw. Zij wijzen daarbij op het feit dat het inkomen van een alleenstaande bejaarde met een inkomen van f 50 000 iets daalt terwijl dat van een alleenstaande werknemer met een inkomen vanaf f 200 000 toeneemt.

De in dit wetsvoorstel vervatte fiscale maatregelen beogen niet alleen een verbetering aan te brengen in het algemene koopkrachtbeeld, maar

ook een bijdrage te leveren aan de verbetering van de werkgelegenheids-situatie Deze tweeledige doelstelling komt tot uitdrukking in de samenstelling van het pakket fiscale maatregelen. De met het pakket beoogde koopkrachtverbetering is met name gericht op de onderkant van het inkomensgebouw. Deze doelstelling wordt, gelet op de in de bijlage bij de memorie van toelichting weergegeven inkomensgevolgen, gerealiseerd. Het uiteenlopen van de inkomensgevolgen van het pakket voor verschillende groepen belastingplichtigen houdt mede verband met het feit dat de onderdelen van het pakket per groep verschillend uitwerken. Zo werkt de verhoging van het arbeidskostenforfait alleen ten gunste van actieven. Dit onderdeel heeft derhalve geen invloed op de inkomenspositie van bejaarden en zelfstandigen. Gelet op het met de voorstellen beoogde doel, verbetering van het inkomensbeeld en het leveren van een bijdrage aan de werkgelegenheidssituatie, is naar ons oordeel het resulterende totaalbeeld aanvaardbaar.

Deze leden betwijfelen voorts of de tabellen in de bijlage bij de memorie van toelichting werkelijk de inkomensgevolgen van het onderhavige pakket fiscale maatregelen volledig weergeven, aangezien alle werknemers en het merendeel van de zelfstandigen en bejaarden er op vooruit gaan. Zij kunnen deze cijfers op het eerste gezicht moeilijk rijmen met de passage in de memorie van antwoord dat vanaf de derde schijf de verhoging van de basisaftrek en het arbeidskostenforfait geen compensatie meer bieden voor het terugnemen van de inflatiecorrectie.

Naar aanleiding hiervan merken wij op dat hier geen tovenaar aan het werk is geweest, zoals deze leden veronderstellen. De positieve inkomenseffecten die voor het merendeel van de belastingplichtigen optreden zijn verklaarbaar wanneer wordt bedacht dat het onderhavige voorstel leidt tot een belastingderving van circa 400 miljoen en een premiederving c.q. uitgavenstijging bij de fondsen van 2,3 miljard. De passage in de memorie van antwoord waarnaar deze leden verwijzen en die in tegenspraak lijkt met de tabellen in de memorie van antwoord, ziet niet op de inkomenseffecten van het wetsvoorstel, maar op het aangrijpingspunt van de derde schijf. Het aangrijpingspunt van die schijf komt als gevolg van de verhoging van de belastingvrije voet en van het arbeidskostenforfait enerzijds en het terugnemen van de inflatiecorrectie op de schijven anderzijds per saldo iets lager te liggen dan zonder maatregelen het geval zou zijn geweest. Dit resulteert echter, zoals blijkt uit tabel 1 van de memorie van toelichting, niet in negatieve inkomenseffecten voor werknemers met een inkomen in de derde schijf.

Deze leden concluderen vervolgens op basis van de berekeningen in bijlage II van de memorie van antwoord dat een belangrijk deel van de gunstige inkomenseffecten lijkt te moeten worden toegeschreven aan de grondslagversmalling voor de premieheffing. Zij vragen of de regering kan bevestigen dat de gevolgen daarvan in de vorm van hogere premies niet zijn meegerekend in de inkomenseffecten van het onderhavige pakket.

De effecten van de als gevolg van het fiscale pakket optredende versmalling van de heffingsgrondslag voor de volksverzekeringen zijn inderdaad niet in de tabellen verwerkt, zoals ook is aangegeven op blz. 3 en 4 van de memorie van toelichting. Dit hangt samen met het feit dat de grondslagversmalling als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel in samenhang moet worden gezien met de verhoging van de WAO-premie en de beperking van de premiestijging voor de volksverzekeringen, waartoe eveneens is besloten in het kader van het Beleidspakket inkomensbeleid en werkgelegenheid.

Op zichzelf bezien leidt het fiscale pakket tot een derving aan premies volksverzekeringen, die correspondeert met een tariefstijging van ruim 1%-punt. In samenhang met de verhoging van de WAO-premie ter grootte van 0,75%-punt is de verhoging van de premie volksverzeke-

ringen echter beperkt tot 0,4%-punt. De inkomenseffecten van het totale pakket inclusief premie mutaties, waarnaar deze leden vragen, zijn weergegeven in de Inkomensnota 1992 (Kamerstukken II, 1991-1992, 22 305, nrs. 1-2, blz. 17). Daarbij is rekening gehouden met de grondslagversmalling voor zover die in een stijging van de premie volksverzekeringen tot uitdrukking is gebracht, en met de verhoging van de WAO-premie.

Deze leden vragen verder hoe hoog de gecombineerde belasting- en premiedruk in de eerste schijf voor contribuabelen onder en boven 65 jaar in 1992 wordt en welk deel daarvan premie is. Ook informeren zij hoe hoog de premie zonder de grondslagversmalling van het fiscale pakket geweest zou zijn.

Het tarief van de eerste schijf voor niet-bejaarden zal in 1992 38,55% bedragen, waarvan 13% belasting en 25,55% premie volksverzekeringen. Voor bejaarden bedraagt het tarief 20,3%, waarvan 13% belasting en 7,3% premie. Het grondslagversmallend effect van het onderhavige wetsvoorstel op de premie volksverzekeringen is 0,4%-punt. Bij de indiening van het wetsvoorstel werd nog uitgegaan van een tarief van 39,6% (voor niet-bejaarden). Het verschil vloeit voort uit de recente besluitvorming over de stelselherziening ziektekosten.

Deze leden vragen zich af of een presentatie van de inkomenseffecten van dit soort inflatiegerelateerde ingrepen niet aan duidelijkheid zou winnen indien de verandering in de belastingdruk in de tijd zou worden afgezet niet tegen nominale bruto-inkomens maar tegen bruto-inkomens die in de tijd reëel gelijk blijven.

Dienaangaande merken wij op dat de in de memorie van toelichting weergegeven inkomenseffecten zijn berekend door de uitkomsten inclusief het voorstel te vergelijken met de uitkomsten bij ongewijzigd beleid. Voor beide situaties wordt daarbij uitgegaan van het jaar 1992. Hiermee wordt bereikt dat met de invloed van de inflatie geen rekening behoeft te worden gehouden. Hetzelfde geldt voor de loonontwikkeling van 1991 op 1992. Deze effecten worden uiteraard wel meegenomen in de koopkrachtberekeningen van het Centraal Planbureau.

Overigens vinden wij de door deze leden gebruikte term «inflatie-gerelateerde ingrepen», geen juiste benaming van de inhoud van het onderhavige wetsontwerp. Voorop in het wetsontwerp staat de wijziging van enkele fiscale grootheden ten behoeve van een zo goed mogelijk inkomens- en werkgelegenheidsbeleid.

Deze leden vragen in welke jaren de inflatiecorrectie sinds de invoering begin jaren zeventig is toegepast – geheel of voor 80% – en in welke jaren zulks niet is geschied en op welke gronden.

Een inflatiecorrectie zonder meer is toegepast in de jaren 1973, 1977, 1978, 1983, 1985, 1986, 1987, 1989 en 1991, in de eerste vier genoemde jaren overigens voor 80%. In de andere jaren is de automatische inflatiecorrectie in feite eveneens toegepast – in 1975, 1976 en 1980 voor 80% – maar in combinatie met tariefwijzigingen in velerlei gedaanten: verhogingen en verlagingen van de belastingvrije sommen, wijzigingen van de lengte van de tariefschijven, verhogingen en verlagingen van de schijfpercentages, tijdelijk of structureel, en al dan niet in een combinatie van deze varianten. In alle gevallen werden de maatregelen getroffen om redenen van budgettaire aard dan wel met het oog op de ontwikkeling van de koopkracht.

Op de vraag van deze leden naar het niveau van het maximumbedrag van het arbeidskostenforfait in de afgelopen 10 jaren kunnen wij antwoorden dat het maximumbedrag van dat forfait in de genoemde periode tot 1990 f 800 heeft bedragen. In het kader van de Oort-wetgeving is het maximumbedrag met ingang van 1990 verhoogd naar f 1000. Deze verhoging maakte onderdeel uit van een pakket maatregelen ter verbetering van de koopkracht. Door de aanvaarding van

een amendement van de Tweede-Kamerleden Vreugdenhil en De Grave (Kamerstukken, II 1988/89, 20 595, nr. 37) worden met ingang van 1990 de bedragen van het arbeidskostenforfait aan de inflatie aangepast. Voor 1990 resulteerde dit in een maximumbedrag van f 1015 en voor 1991 was dit bedrag f 1036. Wellicht ten overvloede wijzen wij erop dat uit het voorgaande niet de conclusie kan worden getrokken dat het forfait door het ontbreken van de inflatiecorrectie gedurende een reeks van jaren, thans niet toereikend zou zijn. Zoals in de schriftelijke behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer is opgemerkt, valt reeds 90 à 95% van het totale aantal belastingplichtigen met inkomsten uit tegenwoordige arbeid onder de bestaande 4%-regeling.

Deze leden vragen voorts naar de hoogte van het maximum van het arbeidskostenforfait indien dit, uitgaande van het niveau van 1982, telkens aan de inflatie zou zijn aangepast. Hierover merken wij het volgende op. In 1982 bedroeg het maximum van het forfait f 800. Aanpassing aan de inflatie zou, uitgaande van toepassing van 100% inflatiecorrectie, in 1992 hebben geleid tot een maximum arbeidskostenforfait van circa f 1 000.

De leden van de VVD-fractie constateren dat in het wetsvoorstel is uitgegaan van een inflatiepercentage van 3 terwijl inmiddels is komen vast te staan dat naar alle waarschijnlijkheid het inflatiepercentage over het jaar 1992 hoger zal zijn. Zij vragen nader in te gaan op de mogelijke negatieve gevolgen, met name voor de werkgelegenheid, van een hogere inflatie dan 3%.

Naar aanleiding van het door deze leden geconstateerde verschil merken wij op dat de in het wetsvoorstel genoemde 3% betrekking heeft op de inflatiecorrectie van het tarief van de loon- en inkomstenbelasting en derhalve geen betrekking heeft op een periode in de toekomst maar op een periode in het verleden. Het thans te hanteren percentage van de inflatiecorrectie is, overeenkomstig de wettelijke voorschriften dienaangaande berekend via nacalculatie en wel aan de hand van de gemiddelde prijsstijging in de periode van 1 juli 1990 tot en met 30 juni 1991 in vergelijking met de daaraan voorafgaande twaalfmaandsperiode en is geschoond voor de invloed van wijzigingen in de sfeer van de indirecte belastingen.

Bij de begrotingsvoorbereiding 1992 is uitgegaan van een inflatie (prijsindex gezinsconsumptie exclusief medische diensten) van 3% in 1992. Er bestaat thans geen aanleiding om rekening te houden met een wezenlijk ander verloop van de consumptieprijzen in 1992. Het verloop van de prijsindex gezinsconsumptie exclusief medische diensten in 1991 laat geen grote afwijking zien ten opzichte van de stijging met 3¼% die in de MEV werd geraamd.

Gezien het risico dat prijsstijgingen zich voortplanten via extra loonstijgingen is een beheerste prijsontwikkeling van groot belang. Een loon-prijsspiraal zou via een verslechtering van de concurrentiepositie schadelijke gevolgen hebben voor de werkgelegenheid. Het kabinet is van oordeel dat, met het oog op de dreigende daling van de werkgelegenheid en het te verwachten lage tempo van economische groei in 1992, een matiging van de inkomens ten gunste van de werkgelegenheid noodzakelijk is. Het kabinet beoogt onder meer met het fiscale pakket een zodanige lastenverlichting en -verschuiving tot stand te brengen dat met een loonstijging van 3% in de marktsector zou kunnen worden volstaan, zonder dat, door de bank genomen, verlies van koopkracht optreedt.

Deze leden vragen voorts of het wel redelijk is dat de burgers de lasten moeten dragen van het niet doorgaan van de inflatiecorrectie, terwijl er nu sprake is van een oplopende inflatie die in belangrijke mate is en wordt veroorzaakt door lastenverzwaringen van overheidswege.

Wij merken hierover op dat, gegeven de noodzaak tot een fors pakket van tekort beperkende maatregelen, een zekere lastenverzwaring onontkoombaar is. De hieruit resulterende prijsstijgingen of verhoging van *andere lasten voor burgers en bedrijven moeten mede worden gezien* tegen de achtergrond van een aantal bewuste afwegingen op het vlak van de volkshuisvesting, milieu en mobiliteit. Met het fiscale pakket wordt een bijdrage geleverd aan een acceptabel koopkrachtbeeld voor de verschillende inkomensgroepen.

Deze leden merken op het te betreuren dat het onderliggende wetsvoorstel reeds aan de orde is terwijl de Oort-evaluatie en de Stevensvoorstellen nog moeten komen. Wij willen hierbij opmerken dat besloten is tot een wijziging in de loon- en inkomstenbelasting vanuit de achtergrond dat op korte termijn maatregelen nodig zijn in het kader van het werkgelegenheids- en inkomensbeleid 1992. Naar ons oordeel staat het niet voorhanden zijn van de volledige Oort-evaluatie de beoordeling van het voorliggende wetsvoorstel niet in de weg. Met betrekking tot de relatie die de leden van de VVD-fractie leggen tussen dit wetsvoorstel en de Stevens-voorstellen willen wij het volgende opmerken. In de Tweede Kamer heeft de tweede ondergetekende gezegd dat het voorstel dat we hier behandelen weliswaar leidt tot een zekere mate van grondslagver-smalling, maar ook dat een aantal belastingplichtigen door de verhoging van de belastingvrije som buiten de heffing valt. Op zichzelf leidt dit tot een vereenvoudiging, wat in overeenstemming is met een van de hoofdpunten, te weten de vereenvoudigingsgedachte, in het rapport van de Commissie Stevens. Tevens is aldaar opgemerkt dat in reële termen sprake is van een tariefverhoging en van een versteiling van de progressie, maar dat de tarieven in de wet niet zijn veranderd. Bovenal zij evenwel bedacht dat de Stevens-voorstellen voorzien in een geheel nieuwe tarief-structuur. Daaraan doen de huidige voorstellen niets toe of af.

De leden van de SGP-fractie vragen om de alternatieven te noemen die zijn onderzocht bij de totstandkoming van het voorliggende wetsvoorstel. Zoals ook in de schriftelijke voorbereiding van de besluitvorming in de Tweede Kamer aan de orde is geweest, is het voorliggende wetsvoorstel tot stand gekomen vanuit de doelstelling het werkgelegenheids- en inkomensbeleid 1992 te verbeteren en daarbij verschillende factoren zoals de huidige budgettaire situatie in acht te nemen. De huidige budgettaire situatie en de bestaande collectieve lastendruk hebben er bij voorbeeld toe geleid dat in beginsel is gekozen voor een herschikking. Hiermee houdt het inzetten van de inflatiecorrectie nauw verband. Voorts heeft de opzet een verbetering te bewerkstelligen in de werkgelegenheid en de afstand tussen actieven en inactieven te vergroten ertoe geleid dat gekozen is voor verhoging van het arbeidskostenforfait. Gekozen is voor het verhogen van de belastingvrije sommen aangezien dit een zeer effectief middel is voor het verbeteren van inkomensposities onderin het inkomensgebouw. Met alternatieven als een verlaging van de tarieven zijn bij voorbeeld niet dezelfde effecten te bereiken. Met dit wetsvoorstel kan derhalve op een zo «goedkoop» mogelijke wijze met specifieke maatregelen een bijstelling van het werkgelegenheidsbeleid en het inkomensbeleid worden bereikt.

Met betrekking tot de vraag van deze leden naar het programma van bezuinigingen en vermindering van de uitgaven willen wij in eerste instantie de Tussenbalans-discussie in herinnering brengen waarbij op hoofdlijnen is aangegeven hoe de budgettaire problematiek in deze kabinetsperiode zou worden aangepakt. In de begrotingsvoorbereiding van 1992 is tot nadere invulling gekomen van deze hoofdlijnen. In de miljoenennota 1992 (Kamerstukken, II, 1991-1992, 22 300, nr. 1) is op blz. 40, tabel 3.3.2, een cijfermatig overzicht gegeven van het beleids-pakket 1992-1994.

Deze leden vragen tevens met betrekking tot het programma van bezuinigingen en vermindering van uitgaven of zij eruit kunnen opmaken dat alle lucht uit de begroting is verdwenen. Naarmate verder wordt gegaan op het terrein van bezuinigingen zal het inderdaad moeilijker worden om nadere maatregelen te treffen. Dat neemt uiteraard niet weg dat in de toekomst of bij onvoorziene omstandigheden zoals een tegenvallende groei van de wereldhandel, het noodzakelijk zal kunnen zijn om maatregelen te treffen.

De leden van de VVD-fractie vragen welke pogingen het kabinet inmiddels heeft ondernomen om de inflatie te bestrijden. Hierover merken wij het volgende op. Een noodzakelijke voorwaarde voor een beheerste prijsontwikkeling is een evenwichtig monetair beleid. Het Nederlandse monetaire beleid is gericht op het vermijden van een overmatige binnenlandse geldcreatie en levert daarmee een belangrijke bijdrage aan een beheerste prijsontwikkeling. Uiteraard kan de prijsontwikkeling niet volledig met monetaire instrumenten beheerst worden. De recent opgetreden versnelling in het prijsstijgingstempo is in gang gezet vanuit het buitenland en nadien versterkt door binnenlandse impulsen (loonkosten, winstmarges en van overheidswege doorgevoerde prijsverhogingen). Voorkomen dient te worden dat de inflatie verder wordt aangewakkerd via een loon-prijsspiraal. Het fiscale pakket dient mede tegen deze achtergrond te worden gezien. Met het fiscale pakket wordt voor een groot deel van de werknemers in de marktsector een koopkrachtverbetering gerealiseerd. Langs deze weg beoogt de regering een bijdrage te leveren aan de totstandkoming van een gematigde loonkostenontwikkeling in het economisch moeilijke jaar 1992.

De leden van de SGP-fractie vragen of inmiddels informatie over de hoogte van het arbeidskostenforfait in andere landen en de oorzaken daarvan is verzameld. De toezegging in de plenaire behandeling in de Tweede Kamer deze informatie te verschaffen willen wij graag, ook ten aanzien van de Eerste Kamer, gestand doen. Op dit moment is deze informatie echter nog niet voorhanden. Overigens is in de Memorie van Antwoord (Kamerstukken, II, 1991/92, 22 352, nr 5, blz. 9) aangegeven op welk niveau het maximum van het arbeidskostenforfait in de ons omringende landen ligt.

Deze leden vragen ten slotte of op verzoek van de Tweede Kamer nog nadere gegevens verstrekt zijn over de inkomensgevolgen van wetsvoorstel 21 592 (Wet stelselherziening ziektekostenverzekering (tweede fase)).

Deze gegevens zijn inderdaad aan de Tweede Kamer verstrekt bij brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 22 november 1991, welke brief als kamerstuk nr. 9 is toegevoegd aan de schriftelijke stukken. In deze brief is tevens nader inzicht geboden in de totale inkomenseffecten in 1992 die, onder andere als gevolg van het onderhavige wetsvoorstel, optreden voor bejaarden met een inkomen vanaf f 50 000.

De Minister van Financiën,
W. Kok

De Staatssecretaris van Financiën,
M. J. J. van Amelsvoort