

Vergaderjaar 1991-1992

22 352

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

Nr. 4

VOORLOPIG VERSLAG

Vastgesteld 30 oktober 1991

De vaste Commissie voor Financiën¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer van haar voorlopige bevindingen als volgt verslag uit te brengen.

Inleiding

De leden van de CDA-fractie hadden reeds tijdens de Algemene politieke en financiële beschouwingen in algemene zin ingestemd met een herschikking in het fiscale pakket 1992. Met betrekking tot de concrete uitwerking in dit wetsvoorstel wilden zij nog enkele opmerkingen maken.

Ook de leden van de PvdA-fractie merkten op dat zij reeds eerder, bij de Algemene politieke en financiële beschouwingen hadden ingestemd met de voorliggende maatregelen. Zij onderschreven de opvatting van de regering dat van deze maatregelen tezamen, door de positieve inkomensontwikkeling die zij genereren, een matigend effect op de loonvorming en daarmee op de loonkosten zal uitgaan. Door de inzet van zogenaamde inflatiecorrectiemiddelen wordt bovendien het inkomensbeeld in evenwichtige zin bijgesteld, zonder dat het financieringsstekort hiervoor behoeft te worden belast.

De leden van de PvdA-fractie deelden de afweging die aan het inzetten van het fiscale instrument is voorafgegaan, in het bijzonder het belang van het werkgelegenheids- en inkomensbeleid dat daarbij centraal heeft gestaan.

De leden van de VVD-fractie waren verwonderd over het feit dat de onderhavige fiscale maatregelen onderdeel zouden zijn van een Beleidspakket 1992 voor de bevordering van de werkgelegenheid. In de eerste plaats maken deze maatregelen deel uit van een fiscale lastenverzwaring van in totaal 1,5 mld. in 1992. Uit geen bij deze leden bekende studie blijkt dat lastenverzwaring een positief effect heeft op de werkgelegenheid. In de tweede plaats wordt nergens in de memorie van toelichting in kwalitatieve of in kwantitatieve vorm aannemelijk gemaakt, dat de drie onderhavige maatregelen, waarvan de inflatiecorrectiebe-

¹ Samenstelling:

Leden: Van Houwelingen (CDA), Schutte (GPV), De Korte (VVD), Tommel (D66), Linschoten (VVD), Paulis (CDA), Vermeend (PvdA), Brouwer (Groen Links), G.H. Terpstra (CDA), Melkert (PvdA), fung. voorzitter, Smits (CDA), Reitsma (CDA), Vreugdenhil (CDA), Vriens-Auerbach (CDA), Van Rijn-Vellekoop (PvdA), Van der Vaart (PvdA), G. de Jong (CDA), Ybema (D66), vacature PvdA, A. de Jong (PvdA), Kersten (PvdA), Van Heemst (PvdA).

Plv. leden: Van Rey (VVD), Leers (CDA), Van Dis (SGP), Van Erp (VVD), Groenman (D66), Weisglas (VVD), Gerritse (CDA), Schoots (PvdA), Rosenmöller (Groen Links), Hillen (CDA), Van Traa (PvdA), Wolters (CDA), Van de Camp (CDA), Schartman (CDA), De Leeuw (CDA), Van Zijl (PvdA), Verspaget (PvdA), Van Iersel (CDA), Wolffensperger (D66), Van Nieuwenhoven (PvdA), vacature PvdA, Van Otterloo (PvdA), Leerling (RPF).

vriëzing een lastenverzwaring en de verhoging belastingvrije som en arbeidskostenforfait een lastenverlichting betekenen, per saldo een gunstig effect hebben op de werkgelegenheid in 1992 of daarna. Integendeel, de werkgelegenheid daalt in 1992 voor het eerst sinds jaren met 8000 arbeidsjaren. Ook herinnerden de leden van de VVD-fractie de minister en de staatssecretaris eraan, dat zij beiden eerder in het openbaar een bevroëzing van de inflatiecorrectie afwezen op grond van de negatieve effecten voor de werkgelegenheid.

Deze leden vroegen dan ook de werkgelegenheidseffecten in 1992 en daarna kwantitatief nader te onderbouwen. Indien de regering de bevordering van de werkgelegenheid niet kan waarmaken, dient het woord werkgelegenheidsbeleid alsnog uit de aanhef geschrapt te worden.

Na kennisneming van de tabellen met de samengestelde inkomenseffecten van de drie maatregelen uit het wetsvoorstel, konden de leden van de VVD-fractie maar tot één conclusie komen: deze maatregelen beogen een nivellerend inkomensbeleid waar de werkgelegenheid op korte noch op lange termijn op enigerlei wijze mee is gediend. Daarom heeft de VVD-fractie aan de vooravond van de Algemene politieke en financiële beschouwingen een alternatief beleidspakket 1992 gepresenteerd (TK 22 300, nr. 7). In dat beleidspakket worden de fiscale lastenverzwaringen van de regering van 1,5 mld. in 1992 ongedaan gemaakt. Het VVD-alternatief bevat tevens voorstellen – namelijk volledig herstel van de inflatiecorrectie en ongedaanmaking van de lesgeldverhoging – die de nivellering in het bijzonder ten nadele van de middengroepen wegnemen. Daaruit resulteert een inkomensbeeld dat spoort met de aanbevelingen van de Raad van State. Deze leden constateerden dat de regering stilzwijgend voorbijgaat aan de opvallende kritiek van de Raad van State op dit punt. Zij vroegen of hier het bekende gezegde geldt: Wie zwijgt stemt toe.

De regering meent dat de huidige budgettaire situatie, rekening houdende met de bestaande collectieve lastendruk, vergt dat de maatregelen van het fiscale pakket 1992 worden getroffen door middel van een herschikking. Waarom heeft de regering niet gekozen voor een verdere bezuiniging? Die ligt gegeven de budgettaire situatie en de bestaande te hoge collectieve lastendruk toch het meest voor de hand?

De leden van de D66-fractie hadden met belangstelling van dit wetsvoorstel kennis genomen.

Zoals vermeld in de considerans van het wetsvoorstel vindt de voorgestelde wijziging plaats in het kader van het werkgelegenheids- en inkomensbeleid. In de memorie van toelichting is echter geen aparte paragraaf opgenomen over de werkgelegenheidseffecten van het wetsvoorstel. Kan de regering daarom een overzicht verstrekken van de te verwachten werkgelegenheidsaspecten van het wetsvoorstel?

De leden van de fractie van Groen Links hadden met belangstelling kennis genomen van de voorstellen tot wijziging van de loon- en inkomstenbelasting in het kader van het werkgelegenheids- en inkomensbeleid. Hoewel deze leden anders dachten over een goede, dat wil op de eerste plaats zeggen rechtvaardige, verdeling van de belastingheffing en zij daarom zeer kritisch waren over het totale inkomensbeleid van de regering, merkten zij op globaal te kunnen instemmen met de hier voorgestelde maatregelen. De gedachte van de regering echter dat de «afstand» tussen actieven en niet-actieven moet worden vergroot en dat de uitwerking hiervan in de vorm van verhoging van het arbeidskostenforfait zou moeten gebeuren, is voor nadere discussie vatbaar. Immers, het netto-inkomen van de niet-actieven is de laatste tien jaar sterk

achtergebleven bij de algemene welvaartsontwikkeling. Door de verhoging van het arbeidskostenforfait wordt die afstand alleen maar groter. Dat staat los van de beoordeling van de financiële prikkel van het arbeidskostenforfait voor werkenden.

De leden van de SGP-fractie hadden waardering voor het beleid dat ten doel heeft te komen tot zo goed mogelijke bevordering van werkgelegenheid en koopkrachtbehoud, terwijl daarnaast de structureel slechte positie van de schatkist niet toelaat de daaraan verbonden kosten ten laste van het financieringstekort te brengen. De vraag is wel gewettigd of de keuze van de maatregelen in alle opzichten de toets van kritiek kan doorstaan.

De leden van de GPV-fractie hadden met enige terughoudendheid kennis genomen van het onderhavige beleidspakket. Naar hun oordeel was de samenstelling van dit pakket in overwegende mate bepaald geworden door inkomenspolitieke overwegingen, terwijl de inkomstenbelasting geen goed instrument is voor inkomensbeleid. Werkgelegenheidsmotieven speelden slechts een ondergeschikte rol, en fiscale motieven leken praktisch helemaal afwezig.

Het lid van de RPF-fractie had met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Hij stelde vast dat het pakket fiscale maatregelen een onderdeel vormt van een breder werkgelegenheids- en inkomensbeleid, dat op hoofdlijnen al door de Kamer is aanvaard in de openbare beraadslagingen van 28 augustus 1991 over de WAO-problematiek en de koppeling en bij de Algemene politieke en financiële beschouwingen.

Fiscaal pakket 1992

Dit wetsvoorstel houdt een verhoging in van de belastingvrije som van f 425, aldus de leden van de VVD-fractie. Daarnaast wordt het arbeidskostenforfait verhoogd van 4 tot 5% en het maximum met f 450. Dat levert een positieve inkomensontwikkeling op. Daartegenover wordt de inflatiecorrectie 1992 op de schijflengten teruggenomen. Dat betekent een negatieve en nivellerende inkomensontwikkeling. De leden van de VVD-fractie stelden daar een alternatief fiscaal pakket tegenover, dat bestaat uit: volledige toepassing van de inflatiecorrectie, verhoging van de belastingvrije som met f 350 verhoging van het arbeidskostenforfait conform het voorstel van de regering en verlaging van het hoge BTW-tarief met ½%-punt met ingang van 1 april 1992.

regeringsvoorstel		VVD-voorstel	
1) terugnemen inflatiecorrectie op de schijflengten	(1120)*	1) volledige inflatiecorrectie	0
2) verhoging basisaftrek met f 425	1005	2) verhoging basisaftrek met f 350	805
3) verhoging arbeidskostenforfait	470	3) verhoging arbeidskostenforfait	470
		4) verlaging hoge BTW-tarief met 0,5%	580
4) fiscale verlichting	355	5) fiscale verlichting	1855

*: () betekent lastenverzwaring

Uit deze vergelijking tussen het regeringsvoorstel en het VVD-alternatief blijkt, dat het VVD-voorstel 1,5 mld. meer lastenverlichting betekent.

In de memorie van toelichting is voorts sprake van een «overige dekking» van 190 mln. en van «overige fiscale voorstellen van 230 mln». De VVD-leden vroegen een overzicht en uitsplitsing van deze ongespecificeerde posten. Ook de leden van de D66-fractie vroegen hiernaar.

Volgens de memorie van toelichting bedraagt de totale dekking 1815 miljoen, zo merkten de leden van de D66-fractie op. Van deze 1815 miljoen wordt 1705 miljoen aangewend om het wetsvoorstel te financieren. Er resteert dus voor 1992 een kasmatige overdekking van 110 miljoen. Deze kasmatige overdekking moet volgens de Miljoenennota bijdragen aan de reductie van het financieringstekort. In de Miljoenennota wordt hierover voorts door de regering opgemerkt dat het duidelijk is dat onderdelen van het voor 1992 voorgestelde algemene beleidspakket gevolgen zullen hebben voor de belastingopbrengst.

De regering denkt hierbij aan een maatregel als de voorgestelde verhoging van de WAO-premie en de gedragsreacties ten gevolge van de voorgestelde verhoging van de tabaksaccijns. Om te vermijden dat tegenvallers optreden heeft de regering hiermee rekening gehouden bij de aanwending. De leden van de D66-fractie verzochten de regering in dit kader aan te geven welk gedeelte van de kasmatige overdekking vermoedelijk zal kunnen worden aangewend voor een werkelijke reductie van het financieringstekort.

Nadere afweging

Met instemming hadden de leden van de CDA-fractie kennis genomen van het feit dat hierbij verschillende onderdelen van het fiscale pakket in het wetsvoorstel aan de orde zijn gesteld. Zij vroegen of dit als een trendbreuk kan worden gezien naar de toekomst. Wel is het daarbij van belang welke overwegingen zullen gelden en welke criteria zullen worden gehanteerd voor de keuze van samenhangende pakketten.

In dit verband vroegen zij waarom in dit geval de verhoging van het arbeidskostenforfait is meegenomen en of er daarom geen reden was voor medeondertekening door de minister van Sociale Zaken.

In het advies van de Raad van State wordt terecht gewezen op de samenhang tussen de effecten van dit wetsvoorstel en andere maatregelen die de koopkracht beïnvloeden. De koopkrachttabellen die als bijlagen zijn verstrekt, hebben daardoor een relatieve betekenis. Toch hebben zij een doorslaggevende rol gespeeld bij de gekozen methodiek. Deze leden vroegen of alternatieven wel in voldoende mate in beschouwing zijn genomen tegen de achtergrond van de algemene koopkrachtontwikkeling. Het achterwege laten van de inflatiecorrectie op de lengte van de schijven hadden deze leden alleen voor 1992 aanvaard. Immers, deze operatie heeft ook veel nadelen.

Hoewel zij erkenden dat over de voorstellen van de Commissie-Stevens nog geen regeringsstandpunt is opgesteld, is dit wetsvoorstel toch strijdig met de argumenten van de commissie om juist te komen tot een verlenging van de eerste schijf.

De leden van de CDA-fractie konden instemmen met de noodzaak maatregelen te nemen om het verschil tussen het netto loon en de netto uitkering te vergroten. Zij zouden het op prijs stellen indien de regering nadere informatie kan verschaffen met betrekking tot de effectiviteit van de voorgestelde verhoging van het arbeidskostenforfait ook in relatie met alternatieve oplossingen.

Met betrekking tot het voorstel de inflatiecorrectie terug te nemen viel

het de leden van de PvdA-fractie op dat in het nader rapport wordt gewezen op de «bestaande scherpe progressie» in de loon- en inkomstenbelasting (LB/IB) in ons land. Deze leden konden deze stelling moeilijk rijmen met de volgende gegevens.

Voor meer dan 3/4 van de LB/IB-plichtigen geldt een maximaal tarief van 13%.

– Voor ongeveer 19% van de LB/IB-plichtigen geldt voor een deel van het inkomen een toptarief van maximaal 50% en voor slechts ongeveer 3,5% van de LB/IB-plichtigen geldt voor een deel van het inkomen een toptarief van 60%.

Bij bovenstaande tariefgegevens dient bovendien te worden bedacht dat de feitelijke belastingdruk danwel belastingprogressie als gevolg van de belastingvrije sommen en aftrekposten (uitholling heffingsgrondslag) een aanzienlijk gematigder beeld te zien geeft. Dit beeld is als volgt.

– Voor meer dan 97% van de LB/IB-plichtigen in 1990 ligt de gemiddelde belastingdruk van de LB/IB in % van het brutoloon/inkomen tussen 10 en 25%.

Voor de resterende 3% LB/IB-plichtigen ligt deze gemiddelde druk tussen 35 en 44%.

In het rapport van de Commissie-Stevens wordt dan ook geconcludeerd dat de druk van de loon- en inkomstenbelasting in Nederland lager ligt dan in vele andere Westerse industrielanden, zoals België, Duitsland en de Verenigde Staten.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat zij bovenstaande gegevens hadden aangehaald om een meer genuanceerd beeld te geven van de belastingdruk danwel progressie in Nederland.

Met betrekking tot de inflatiecorrectie vroegen deze leden of het waar is dat Nederland zowel in OESO- als EG-verband een uitzonderingspositie inneemt. Kan een OESO/EG-overzicht worden verstrekt van de wijze waarop in andere landen al dan niet rekening wordt gehouden met de inflatie in de loon- en inkomstenbelasting?

Met betrekking tot het verhogen van het arbeidskostenforfait en de verhoging van de belastingvrije sommen merkten deze leden op dat de motivering daarvan vooral stoelt op het voorgestane werkgelegenheids- en inkomensbeleid. Tegen die achtergrond onderschreven zij de afwegingen die daaraan ten grondslag liggen.

Aan het inzetten van het fiscale instrument in het beleidspakket is een «diepgaande afweging» voorafgegaan. De leden van de VVD-fractie vroegen waaruit die diepgaande afweging heeft bestaan. Ook vroegen zij of het bruto-netto traject voor de actieven zo op de beste wijze is bereikt, zoals in de memorie van toelichting is gesuggereerd. Daarom vroegen deze leden of de regering het bruto-netto traject wil geven vóór en ná de toepassing van het fiscale beleidspakket in 1992 voor de categorieën minimumloon, modaalloon, 1,5x modaalloon, 2x modaalloon en 4x modaalloon (gedifferentieerd naar alleenstaande, alleenverdiener en tweeverdiener). Zij vroegen bij deze berekening tevens rekening te houden met de premieverhoging die noodzakelijk is als gevolg van de grondslagverkleining die voortvloeit uit het fiscaal pakket 1992. Ter vergelijking vroegen zij deze berekeningen op gelijke wijze uit te voeren aan de hand van het VVD-alternatief. Deze leden vroegen welke verhoging van de tarieven noodzakelijk zou zijn indien de regering niet gekozen had voor het terugnemen van de inflatiecorrectie op de schijven maar voor een tariefmaatregel met dezelfde opbrengst.

Met de Raad van State hadden de leden van de VVD-fractie het terugnemen van de inflatiecorrectie op de schijflengten in de memorie van toelichting opgevat als een eenmalig gebeuren. Eén keer is al ernstig genoeg. De Raad vindt dan ook dat het voorstel als het onderhavige zich

niet voor herhaling leent. Het antwoord van de regering bevestigt volgens deze leden het bange vermoeden dat herhaling van deze economische slechte maatregel geenszins moet worden uitgesloten. Deze leden konden de volgende passage in het Nader Rapport niet anders interpreteren.

«De Raad leest in de memorie van toelichting dat het terugnemen van de inflatiecorrectie op de schijflengten als een eenmalig gebeuren wordt aangemerkt. Anders dan de Raad meent is het niet de bedoeling geweest een zodanige uitspraak in de memorie van toelichting op te nemen. In de memorie is slechts aangegeven wat het effect is als de inflatiecorrectie op de schijven eenmaal wordt teruggenomen». Kortom, in 1993 zal de regering – evenals in 1992 – voor de vraag staan of een bruto-verdeling van de collectieve inkomens (die nu nog deel uitmaakt van de veronderstellingen in de meerjarenramingen) wel financieel inpasbaar is. Een vervanging van de bruto-koppeling door een netto-koppeling ligt dan in 1993, gegeven de grote politieke gevoeligheid van de koppeling, opnieuw in het verschiet. En daarmee lijkt ook het lot van de inflatiecorrectie in 1993 al op voorhand beslecht. De leden van de VVD-fractie zagen dit dan ook als reden dat de regering de suggestie van éénmaligheid van de Raad van State niet in de memorie van toelichting wilde overnemen. Als dit niet zo is, wilden deze leden dit graag vernemen.

Het fiscaal pakket 1992 leidt tot een grondslagversmalling die overeenkomt met een premiederving van ruim 2 mld. Deze grondslagversmalling leidt tot een forse stijging van het premiepercentage en daarmee tot een verhoging van de marginale druk in de eerste schijf. Deze leden hoopten dat die nader zichtbaar wordt bij de presentatie van het gevraagde cijfermateriaal met betrekking tot het bruto-netto traject. Voorts vroegen deze leden wat na verwerking van het beleidspakket het nieuwe laagste tarief voor niet-bejaarden en bejaarden zal worden.

In de memorie van toelichting wordt de indruk gewekt dat de regering met het fiscaal pakket 1992 aansluit bij de voorstellen van de Commissie-Stevens. De leden van de VVD-fractie betwijfelden dit in sterke mate.

1. De Commissie-Stevens had onder meer tot opdracht te streven naar grondslagverbreding (als onderdeel van de trits «vereenvoudiging, verlaging en verbreding»). Het regeringsvoorstel leidt tot een grondslagversmalling overeenkomend met een premiederving van ruim 2 mld.

2. De Commissie-Stevens stelt voor de tarieven te verlagen naar 33,6% en 55%. Het regeringsvoorstel leidt tot een feitelijke verhoging van de drie «Oort»-tarieven. De twee hoogste tarieven worden immers feitelijk verhoogd als gevolg van het terugnemen van de inflatiecorrectie 1992 op de schijflengten. Daarover hadden deze leden hiervoor reeds een vraag gesteld. Het antwoord daarop zal een en ander verduidelijken.

3. De Commissie-Stevens doet voorstellen om de steile progressie te verminderen. Het regeringsvoorstel leidt tot een verdere versteiling van die progressie. De regering geeft dit in de memorie van toelichting toe.

4. De Commissie-Stevens houdt vast aan onverkorte toepassing van de inflatiecorrectie. De regering maakt die in 1992 grotendeels ongedaan en sluit toekomstige herhaling zelfs niet uit. Door het terugnemen van de inflatiecorrectie wordt de eerste belastingschijf verkort, hetgeen een doorkruising is van het voorstel van de Commissie-Stevens om de eerste schijf te verlengen tot f 57 000. Eigenlijk is de beperking van de inflatiecorrectie de grootste inbreuk op het gedachtengoed van de Commissie-Stevens.

Alleen de verhoging van het arbeidskostenforfait lijkt aan te sluiten bij de voorstellen van de Commissie-Stevens. De leden van de VVD-fractie vroegen een nadere vergelijking tussen het regeringsvoorstel en het voorstel van de Commissie-Stevens op dit punt. Is één van de verschillen niet dat bij de Commissie-Stevens tegelijkertijd het kostenforfait voor niet-actieven wordt teruggebracht tot f 150? Het maximum is de afgelopen 25 jaar aanzienlijk achtergebleven bij de geldontwaarding. Kan de regering aangeven wat het forfaitpercentage is en waar het maximum

ligt in de omringende EG-landen? Met het oog op het Europa zonder grenzen moet harmonisatie op dit punt net als op het terrein van de tarieven toch een belangrijke invalshoek zijn?

De leden van de D66-fractie merkten op dat door de voorgestelde verhoging van het arbeidskostenforfait en van de belastingvrije som de heffingsgrondslag voor belasting- en premieheffing kleiner zal worden. In de memorie van toelichting wordt onder andere vermeld dat deze grondslagversmalling geïsoleerd gezien leidt tot een stijging van het premiepercentage en daarmee tot een verhoging van de marginale druk in de eerste schijf. Kan de regering een overzicht geven van de geraamde percentages van de eerste schijf voor de jaren 1992, 1993 en 1994?

De leden van de D66-fractie hadden voorts nota genomen van de opmerking in de memorie van toelichting dat het terugnemen van de inflatiecorrectie op de schijflengten eenmalig is. Betekent dit dat de regering voor 1993 uitgaat van het herstel van de koppeling? Zo nee, welke opvattingen heeft de regering dan over de budgettaire dekking van een gelijkmatiger inkomensontwikkeling tussen de collectieve sector en de marktsector? Hoeveel zal het herstel van de inflatiecorrectie in 1993 kosten, uitgaande van het huidige inflatiepercentage? Is hiermee rekening gehouden bij het tijdschema voor het terugdringen van het financieringsstekort voor 1993 en 1994?

Over het drietal voorgenomen maatregelen wilden de leden van de Groen Links-fractie enkele vragen stellen.

In de memorie van toelichting is een kanttekening geplaatst bij het verhogen van de basisaftrek en het arbeidskostenforfait: meer («kleine») deeltijdwerkers zullen buiten belastingheffing en dus ook buiten heffing voor volksverzekering gaan vallen; een versmalling van de grondslag, wat tegengesteld is aan het doel van de Commissie-Oort, de Commissie-Stevens en de regering. Deze leden merkten hierover op dat dit een eenzijdige benadering is. Want als de regering meer mensen met een laag inkomen belastingen en premies wil laten betalen, dan zullen de bruto inkomens omhoog moeten en daarmee is de cirkel rond: een verhoging van de loonkosten is voor de werkgelegenheid ongunstig. Deze leden herinnerden aan de discussie ten tijde van de behandeling van de wetsvoorstellen in het kader van de «Oort»-operatie, waarbij het toenmalige kabinet weigerde om de premies volksverzekeringen ook te heffen over de tweede en hogere schijven, waardoor van een aanzienlijke verbreding van de grondslag is afgezien.

Bij het voorstel tot verhoging van het arbeidskostenforfait konden de leden van de Groen Links-fractie zich niet aan de indruk onttrekken dat deze aftrekpost langzamerhand gekoesterd gaat worden als denivellerend instrument tussen actieven en niet-actieven en dat de oorspronkelijke bedoeling van het forfait steeds verder zoek raakt. Zij vroegen de regering of het mogelijk is een overzicht te verstrekken van de verschillen tussen het netto-minimumloon en netto-uitkeringen. Is het arbeidskostenforfait het enige verschil of zijn er nog meer factoren die de bedoeling van de netto-netto-koppeling ontkrachten?

In de memorie van toelichting wordt gesproken van een vereenvoudigingswinst; wat wordt hiermee bedoeld, zo vroegen deze leden.

In het bijzonder het onderdeel beperking van de inflatiecorrectie – alleen voor 1992, en alleen op de schijflengtes – roept weerstanden op, merkten de leden van de SGP-fractie op. De discussie heeft niet alleen betrekking op het fenomeen van sluipende belastingverhoging, maar ook op de positie van Nederland in het licht van de belastingdruk in Europees en internationaal kader. Laat de grondslagversmalling beperkt mogen zijn, deze leden wezen er op dat de trend van de laatste jaren juist gericht is op verbreding daarvan. Zowel destijds de Commissie-Oort als nu de Commissie-Stevens bepleiten dat. Staat het voorstel daar niet haaks op? In dit verband wezen zij op hetgeen in de eerste alinea onder

Nadere Afweging wordt gezegd over de voorstellen «.....vooral met het oog op de fiscale ontwikkelingen in de toekomst».

De daarop volgende alinea's spreken dan over de aan de voorstellen inherente versmalling en de groeiende mogelijkheid dat hoe meer «lage jaarinkomens» er komen hoe minder wordt bijgedragen aan de belasting-opbrengst (erosie van de opbrengst loon- en inkomstenbelasting). Zouden deze ontwikkelingen niet eerder moeten leiden tot verbreding dan tot versmalling? Gerelateerd aan de premiesector moet hetzelfde worden gezegd. De leden hier aan het woord vroegen om nader commentaar. Zij waren van mening dat iedereen die inkomen verkrijgt zijn of haar steentje moet bijdragen aan de financiering van de overheidsuitgaven, uiteraard naar reële draagkracht.

De leden van de SGP-fractie vonden dat de inflatiecorrectie eigenlijk een «must» is. De wijze waarop de correctie wordt teruggenomen – weliswaar via een omweg maar door uitdrukkelijk daartoe te besluiten – leek hun een juiste weg. Laat het echter een *eenmalig* gebeuren zijn. Zeker in het licht van de hoogte van de tarieven is een eerder vallen onder de tweede, respectievelijk derde schijf een behoorlijke aderlating (16% respectievelijk 26% meer ten opzichte van de eerste schijf en 10% meer ten opzichte van de tweede schijf).

Het was de leden van de SGP-fractie opgevallen dat de Raad van State in zijn advies, kennelijk denkend aan de visie van het CDA, sprak van een eenmalig gebeuren, terwijl de regering in het Nader rapport daar afstand van nam. Moesten zij uit dit gegeven afleiden dat de regering een vervolgooperatie op dit punt niet uitsluit?

Het leek hun wenselijk terzake een duidelijke uitspraak van de regering te krijgen. Kan overigens de opbrengst van het niet doorgaan van de inflatiecorrectie voor de drie schijven afzonderlijk worden gegeven?

De leden van de SGP-fractie hadden evenals de regering oog voor de positieve invloed van de voorstellen op koopkrachtbehoud (verhoging belastingvrije som) en werkgelegenheid (hoger arbeidsforfait).

Er is jarenlang vanuit de linkerzijde van de Kamer gewezen op de tweedeling in de maatschappij. Deze leden vroegen of de voorstellen niet eveneens in zekere zin daaraan mank gaan. Immers, de kloof tussen actieven en niet-actieven wordt groter, hoezeer die ook bij kan dragen aan een grotere inspanning om werk te zoeken. Zal er toch niet eerder sprake kunnen zijn van verschuiving van werkgelegenheid dan van meer werkgelegenheid?

Deze leden vroegen ook naar gegevens die kunnen laten zien hoe de verdeling van inkomstenstrekkingen is over de drie schijven. Kunnen die worden verstrekt zowel vóór als na de voorstellen in dit wetsvoorstel? Kan ook een financiële begrenzing worden gegeven van de midden-respectievelijk hogere inkomensgroepen?

De leden van de SGP-fractie vonden de redenering dat weliswaar de inflatiecorrectie voor 1992 sterk wordt beperkt – het betreft 3% correctie – maar dat daartegenover de verlenging van het basisbedrag tezamen met de verhoging van het arbeidskostenforfait de nodige verzachting kunnen aanbrengen, op zich zelf juist. Gaat de regering dan echter niet te gemakkelijk voorbij aan het gegeven, dat via algemene loonstijgingen, zowel in de particuliere als in de collectieve sector en vaak nog te vermeerderen met de post incidentele verhogingen, de hogere belasting het «voordeel» van vrije voetverlenging en arbeidskostenforfaitverruiming sterk overtreft?

Met betrekking tot het arbeidskostenforfait wezen de leden van de SGP-fractie erop dat dit een van de onderdelen is van de voorstellen van de Commissie-Stevens. Hoewel die voorstellen gebaseerd waren op het jaar 1990, vroegen zij of met dit «vooruit grijpen» toch geen geweld wordt gedaan aan het karakter daarvan. «Graag of niet» luidde de titel van het rapport en dat betekent toch integrale invoering?

Deze leden hadden wel begrip voor deze inbreuk maar zij zetten vraagtekens bij de visie, zoals zij die lazen, dat integraal slaat op het jaar van invoering. Dat kan toch slechts betekenen dat alsdan de regeling van het arbeidskostenforfait nu alsdan wordt ingepast.

Deze leden waren het overigens met de regering eens dat het huidige forfait in verreweg de meeste gevallen meer dan voldoende is om de kosten te dekken. Tussen 25% en 40% van de kleine zelfstandigen hebben een inkomen op of omstreeks het minimumniveau. Voor hen geldt geen «vrijgevige» fiscus. Moeten zij dan het kind van de rekening worden? Ook voor hen geldt toch het adagium «reserveren, investeren en concurreren»? Kan de positie van deze groep nader worden belicht in het kader van de wetsvoorstellen?

In het kader van het forfait komt wel meer op de voorgrond te staan dat de verhoging van het forfait in feite in veel gevallen een doodgewone belastingverlaging betekent. Wordt dan het principe van kosten van verwerking geen geweld aangedaan? Komt hierdoor geen frictie met adagium: geen privileges op het stuk der belastingen? De leden hier aan het woord dachten daarbij ook aan de grote groep van niet-actieven, die zo'n voordeel niet kunnen incasseren, terwijl dat evenmin geldt voor hen die wegens de meerkosten de werkelijke kosten op zijn minst aanneemelijk moeten maken. Worden geen verschillende maten aangelegd?

De leden van de GPV-fractie hadden de verwachting gehad dat in brede kring nu wel duidelijk was dat de inkomstenbelasting geen goed instrument voor inkomensbeleid is. Na de belastingherziening in het kader van de Oort-voorstellen was er sprake van een begin van gezondmaking van fiscale verhoudingen. Door grondslagverbreding en tariefverlaging is de veel te ver doorgeschoten progressie voor een belangrijk deel verminderd.

Algemeen was de opinie dat het hoogste tarief nog steeds bij een laag inkomensniveau kon worden bereikt. Had schijfverlenging in plaats van schijfverkorting door het niet-toepassen van de inflatiecorrectie niet veel meer voor de hand gelegen? Deze leden merkten op dat in de memorie van toelichting blijkt wordt gegeven van het feit dat de regering zich ervan bewust is niet vooruit te moeten lopen op de plannen van de Commissie-Stevens, noch in positieve, noch in negatieve zin. Bij het voorstel de inflatiecorrectie niet toe te passen, wordt dit nu juist wel gedaan. De afgelopen jaren is de inflatiecorrectie steeds volledig toegepast geweest. De leden van de GPV-fractie hadden dit steeds een principieel juiste beslissing gevonden. Zij vonden het echter opvallend dat nu de inflatie weer begint op te lopen de correctie niet wordt toegepast. Nu levert het tenminste wat op. Moeten we achteraf niet concluderen dat de beslissingen om de inflatiecorrectie ongemoeid te laten meer door pragmatiek dan door principes zijn ingegeven geweest?

Het element werkgelegenheidsbevordering speelt wel een rol bij de beleidsbepaling, zo merkten de GPV-leden op, maar dan toch wel een ondergeschikte rol. De keuze om het arbeidskostenforfait te verhogen, om zo het verschil in nettobeloning tussen werkenden en niet-werkenden te vergroten, onderschreven de leden van de GPV-fractie. Ook zij onderkennen dat hiervan positieve werkgelegenheidseffecten kunnen uitgaan. Maar zij hadden graag gezien dat ook aandacht was besteed aan de negatieve werkgelegenheidseffecten als gevolg van de voorgestelde verscherpte progressie. Wil de regering dit alsnog doen?

Het voorstel om de belastingvrije sommen te verhogen, konden deze leden begrijpen vanuit de inkomenspolitieke overwegingen. Maar uit fiscale overwegingen viel dit toch minder goed te begrijpen. Immers, de heffingsgrondslag wordt smaller, terwijl het streven er juist op is gericht de heffingsgrondslag te verbreden. Is dit ook niet een belangrijk uitgangspunt in de voorstellen van de Commissie-Stevens?

Door de geïntegreerde heffing van belastingen en volksverzekeringspremies is er in de na-Oortse situatie ook sprake van een heffingsvrije voet terzake van de volksverzekeringspremies. Dat staat op gespannen voet met de verzekeringsgedachte. Wordt deze spanning niet vergroot door een hogere heffingsvrije voet? Wat zouden de inkomens- en de budgettaire consequenties zijn indien de basisaftrek conform het aanvankelijke voorstel uit de tussenbalans met f 200 zou worden verhoogd en de inflatiecorrectie voor 50% zou worden toegepast?

Het voeren van inkomens- en werkgelegenheidsbeleid via fiscale maatregelen kan tot vreemde koerswijzigingen leiden, meende het lid van de RPF-fractie. De als onderdeel van de thans voorliggende maatregelen voorgestelde verhoging van het arbeidskostenforfait, teneinde het verschil tussen loon uit arbeid en uitkeringen te vergroten, is daarvan een illustratie. In het recente verleden is herhaaldelijk het forfait in verband met vroegere arbeid verhoogd, dit in het kader van maatregelen strekkende tot koopkrachtbehoud. Daarmee werd het verschil tussen uitkeringen en (minimum)loon juist verkleind. Dit ondanks het feit dat ook toen al gewezen werd op de noodzaak om het betreden van de arbeidsmarkt in financieel opzicht aantrekkelijker te maken. Nu geven kennelijk weer andere argumenten de doorslag, zodat het verschil in het nettotototraject weer wordt vergroot. Dit lid zei zich te kunnen vinden in die laatste lijn, maar stelde vast dat door de beperkingen die de financieel wankele positie van het Rijk aan het beleid stelt, het fiscale beleid niet altijd logisch is. Hij vroeg of de nu ontstane ruimte tussen netto-uitkeringen en netto-loon als prikkel om de arbeidsmarkt te betreden, geacht wordt te voldoen. Zal de nu ontstane ruimte in de toekomst in ieder geval niet worden verkleind? Het RPF-fractielid onderschreef de verhoging van de belastingvrije som met f 425. Hij stelde prijs op het gunstige effect dat daarvan uitgaat op in het bijzonder de inkomens van alleenverdieners. De terugneming van de inflatiecorrectie stuitte bij hem op enige twijfels. Het gevolg hiervan is een (verkapte) belastingverhoging. Waarom wordt niet, voor alle duidelijkheid, een tariefsverhoging toegepast? Weegt de ongunstige signaalwerking die daarvan uitgaat in internationaal opzicht zo zwaar?

De regering mag toch veronderstellen dat ook een enigszins verborgen belastingverhoging voor de hogere inkomens niet ongemerkt zal passeren?

Daarbij komt het nadelige effect van de terugname van de inflatie-correctie op de heffingsgrondslag voor de premieheffing, die door de andere maatregelen van het beleidspakket aan de onderkant ook al wat wordt versmald. Welk deel van de premiederving van twee miljard die uit het totaalpakket voortvloeit, is te wijten aan het niet doorgaan van de inflatiecorrectie? Op welk percentage zal het tarief voor de eerste schijf, mede als gevolg van de hieruit voortvloeiende premieverhoging voor 1992, vermoedelijk uitkomen?

Inkomenseffecten

De leden van de CDA-fractie vroegen of een nadere uiteenzetting kan worden gegeven van de inkomensgevolgen zoals die zijn weergegeven in tabel 6 en de eerder verstreekte gegevens op vraag 94 bij de Tussenbalans? Deze leden vroegen waarom geen aandacht is gegeven aan een mogelijke compensatie voor zelfstandigen. Deze leden hadden reeds eerder gewezen op de consequenties van de versmalling van de grondslag voor premieheffing. Bovendien veroorzaakt deze methodiek een situatie dat een steeds groter aantal burgers nauwelijks nog belasting betaalt (wel een steeds zwaardere premielast).

Dit effect zal nog versterkt kunnen worden door mogelijke maatregelen na het advies van de Commissie-Wolfson. Wordt door het ruilen van premieheffing voor milieubelasting niet een sluipteg ingeslagen naar fiscalisering van sociale zekerheid?

Mede na dringende vragen van de Raad van State heeft de regering een serie tabellen gepresenteerd met inkomenseffecten, aldus de leden van de VVD-fractie. Deze tabellen geven op niet mis te verstane wijze aan, dat de regering weer de rode draad van de inkomensnivellering aan het oppakken is. Daar moeten vooral de middeninkomens onder lijden. In dit verband verwezen de leden van de VVD-fractie naar de inaugurele rede van Prof. dr. W. Vermeend. Uit zijn onderzoek over de periode 1960-1990 zou blijken dat de middeninkomens relatief het zwaarst onder de collectieve lasten (belastingen en premies) gebukt gaan. Wellicht kan respectievelijk wil de regering hier nader op ingaan?

Om een nog beter inzicht in de inkomenseffecten te kunnen krijgen, vroegen deze leden allereerst om een weergave van de verstrekte tabellen inclusief de gevolgen van de grondslagversmalling voor de premieheffing. Ook vroegen zij naar een tabel, waarin voor de te onderscheiden categorieën (alleenstaanden, alleenverdieners, tweeverdieners en zelfstandigen) alleen de inkomenseffecten van de verhoging van het arbeidskostenforfait worden weergegeven.

Eerder in het voorlopig verslag wezen de leden van de VVD-fractie op het VVD-alternatief bestaande uit volledige toepassing inflatiecorrectie, verhoging van de belastingvrije som met f 350, verhoging van het arbeidskostenforfait conform het wetsvoorstel en verlaging van het hoge BTW-tarief met ½% vanaf 1-4-1992. Kunnen de tabellen 1 en 8 (exclusief respectievelijk inclusief de gevolgen versmalling van de grondslag voor de premieheffing) gereproduceerd worden op basis van de vier maatregelen in het VVD-alternatief? Kan een met tabel 1 vergelijkbare opzet ook voor zelfstandigen gegeven worden (dat wil zeggen voor zowel het regeringsvoorstel als het VVD-alternatief; exclusief respectievelijk inclusief de grondslagversmalling)? Kunnen ook de inkomenseffecten gegeven worden van alleen een verlaging van het hoge BTW-tarief met ½% voor alle relevante categorieën?

In de memorie van toelichting staat dat door het in 1992 terugnemen van de inflatiecorrectie op de schijflengten «tegelijk het inkomensbeeld in evenwichtige zin wordt bijgesteld». In dit verband vergeleken de VVD-leden de mutaties in het koopkrachtbeeld 1992 van het regeringsvoorstel met die van het VVD-alternatief, zoals doorgerekend door het CPB (TK 22 300, nr. 7 blz. 7 en 15):

Mutaties in het koopkrachtbeeld 1992 (in %)

	Kabinet	VVD
Minimumloon	0,8	0,7
Minimumloon zonder kinderen	0,8	0,8
Minimum uitkeringsgerechtigden z.k.	0	0
Modale werknemer	0,3	0,3
Ambtenaar (modaal)	0	0,6
2x modale werknemer	0,5	0,8

Zou de regering willen zeggen welk inkomensbeeld evenwichtiger is?

Zou de regering eveneens willen oordelen welk inkomensbeeld een meer matigend effect kan hebben op de loonvorming en daarmee op de loonkosten? Welk van de twee inkomensbeelden kan derhalve een meer positieve uitwerking hebben op de werkgelegenheidsontwikkeling? Om het antwoord op deze vragen te vergemakkelijken vroegen deze leden het volgende.

a) Wil de regering de mutaties in het koopkrachtbeeld 1992 voor regerings- respectievelijk VVD-aanpak eveneens laten uitrekenen voor de 1,5x modale werknemer?

b) Wil de regering nagaan wat het percentage van de werkenden is, dat op het minimumloon, tussen minimumloon en modaal, tussen modaal en 1,5x modaal en tenslotte boven 2x modaal zit?

c) Zijn de regering recente gegevens bekend van de verdeling (over minimumloon, modaalloon, 1,5x modaalloon en 2x modaalloon) van de CAO-inkomens?

De leden van de Groen Links-fractie vroegen een uitleg van tabel 2. Waarom gaan bejaarden met een inkomen vanaf 50 000 er zo weinig op vooruit dan wel behoorlijk op achteruit in vergelijking met werknemers?

De leden van de SGP-fractie hadden in het kader van het werken met de zogenaamde standaard-koopkrachtplaatjes hun bedenkingen. Ook de regering zelf schrijft in het Nader rapport (pt 6) dat de mogelijkheden om de inkomensgevolgen via dit instrument, op een reële manier in kaart te brengen, beperkt zijn. Is het dan wel verantwoord daarvan gebruik te maken? De staatjes in de bijlagen zijn gebaseerd op slechts de gevolgen van dit wetsvoorstel. De leden hier aan het woord zouden graag een meer integrale vergelijking willen hebben, dus inclusief alle fiscale maatregelen, zo mogelijk te verhogen met wat de andere overheden voor de burgers in petto hebben. Kan die – al is het globaal – gegeven worden?

Budgettaire effecten

In de memorie van toelichting worden de budgettaire effecten beschreven van de drie in het wetsvoorstel opgenomen maatregelen. De leden van de D66-fractie constateerden dat voor de belastingopbrengsten de geraamde cijfers voor 1993 zijn gebruikt, zoals die zijn vermeld in tabel 3.3.9 van de Miljoenennota. Waarom zijn juist de cijfers van 1993 gebruikt en niet die van 1992? Moet hieruit worden geconcludeerd dat voor 1992 de budgettaire gevolgen kunnen worden afgelezen in dezelfde tabel, maar dan met betrekking tot 1992?

Uitvoeringsaspecten

Ten aanzien van de uitvoeringsaspecten stelde het lid van de RPF-fractie de vraag waarom aan de relatieve verkorting van de eerste schijf een (gering) extra menskrachtbeslag is verbonden.

De voorzitter van de Commissie,
Koning

De griffier van de Commissie,
De Gier