

Vergaderjaar 1991-1992

22 352

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

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG

Ontvangen 19 november 1991

Inleiding

Wij hechten eraan onze waardering uit te spreken voor de spoed waarmee de verschillende fracties dit wetsvoorstel behandelen. Wij zijn hen dan ook zeer erkentelijk voor hun snelle reactie op de memorie van antwoord.

Wij betreuren dat de antwoorden in de memorie van antwoord de leden van de VVD-fractie niet hebben kunnen overtuigen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het wenselijk zou zijn met het oog op een zo effectief mogelijk werkgelegenheidsbeleid niet zonder meer de met de inflatiecorrectie gemoeide middelen volledig aan te wenden volgens de bestaande systematiek. Zij vragen dit mede tegen de achtergrond van een vergelijking van het Nederlandse systeem in OESO-verband.

Zoals deze leden bekend zal zijn voorziet het Nederlandse wettelijke systeem in een automatische inflatiecorrectie. Voor die systematiek is gekozen omdat de inkomstenbelasting zich niet behoort te richten naar het nominale inkomen, maar naar de draagkracht die met dit inkomen overeenkomt. Zonder automatische inflatiecorrectie zou zonder voorafgaande parlementaire gedachtenwisseling een belastingverhoging totstandkomen als gevolg van een louter nominale stijging van de inkomens.

Zoals ook in de memorie van antwoord is vermeld is een uitspraak voor de volgende jaren over het eventuele terugnemen van de inflatiecorrectie via een wettelijke maatregel niet aan de orde. Mogelijk te nemen fiscale maatregelen zullen als daar gegronde redenen voor bestaan ter gelegenheid daarvan aan de orde komen en binnen de op dat moment aanwezige kaders worden beoordeeld.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de VVD-fractie over de relevantie van eerdere uitspraken over een bevrozing van de inflatiecorrectie en negatieve effecten voor de werkgelegenheid merken wij op dat deze uitspraken inderdaad niet aan relevantie hebben ingeboet. Zoals wij ook in de memorie van antwoord hebben aangegeven

gaat het hier echter niet om het terugnemen van de inflatiecorrectie als een op zichzelf staande maatregel. In het onderhavige wetsvoorstel staat tegenover de beperking van de inflatiecorrectie een verhoging van het arbeidskostenforfait en een vrij forse verhoging van de belastingvrije som. Zoals de leden van de VVD-fractie ook aangeven houdt het pakket zoals dat in het wetsvoorstel voorligt, een fiscale lastenverlichting in.

Deze leden refereren ook aan tabel 3.3.2. blz. 40 van de miljoenennota 1992. Uit deze tabel blijkt dat in 1992 sprake is van een extra opbrengst van 1,5 miljard uit de fiscale sfeer. Zoals aangegeven is in tabel 3.3.9. (blz. 50, Miljoenennota 1992) komt deze opbrengst voornamelijk voort uit de beleidsvoornemens welke samenhangen met de tussenbalansdiscussie van dit voorjaar waarbij relaties bestaan met andere beleidsterreinen. Deze maatregelen, waartoe dit voorjaar is besloten, zijn toen uitvoering besproken.

De leden van de VVD-fractie vragen of de bewindslieden ook de werkgelegenheidseffecten van het totaalpakket 1992 willen geven en deze willen vergelijken met het VVD-pakket, eventueel op basis van de werkgelegenheidseffecten van een structurele fiscale lastenverlichting van f 1,5 mld.

Wij zijn van oordeel dat het fiscale pakket qua betekenis voor de werkgelegenheid in zijn totaliteit moet worden gezien en niet, zoals deze leden suggereren, op basis van bepaalde onderdelen van het pakket. Voor wat betreft de werkgelegenheidseffecten van het kabinetsbeleid hebben wij in de memorie van antwoord reeds verwezen naar de notitie «Werkgelegenheids- en Arbeidsmarktbeleid». Een vergelijking met het VVD-plan is niet mogelijk; het CPB heeft immers de arbeidsmarkt-effecten van enige elementen uit het VVD-plan vanwege het speculatieve karakter ervan niet in de centrale berekeningen opgenomen (zie CPB-notitie «Effecten alternatief beleidspakket VVD», Kamerstukken II 1991/92, 22 300, nr. 7, blz. 11).

De leden van de VVD-fractie verzoeken ons te reageren op de door prof. dr. W. A. F. G. Vermeend in zijn oratie naar voren gebrachte stelling dat, over de periode 1960–1990 de middeninkomens relatief het zwaarst onder de collectieve lasten (belastingen en premies) gebukt gaan. Naar aanleiding van dit verzoek merken wij het volgende op.

In zijn inaugurale rede stelt prof. Vermeend dat de collectieve lasten niet alleen de middeninkomens, maar ook de lagere inkomens relatief zwaar treffen. Prof. Vermeend baseert zijn stelling op een overzicht (ontleend aan L. Koopmans e.a., Overheidsfinanciën, Leiden, 1991, blz. 165), waarin wordt aangegeven dat op macro-niveau de samenstelling van de collectieve heffingen in de periode 1960–1989 is gewijzigd. In deze periode is het aandeel van de premies sociale verzekeringen in de collectieve heffingen gestegen van 26% tot 41%, is het aandeel van belastingen op inkomen, winst en vermogen gedaald van 41% naar 31% en is het aandeel van de belastingen op consumptie gedaald van 32% tot 27%. Het aandeel van de andere overdrachten aan de overheid is in deze periode gedaald van 2% tot 1%. Uit het op macro-niveau teruglopen van het aandeel in de collectieve heffingen van de belastingen op inkomen, winst en vermogen in combinatie met het oplopen van het aandeel van de sociale premies kunnen – zo merken wij op – geen algemene conclusies worden getrokken over de ontwikkeling van de totale lastenverdeling op micro-niveau. Dat kan slechts aan de hand van een vergelijking van de gecombineerde tariefstructuur van de loonbelasting en inkomstenbelasting enerzijds en de sociale premies anderzijds over de genoemde periode.

De leden van de VVD-fractie hebben een toelichting gevraagd ten opzichte van de post «vermindering weglek reiskostenforfait ten opzichte van de tussenbalans van 35 miljoen in 1992 (zoals aangegeven in antwoord 167/168 bij de Miljoenennota 1992).

De maatregelen ten aanzien van het verkeer en vervoer, waartoe is besloten bij de tussenbalans, zullen leiden tot tariefstijgingen in het openbaar vervoer. Hierdoor zullen ook de bedragen van het reiskostenforfait, die gebaseerd zijn op de tarieven van het openbaar vervoer, stijgen. Terzake is in 1992 een derving op kasbasis ingeboekt van 35 miljoen. Door de introductie door de Nederlandse Spoorwegen van de goedkopere jaartrajectkaart, konden de bedragen van het reiskostenforfait in 1991 worden bevroren en kan de aanvankelijk als uitvloeisel van de tussenbalans voorziene stijging in 1992 nog worden opgevangen binnen de oude forfaitbedragen. De eerder voor 1992 voorziene derving van 35 mln. zal zich derhalve feitelijk niet voordoen.

De vraag van de leden van de D66-fractie of bij de in de notitie «Werkgelegenheids- en Arbeidsmarktbeleid» (Kamerstukken II 1991/92, 22 310, nr. 2) gepresenteerde werkgelegenheidseffecten van het fiscale pakket reeds is uitgegaan van het voor 1992 geraamde tarief in de eerste schijf van 39,6%, kunnen wij bevestigend beantwoorden. Ook in de Inkomensnota 1992 is van dit percentage uitgegaan.

De effecten van het terugnemen van de inflatiecorrectie zijn reeds verwerkt in dit tarief van de eerste schijf. Dit in antwoord op de opmerking van de leden van de VVD-fractie dat met de impliciete verhoging van 0,4% als gevolg van het terugnemen van de inflatiecorrectie en met de premieverzwaring als gevolg van de grondslagversmalling het tarief van de eerste schijf feitelijk precies op 40% zal komen. Hiermee hopen wij een mogelijk misverstand op dit punt te hebben weggenomen.

Overigens delen wij de zorg van deze leden daar waar zij spreken over de toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot het tarief van de eerste schijf. Zoals deze leden echter bekend zal zijn wordt dit tarief voor een belangrijk gedeelte bepaald door de sociale zekerheidsuitgaven.

Naar aanleiding van de vraag van de leden van de D66-fractie naar het anti-emanipatoire effect van het verder verhogen van de belastingvrije som merken wij het volgende op. De keuze voor het betreden van de arbeidsmarkt is uiteraard afhankelijk van meer factoren dan fiscale. Wat de fiscale factoren betreft zou gezegd kunnen worden dat het verhogen van de belastingvrije som de drempel voor vrouwen om toe te treden tot de arbeidsmarkt kan verhogen. Overigens geldt dat, althans in financieel opzicht, slechts in die gevallen waarin het inkomen van de meestverdienende partner boven de eerste schijf uitkomt. Daartegenover staat evenwel dat, onafhankelijk van het inkomen van de partner, het verhogen van het arbeidskostenforfait een financiële stimulans kan betekenen voor het betreden van de arbeidsmarkt.

Nadere afweging

De leden van de PvdA-fractie spreken er enige verbazing over uit dat in de memorie van antwoord is opgemerkt dat de wijze waarop in Nederland de inflatiecorrectie wordt toegepast in OESO-verband gezien niet als uitzondering geldt. Uit de bijlage bij de memorie van antwoord menen zij een andere conclusie te kunnen trekken. Ten aanzien van de in die bijlage genoemde gegevens willen wij opmerken dat daar formele regelingen zijn weergegeven. Landen waar geen formele indexatieprocedures bestaan stellen veelal jaarlijks het belastingtarief met belastingvrije sommen en schijflengten vast waarbij dan impliciet rekening wordt gehouden met de opgetreden inflatie. Uit OESO-onderzoek dat in 1986 is gepubliceerd blijkt dat er zo uiteindelijk weinig verschil bestaat tussen landen die wel en landen die geen formele inflatiecorrectie hebben en

dat sluipende verzwaring grotendeels wordt tegengegaan in de meeste zo niet alle OESO-landen. De afschaffing of aanpassing van de inflatie-correctie in Australië, Canada en Zweden was te wijten aan de budgettaire problemen van de overheid.

Voorts vragen deze leden een nadere verdeling van het in de memorie van antwoord opgenomen gegeven dat 93% van de belastingplichtigen een lagere gemiddelde IB/LB-druk heeft dan 25%. Dezelfde vraag stellen deze leden voor de resterende 7% van de IB/LB-plichtigen.

De gevraagde uitsplitsing is opgenomen in de navolgende tabel. De gegevens hebben betrekking op het jaar 1990 en zijn exclusief belastingplichtigen met een druk van nihil. Ter vergelijking zijn tevens de cijfers opgenomen voor de gemiddelde druk van belasting en premies volksverzekeringen gezamenlijk.

Percentage belastingplichtigen (cumulatief) naar gemiddelde druk ten opzichte van het belastbaar inkomen

druk t/m	alleen belasting	belasting en premies
5%	2,3	0,1
10%	33,5	2,0
15%	81,7	18,7
20%	88,3	24,7
25%	93,3	32,4
30%	96,5	59,0
35%	98,0	88,0
40%	99,0	96,6
45%	99,6	98,6
50%	99,9	99,6
totaal	100,0	100,0

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat de in de memorie van antwoord opgenomen opmerking dat de marginale druk die in het inkomenstraject tussen ca. f 10 000 en ca. f 100 000 oploopt van 0% tot 60% in internationale context fors is, voorbij gaat aan de feitelijke verdeling van de belastingplichtigen over de verschillende tariefschijven. Naar aanleiding hiervan merken wij het volgende op. In de memorie van antwoord is reeds gememoreerd dat de progressie in de tariefstructuur als zodanig in beginsel los staat van het antwoord op de vraag hoeveel belastingplichtigen in de uiteenlopende schijven vallen. Het aantal belastingplichtigen dat in de verschillende schijven valt is, bij een gegeven tariefstructuur, afhankelijk van de (fiscale) inkomensverdeling. Overigens zij aangetekend dat na implementatie van het fiscale pakket 1992 ruim 350 000 belastingplichtigen een marginale druk van 60% zullen ervaren, en bijna 1,9 miljoen belastingplichtigen een marginale druk van 50%. Weliswaar zijn deze getallen ten opzichte van het totaal aantal belastingplichtigen relatief gering (3,6% respectievelijk 19,5%), doch op zichzelf bezien zijn zij veelbetekenend.

Voorts geven deze leden aan dat een internationale vergelijking leert dat in Nederland voor het overgrote deel van de belastingplichtigen een marginaal belastingtarief geldt dat lager ligt dan in het merendeel van de OESO-landen. Zeker bij een internationale vergelijking kan de belastingdruk echter niet los gezien worden van de premiedruk. Immers, de sociale zekerheid wordt niet in alle OESO-landen op dezelfde wijze gefinancierd.

De leden van de VVD-fractie concluderen na de uiteenzettingen in de memorie van toelichting en de memorie van antwoord dat wij nogal gemakkelijk heenstappen over de gevolgen van het wetsvoorstel voor de belasting- en premiegrondslag. Wij zijn daar geenszins gemakkelijk

overheen gestapt. In de memorie van toelichting en de memorie van antwoord hebben wij duidelijk aangegeven welke afweging is gemaakt die uiteindelijk heeft geleid tot de gemaakte keuze.

Deze leden vragen voorts hoeveel mensen als gevolg van dit pakket buiten de heffing blijven. In de memorie van antwoord is op blz. 18 (getypte versie) informatie opgenomen over de geraamde verdeling van de belastingplichtigen over de schijven voor en na de voorstellen. Hieruit blijkt dat als gevolg van dit pakket bij benadering 22 000 belastingplichtigen extra geen inkomstenbelasting/premies volksverzekeringen verschuldigd zijn.

Naar aanleiding van de vraag over het in 1992 treffen van nieuwe maatregelen die de invoering van de voorstellen van de commissie Stevens tot vereenvoudiging, verlaging van de tarieven en verbreding van de grondslag bemoeilijken, merken wij op dat het onderhavige wetsvoorstel naar ons oordeel de invoering van Stevens niet bemoeilijkt noch belemmert. Bij het treffen van eventuele maatregelen – zo deze nodig zullen blijken te zijn – zal uiteraard in de afwegingen aandacht worden besteed aan de invloed die daarvan zal uitgaan op de invoering van de voorstellen van de commissie Stevens.

De leden van de VVD-fractie spreken hun erkentelijkheid uit voor de gegevens die met betrekking tot het bruto-netto-traject in de memorie van antwoord zijn verstrekt. Ter nadere informatie vragen zij naar het bruto-netto-traject vóór en na het totale beleidspakket voor 1992 van zowel het kabinet als de VVD.

Wij beschikken niet over gegevens die de grondslag voor de verschillende werknemers- en volksverzekeringen aangeven exclusief het totale beleidspakket 1992. De ex ante premie-percentages, en daarmee het bruto-netto-traject vóór het totale beleidspakket, van zowel het kabinet als de VVD kunnen derhalve niet worden bepaald. Het bruto-netto-traject rekening houdend met deze beleidseffecten is reeds weergegeven in bijlage II van de memorie van antwoord.

De leden van de VVD vragen om een weergave van het effect in 1992 in gulden van een door deze leden voorgestelde verlaging van het algemene BTW-tarief per 1-4-1992 met 0,5%-punt voor de inkomenscategorieën f 5 000 tot f 200 000. Uit bijlage II bij de memorie van antwoord blijkt dat het effect op de koopkracht van deze BTW-verlaging in 1992 voor ieder inkomensniveau ongeveer 0,2% zou bedragen. In de navolgende tabel zijn de effecten in gulden weergegeven. Daarbij is er ervan uitgegaan dat voor alle inkomenscategorieën de invloed op de koopkracht 0,2% bedraagt.

Inkomensgevolgen in gulden in 1992 voor werknemers (alleenverdieners) met standaardafrekposten van een verlaging van het algemene BTW-tarief met 0,5%-punt per 1-4-1992 (VVD-alternatief).

Bruto	inkomens gevolg
5 000	9
10 000	19
15 000	26
20 000	32
25 000	39
27 832	42
30 000	44
35 000	49
40 000	55
45 000	60
50 000	65
60 000	74
70 000	83
80 000	93
90 000	103
100 000	113
125 000	132
150 000	151
200 000	190

De vraag van de leden van de VVD-fractie of geconcludeerd kan worden dat met een verhoging van de tarieven in de drie schijven met ruim 0,4%-punt ongeveer eenzelfde belastingopbrengst wordt gegeneerd (1,3 miljard) als met het niet toepassen van de inflatiecorrectie op de schijven, beantwoorden wij bevestigend.

Met de opmerking van de leden van de VVD-fractie over het scheppen van nieuwe onzekerheden voor de loonvorming door geen toezegging te doen over het toepassen van de inflatiecorrectie in de jaren na 1992 kunnen wij het niet eens zijn. Immers de wettelijke systematiek van de inflatiecorrectie voorkomt dat de belastingdruk ten gevolge van optredende inflatie sluipend stijgt. Voor de loononderhandelingen kan dit derhalve in beginsel uitgangspunt zijn. Wij wijzen er nogmaals op dat met het onderhavige voorstel ondanks het terugnemen van de inflatiecorrectie in veel gevallen een verlichting van de druk van de loon- en inkomstenbelasting wordt bereikt.

Naar aanleiding van de in de memorie van antwoord genoemde percentages in de eerste schijf voor 1993 en 1994 ontvangen de leden van de fractie van D66 graag een overzicht van de te verwachten koopkrachteffecten voor de jaren 1992, 1993 en 1994 conform tabel 2.2 en tabel 2.5 van bovengenoemde nota.

De aangegeven percentages in de eerste schijf zijn ontleend aan de exploitatieoverzichten van de sociale fondsen aan de desbetreffende jaren, die zijn opgenomen in de Nota Sociale Zekerheid 1992. Deze zijn gebaseerd op technische veronderstellingen aangaande de ontwikkeling van uitgaven en premie-ontvangsten van de sociale fondsen. Het gaat hierbij met name om endogene ontwikkelingen.

Beleidsvoornemens voor 1993 en 1994 zijn voor een groot deel nog niet kenbaar gemaakt. De gevraagde koopkrachtoverzichten kunnen derhalve voor deze jaren nog niet worden verstrekt. Voor het jaar 1992 zijn deze opgenomen in de Inkomensnota 1992.

Inkomenseffecten

De leden van de VVD-fractie vragen, in aanvulling op de tabellen in de memorie van antwoord waarin de directe effecten worden weergegeven van het kabinetsvoorstel en van het VVD-voorstel, om de inkomenseffecten van het totale kabinetsbeleid en van het totale VVD-voorstel.

De koopkrachtgevolgen van het kabinetsbeleid, met inbegrip van de beleidsvoornemens buiten het onderhavige wetsvoorstel, waar deze leden naar vragen zijn voor 1992 aangegeven in tabel 2.3 van de Inkomensnota 1992.

De koopkrachtgevolgen van het totale VVD-voorstel zijn vermeld in de brief van de heer De Korte aan de Voorzitter van de Tweede Kamer van 8 oktober 1991 (Kamerstukken II 1991/92, 22 300, nr. 7). Het verschil in koopkrachtmutaties van het VVD-alternatief ten opzichte van het kabinetsvoorstel is in 1992 als volgt.

minimumloon	- 0,1 %
minimumloon zonder kinderen	0 %
minimum uitkeringsgerechtigde zonder kinderen	0 %
modale werknemer ¹	0 %
modale ambtenaar	0,6 %
2 x modale werknemer	0,3 %

¹ Exclusief incidenteel

In de memorie van antwoord hebben wij aangegeven dat voor de inkomenscategorieën tussen modaal en 2 maal modaal uit het VVD-alternatief een onevenwichtiger inkomensbeeld resulteert dan uit het onderhavige regeringsvoorstel. De leden van de VVD-fractie spreken hierover hun lichte verwondering uit. Naar aanleiding daarvan merken wij op dat de kwalificatie onevenwichtiger met name samenhangt met de omstandigheid dat in het VVD-plan voor 2 maal modale inkomens een aanmerkelijk grotere koopkrachtverbetering (0,8%) wordt gerealiseerd dan voor modale inkomens (0,3%). In het regeringsvoorstel doet dit zich in geringere mate voor (0,5% voor 2 maal modale inkomens versus 0,3% voor modale inkomens).

Voorts vragen deze leden of de groep CAO-werknemers met een inkomen tussen modaal en 2 maal modaal (34% van de CAO-werknemers) niet van groot belang is voor het proces van loonbeheersing. Deze groep is naar onze mening zeker van belang voor het proces van loonbeheersing. Daarbij zij aangetekend dat zowel in het VVD-alternatief als in het kabinetsvoorstel voor deze groep CAO-werknemers per saldo een positief inkomensbeeld resulteert. De door leden van de VVD-fractie gestelde vraag omtrent de verdeling van het aantal CAO-werknemers naar inkomen indien alleen wordt gekeken naar de alleenverdieners, kunnen wij door het ontbreken van gegevens niet beantwoorden.

De Minister van Financiën,
W. Kok

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