

Vergaderjaar 2003–2004

29 210

Wijziging van enkele belastingwetten c.a. (Belastingplan 2004)

Nr. 72

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 11 november 2003

Naar aanleiding van vragen gerezen tijdens het debat in het wetgevings-overleg over het wetsvoorstel Belastingplan 2004 c.a., doe ik u hierbij toekomen een toelichting van de hoofdlijnen van de voorgenomen Tijdelijke Tegemoetkomingsregeling Buitengewone Uitgaven. Aansluitend ga ik in op het doel en de vormgeving van de buitengewone uitgavenregeling. Daarbij geef ik een reactie op de door u aangekondigde amendementen. Verder treft u, zoals ik u ook tijdens het debat in het wetgevingsoverleg heb toegezegd, de verdelingseffecten die zouden optreden als het in het autopakket voorgestelde uniforme bijtellingspercentage van 20% zou worden verhoogd naar 24%.

Tot slot treft u bijgaand de vijfde nota van wijziging op het wetsvoorstel Belastingplan 2004 c.a. Hierin is een reeds aangekondigde, technische aanpassing van de thin capitalisation maatregel, op basis van signalen die mij hebben bereikt, alsmede een budgettair neutrale aanpassing van de WBSO, ter uitvoering van de motie Koopmans c.a (29 200 XIV, nr. 24) opgenomen.

Inleiding, achtergrond van de Tegemoetkomingsregeling

In het debat over de Regeringsverklaring heeft de heer Verhagen aandacht gevraagd voor deze zogenoemde verzilveringsproblematiek.¹ Voorts is naar aanleiding van de motie Van Vroonhoven – Kok c.s.,² onderzoek gedaan naar de buitengewone uitgaven³. Hieruit komt het volgende beeld naar voren.

De verzilveringsproblematiek is afhankelijk van individuele factoren welke jaarlijks kunnen wijzigen, zoals het inkomen, het totaal aan aftrekposten en het recht op en de hoogte van de heffingskortingen. Indicatieve berekeningen met voorlopige gegevens wijzen uit dat er naar schatting in 2002 circa 290 000 belastingplichtigen met buitengewone uitgaven waren die deze aftrek niet of niet geheel kunnen verzilveren. Dit aantal is onderverdeeld in 250 000 belastingplichtigen boven de 65 jaar (circa 40% van de groep ouderen die aftrek voor buitengewone uitgaven opvoert) en 40 000 belastingplichtigen onder de 65 jaar (8% van de desbetreffende groep).

¹ Handelingen 2002–2003, nr.76, Tweede Kamer, p. 4293.

² Kamerstukken II 2002–2003, 28 607/28 608 nr. 39.

³ In de brief van de Staatssecretaris van Financiën van 16 september 2003 (AFP 2003–00 627) is de Tweede Kamer verslag gedaan van het gevraagde onderzoek.

Geschat wordt dat circa 22% (\pm € 400 mln. in 2002) van de totale aftrek buitengewone uitgaven niet verzilverd kan worden.

Besloten is in 2004 een tegemoetkoming voor buitengewone uitgaven te introduceren, voor burgers die hun aftrek wegens buitengewone uitgaven niet of niet volledig kunnen verzilveren. In het licht van de huidige en toekomstige herzieningen in het zorgstelsel, wordt de verzilveringsproblematiek pregnanter. Het kabinet wil deze problematiek, mede vanwege de oproep in de motie Verhagen, voorkomen.

Met de tegemoetkomingsregeling wordt invulling gegeven aan toezegging van de Minister-President in het debat over de regeringsverklaring, dat in het kader van het inkomensbeleid bij de begroting de inkomenspositie van kwetsbare groepen zorgvuldig zal worden bezien. De regeling komt ten laste van de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en zal, mede uit oogpunt van administratieve eenvoud en beheersing van kosten, worden uitgevoerd door de Belastingdienst.

Deze regeling heeft tot gevolg dat buitengewone uitgaven die wel langs fiscale weg in aanmerking genomen zijn, maar niet hebben geleid tot lagere inkomstenbelasting/premie volksverzekeringen, gedeeltelijk aan de betrokkenen worden vergoed. Het gaat om een tegemoetkoming wegens buitengewone uitgaven als bedoeld in de Wet IB 2001. Bij het vaststellen van de belastingsaanslag wordt door de Belastingdienst bezien of er in het kalenderjaar waarvoor de belastingaanslag wordt vastgesteld, sprake is van buitengewone uitgaven waarbij de verzilveringsproblematiek zich voordoet. Het bedrag van de buitengewone uitgaven wordt beoordeeld in het kader van de aangifte IB. Vervolgens zal de Belastingdienst – zonder dat enige daartoe strekkende nadere actie van de betrokken belastingplichtige zal zijn vereist – bezien op welke tegemoetkoming aanspraak bestaat. De Belastingdienst zendt de belastingplichtige een beschikking waarin het bedrag van de tegemoetkoming is aangegeven.

In de tegemoetkomingsregeling wordt volledig aangesloten bij de fiscale systematiek. Dat betekent dat niet de werkelijke uitgaven worden vergoed, maar de fiscale waarde daarvan, of te wel de uitgaven verdisconteerd tegen het voor de betrokken belastingplichtige geldende IB/PH-tarief. Het aansluiten bij de fiscale systematiek heeft verder tot gevolg dat primair de fiscale regels worden toegepast. De hoogte van de tegemoetkoming die men op grond van deze regeling kan ontvangen, is maximaal de omvang van de gecombineerde heffingskorting van de belastingplichtige.

De conclusie is dat de tegemoetkomingsregeling betekent dat de burger wordt gecompenseerd voor het niet kunnen verzilveren van de aftrek voor buitengewone uitgaven.

Buitengewone uitgavenregeling

De buitengewone uitgavenregeling biedt een tegemoetkoming voor mensen met hoge uitgaven voor ziekte, invaliditeit en bevalling. De buitengewone uitgavenregeling hanteert geen definitie van «gehandicapt» of «chronisch ziek» zijn, maar sluit aan bij het doen van uitgaven. Binnen de buitengewone uitgavenregeling zijn forfaits¹ opgenomen die een compensatie bieden voor uitgaven in verband met ziekte, handicap of ouderdom die wel de draagkracht aantasten, maar niet benoembaar zijn (de zogenoemde «verborgen kosten»). De voorwaarde voor toegang tot het chronisch ziekenforfait is dat de afgelopen twee kalenderjaren buitengewone uitgaven in aanmerking moeten zijn genomen. Hiermee wordt invulling gegeven aan het begrip «chronisch». Het chronisch ziekenforfait kan mogelijk iets ongericht terecht komen doordat personen die na twee jaar gebruik gemaakt te hebben van de aftrekpost, tevens in aanmerking komen voor dit forfait, en daardoor eerder de drempel van de buitengewone uitgavenregeling zullen blijven overschrijden. Ik accepteer deze mogelijk te brede werking van de regeling. Ik neem liever het risico moge-

¹ Het ouderdomsforfait, het arbeidsongeschiktheidsforfait en het chronisch ziekenforfait.

lijk iemand onnodig te compenseren, dan iemand onbedoeld de compensatie te onthouden.

Ik wil overigens benadrukken dat de voorgenomen tegemoetkomingsregeling ter oplossing van de verzilveringsproblematiek, geen effect heeft op de werking van de buitengewone uitgavenregeling. De drempel en de voorwaarden voor het gebruik van de buitengewone uitgavenregeling blijven onveranderd. Daarmee blijven ook de onderliggende draagkrachtbeginselen onverkort gehandhaafd.

Ik kom hierna tot de behandeling van de amendementen.

Amendementen die wijzigingen in de buitengewone uitgavenregeling aanbrengen

Tijdens het wetgevingsoverleg van maandag 10 november jl. zijn een aantal amendementen aangekondigd die wijzigingen in de buitengewone uitgavenregeling aanbrengen. Deze amendementen worden hieronder kort weergegeven.

Het lid Vendrik stelt een amendement voor om de verborgen kosten voor de doelgroep gehandicapten en chronisch zieken op een andere wijze te compenseren. Het amendement brengt een zevental uitgaven, die op dit moment binnen de buitengewone uitgavenregeling in aanmerking genomen kunnen worden, in een aparte persoonsgebonden aftrekpost onder. In deze post worden tevens een tweetal uitgaven toegevoegd die op dit moment niet in aanmerking komen binnen de buitengewone uitgaven. Contributies van bij ministeriële regeling aan te wijzen patiëntenverenigingen worden aftrekbaar gesteld en kosten voor «sociaal vervoer» voor personen die in het bezit zijn van een aantekening op hun rijbewijs of een gehandicaptenparkeerkaart worden hierdoor aftrekbaar. In dit voorstel geldt een vaste drempel van € 50. Belastingplichtigen die deze drempel overschrijden komen, zonder nadere voorwaarden, in aanmerking voor een van de forfaits en de vermenigvuldigingsfactoren. Door de introductie van deze regeling wordt een onderscheid aangebracht tussen ziektegerelateerde uitgaven die samenhangen met chronische ziekte en handicap en andere buitengewone uitgaven. Dit onderscheid is moeilijk rechtvaardigbaar. Bijvoorbeeld uitgaven voor contributies van patiëntenverenigingen worden wel als uitgaven wegens handicap of chronische ziekte aangemerkt, terwijl uitgaven voor medicijnen niet als uitgaven wegens handicap of chronische ziekte worden aangemerkt. Deze afbakening kan ertoe leiden dat personen met hoge ziektegerelateerde uitgaven niet langer in aanmerking komen voor het chronisch ziekenforfait. Verder kan het voorkomen dat personen die niet chronisch ziek of gehandicapt zijn, maar wel een van de specifieke kosten voor meer dan de drempel hebben, door de werking van de forfaits en de vermenigvuldigingsfactoren tot in lengte van dagen gebruik kunnen maken van deze aftrekpost.

Dit amendement heeft een budgettair beslag van € 200 mln in 2004, oplopend naar € 365 mln in 2007. Hierbij wordt ervan uitgegaan dat de Tegemoetkomingsregeling buitengewone uitgaven geen doorgang vindt. In de uitgavensfeer levert dit een besparing op van € 90 mln in 2004 oplopend naar € 105 in 2007.

In het eerste door het lid Bussemaker ingediende amendement worden de premies voor een ziektekostenverzekering niet langer in aftrek toegelaten, onder verlaging van de drempel met het absolute bedrag van de standaardpakketpolis premie. In dit amendement is tevens een vrijwillig aangegaan eigen risico niet aftrekbaar. Dit amendement is budgettair neutraal.

Het lid Bussemaker heeft verder een amendement ingediend dat de doelgroep van het chronisch ziekenforfait uitbreidt naar personen die zorg

hebben ontvangen op grond van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en een voorziening op grond de Wet voorzieningen gehandicapten of de Regeling tegemoetkoming onderhoudskosten thuiswonende gehandicapte kinderen 2000. Dit amendement bewerkstelligt een beperkte uitbreiding van de doelgroep van het chronisch ziekenforfait. Belastingplichtigen die ouder zijn dan 65 jaar, 45% of meer arbeidsongeschikt zijn of de afgelopen 2 jaar buitengewone uitgaven hebben gehad komen reeds in aanmerking voor een forfait voor kosten die niet direct aantoonbaar zijn, maar wel de draagkracht aantasten. Dit amendement heeft een budgettaire beslag van € 15 mln in 2004, oplopend naar € 23 mln in 2007.

Beoordeling amendementen

De hierboven beschreven amendementen bevatten alternatieve vormgevingen van de buitengewone uitgavenregeling. Het meest vergaande amendement is het amendement van het lid Vendrik, waarin een specifieke aftrek binnen de persoonsgebonden aftrek wordt gecreëerd voor uitgaven waarbij wordt aangenomen dat deze samenhangen met chronische ziekte of handicap. Het onderscheid dat hiermee gemaakt wordt tussen de ziektekosten die binnen de buitengewone uitgavenregeling blijven vallen en de ziektekosten die binnen de nieuwe aftrekpost vallen kan strijd opleveren met het gelijkheidsbeginsel.

Daarnaast leidt deze nieuwe aftrek niet tot een sluitender afbakening van de doelgroep dan de huidige afbakening van de doelgroep. Sterker, er zullen mensen zijn met bepaalde ziektekosten die niet gecompenseerd worden, terwijl anderen met, moeilijk als ziektekosten te beschouwen uitgaven, wel gecompenseerd worden.

Het amendement houdt in dat de voorgenomen tegemoetkomingsregeling komt te vervallen en dat een negatieve inkomstenbelasting ter oplossing van de verzilveringsproblematiek wordt geïntroduceerd. Tot slot maakt de uitvoering van een specifieke regeling naast de buitengewone uitgaven de uitvoering zowel voor de Belastingdienst als voor belastingplichtigen complexer.

Bij het eerst genoemde amendement van het lid Bussemaker plaats ik de volgende kanttekeningen. Premies voor een ziektekostenverzekering behoren volgens de huidige regeling logischerwijs tot de uitgaven wegens ziekte omdat deze onlosmakelijk samenhangen met uitgaven voor ziekte. Het niet langer in aftrek toelaten van premies voor een ziektekostenverzekering, onder verlaging van de drempel met het absolute bedrag van de standaardpakketpolis premie, leidt ertoe dat de groep die door de premies (vrijwel) over de drempel komt verschuift van personen die particulier zijn verzekerd naar personen die op grond van de ziekenfondswet zijn verzekerd. Dit amendement zorgt ervoor dat niet meer wordt aangesloten bij de werkelijk betaalde premies, hierdoor kan minder maatwerk worden geboden.

Voor de Belastingdienst betekent het voorstel dat getoetst moet worden of sprake is van een eigen risico en of dit vrijwillig is aangegaan. Dit betekent een uitbreiding van de uitvoeringslasten.

Bij het tweede amendement van het lid Bussemaker merk ik op dat het een beperkte uitbreiding van de groep die gebruik kan maken van het chronisch ziekenforfait inhoudt.

Met de huidige regelingen wordt, zoals opgemerkt, voorkomen dat mensen tussen wal en schip vallen, omdat zij op enig moment niet aan een materieel criterium voldoen. Ik onderken dat het geheel daardoor wellicht iets te royaal uitpakt, maar ik voorkom hierdoor schrijnende gevallen. Ik ben ervan overtuigd dat de huidige afbakening de best beschikbare afbakening is. In combinatie met de hiervoor genoemde

tegemoetkomingsregeling wordt hierdoor een samenhangend geheel gevormd.

Autopakket: verhogen van het uniforme bijtellingspercentage naar 24%

Voorstel autopakket Belastingplan 2004

Onderdeel van het in het Belastingplan 2004 opgenomen autopakket is het introduceren van een uniform bijtellingspercentage van 20% voor de auto van de zaak, dat van toepassing is in situaties dat jaarlijks meer dan 500 kilometer wordt gereden. Tijdens het debat in het wetgevingsoverleg is gevraagd hoeveel procent van de leaserijders er als gevolg van dit voorstel op vooruit of achteruit gaan, dan wel neutraal blijven en hoe deze percentages veranderen als het uniforme bijtellingspercentage van 20% verhoogd zou worden naar 24%.

Tabel: De effecten van een uniform bijtellingspercentage van 20% bij de autokostenfictie

	Bijtelling in 2003	Wat gebeurt er met deze groep?
Personen- en bestelauto's ¹		
0 – 500	0%	geen gevolgen
500 – 3 000	10%	<ul style="list-style-type: none">• 15 000 geen bijtelling meer (3%)• 76 000 stijging bijtelling van 10% naar 20% (16%)
3 000 – 6 000	15%	<ul style="list-style-type: none">• 18 000 geen bijtelling meer (4%) of• 101 000 stijging bijtelling van 15% naar 20% (21%)
6 000 – 8 000	20%	<ul style="list-style-type: none">• 62 000 bijtelling blijft 20% (13%)
80 000 >	25%	<ul style="list-style-type: none">• 218 000 bijtelling daalt van 25% naar 20% (51%)
Bestelauto's (aparte regeling)	2,5	<ul style="list-style-type: none">• 70 000 geen bijtelling meer

¹ Hierbij zitten de bestelauto's die kwalificeren als personenauto's en dus niet onder de aparte regeling vallen.

Van de 490 000 leaserijders (personenauto's) die onder de huidige regeling een bijtelling hebben heeft circa 51% een voordeel, 36% een nadeel en 13% blijft neutraal.

Verhogen van het bijtellingspercentage van 20% naar 24%

Verhogen van het bijtellingspercentage van 20% naar 24% heeft tot gevolg dat de leaserijders die onder de huidige regeling een bijtelling hebben en voor wie het voorgestelde percentage van 20% uit het Belastingplan 2004 neutraal uit zou werken, ook een nadeel ondervinden (62 000). Een uniform bijtellingspercentage van 24% leidt er dus toe dat van de leaserijders (personenauto's) die onder de huidige regeling een bijtelling hebben circa 51% een voordeel en 49% een nadeel ondervindt.

De Staatssecretaris van Financiën,
J. G. Wijn