

MEMORIE VAN TOELICHTING

Nr. 3

Algemeen

Inleiding

Zoals in de miljoenennota is betoogd is er aanleiding enkele wijzigingen op het terrein van de loon- en inkomstenbelasting aan te brengen. Deze wijzigingen zijn deels gewenst gelet op het uitgangspunt van het kabinet om te komen tot een verkleining van inkomensverschillen en een uit dat oogpunt billijker verdeling van de belastingdruk. Daarnaast dient de opbrengst van de loon- en inkomstenbelasting een bijdrage te leveren tot verschaffing van de nodige middelen voor het voorgenomen beleid.

De belangrijkste wijziging is te vinden in het op budgettaire gronden berustende voorstel de automatische inflatiecorrectie, zoals deze in de wet is voorzien, voor het jaar 1974 niet toe te passen doch op andere wijze de gevolgen van de inflatie voor de druk van de loon- en inkomstenbelasting, in het bijzonder voor de laagste inkomensgroepen, te beperken. Volgens het voorstel wordt alleen de belastingvrije voet met 5 pct. verhoogd; de verscherping van de progressie van het tarief evenwel, die anders door middel van de automatische inflatiecorrectie zou worden weggenomen, wordt voor 1974 in stand gelaten. In het tarief is verder een wijziging aangebracht door de eerste schijf van het schijventarief te verkleinen.

Voorts houdt dit wetsontwerp voorstellen in tot verbetering op enkele punten van de per 1 januari 1973 ingevoerde, nieuwe tariefstructuur. Met name voor alleenstaanden met kinderen wordt een aanzienlijke positieverbetering voorgesteld.

In dit wetsontwerp wordt verder voorgesteld een tweetal forfaits in de inkomstenbelasting, waarvan de normen in de huidige omstandigheden aan de lage kant zijn, te verhogen. Het betreft het forfait voor privégebruik van auto's dat van 15 pct. op 20 pct. wordt gebracht en het netto-forfait voor de eigen woning dat, behoudens voor goedkope woningen, wordt verhoogd.

Ten slotte bevat dit wetsontwerp de invoering van een volgende fase van de fiscale oudedagsreserve.

Tariefwijziging

De tariefwijziging bestaat in de eerste plaats hierin dat niet de tabelcorrectiefactor van de automatische inflatiecorrectie - die zou leiden tot een verhoging van alle vaste bedragen met 7,4 pct. wordt gebezigd, doch een verhogingspercentage van 5. In de tweede plaats is het verhogingspercentage alleen toegepast op de belastingvrije sommen en niet op de schijven van het tarief.

De verhoging van de belastingvrije sommen met 5 pct. leidt voor gehuwden zonder kinderen tot een vergroting van het belastingvrije deel van het inkomen met f 332. Om tot de benodigde meeropbrengst te komen en het accent van de maatregel te leggen bij de meer draagkrachtigen is voorts de eerste schijf (25 pct.) met ditzelfde bedrag ingekort.

Vergeleken bij het huidige tarief betekent zulks voor alle gehuwde belastingplichtigen zonder kinderaftrek in beginsel een nominaal gelijke belastingverlaging van 25 pct. van f 332 = f 83 ten opzichte van het tarief 1973. Voor belastingplichtigen

met een kleinere of grotere belastingvrije som dan die voor gehuwden zonder kinderen leidt verhoging met 5 pct. van die som uiteraard tot een verschil ten opzichte van hun belastingvrije som voor 1973 dat kleiner of groter is dan f 332. Voor hen is de nominale belastingverlaging dus ook kleiner of groter dan f 83. De verschillen met f 83 worden geaccentueerd naar mate het inkomen hoger is. Verwezen zij naar tabel 1 opgenomen in de bijlage van deze memorie. Tabel 2 van de bijlage laat voor een aantal inkomens voorts het effect van het voorstel zien in vergelijking met een voorstel dat bij doorgaan van de inflatiecorrectie voor 80 pct. de benodigde belastingopbrengst zou opleveren, en dat een verhoging van alle percentages van het schijventarief zou vorderen met 0,7 percentagepunt.

Kinderaftrek. De kinderaftrekbedragen worden evenals de andere onderdelen van de belastingvrije som verhoogd met 5 pct. Daarnaast worden echter wijzigingen voorgesteld die verband houden met de belastingvrijdom van de kinderbijslag. De omvang van de totale inkomensaftrek uit hoofde van de aanwezigheid van kinderen wordt sedert de invoering van de belastingvrijdom voor de kinderbijslag in feite mede bepaald door de grootte van die bijslag. Deze samenhang van kinderbijslag en kinderaftrek leidt er toe dat zij te zamen een groei dienen te vertonen die overeenkomt met de jaarlijks toegepaste inflatiecorrectie. Deze wenselijkheid wordt echter doorkruist door de ontwikkeling van de kinderbijslag. De kinderbijslag voor het eerste kind (K.W.L.) is immers bevroren, en dus in 1973 niet gestegen. De kinderbijslag voor het tweede en volgende kind is in 1973 daarentegen met meer dan 10 pct. gestegen. In dezelfde periode (1973) was de jaarlijkse bijstelling van het tarief 6,24 pct. zodat de kinderaftrek, ten einde de totale inkomensaftrek ook met 6,24 pct. te laten stijgen, moet worden gecorrigeerd met de ontwikkeling van de kinderbijslag in 1973. Ten einde te voorkomen dat ieder jaar ter regeling van dit punt een wetsontwerp nodig zou zijn, wordt voorgesteld de automatische inflatiecorrectie voor de kinderaftrek aan te vullen met een delegatiebepaling in vorenbedoelde geest.

Alleenstaanden met kinderen. De wijziging van de tarief-groepindeling per 1 januari 1973 betekende een achteruitgang voor een aantal onvolledige gezinnen met kinderen, zulks ondanks de tegelijkertijd voor deze gezinnen ingevoerde extra aftrekken, t.w. de voor alle alleenstaanden met kinderen geldende aftrek van f 532 en de alleen voor buitenshuis werkende alleenstaanden met jonge kinderen thuis geldende, met het arbeidsinkomen olopemde aftrek van ten hoogste f 2125. Vooral voor de alleenstaanden die van deze laatste aftrek geen gebruik kunnen maken - vaak omdat de feitelijke gezinssituatie het buitenshuis werken onmogelijk maakt - is sprake geweest van een verzwaring van de belasting. Om dit punt op te lossen wordt voorgesteld de eerstbedoelde aftrek, de vaste aftrek van f 532 dus, voor alle onvolledige gezinnen met kinderen belangrijk te verhogen. Mede uit een oogpunt van vereenvoudiging is gekozen voor een zodanige verhoging dat de belastingvrije som voor ongehuwden met kinderen in feite gelijk wordt aan die voor gehuwden met kinderen. De extra aftrek wordt daartoe gesteld op f 1533.

Meewerkende gehuwde vrouw (man)

Bij een verhoging van de belastingvrije sommen met 5 pct. ligt het voor de hand ook de in de regeling voor de meewerkende gehuwde vrouw voorkomende vaste bedragen met dat percentage te verhogen. Het bedrag van f 3188 – dat bij halve dagen of (nagenoeg) volle dagen meewerken als minimum voor het winstbedrag van de vrouw geldt, en bij in belangrijke mate meewerken als vast winstbedrag – roept echter ongunstige gevolgen op bij lage winsten. Het kan er namelijk toe leiden dat een stuk winst bij de vrouw tot belastingheffing leidt, terwijl het voor belastingheffing bij de man overblijvende winstbedrag lager is dan diens belastingvrije som. Ten einde deze gevolgen zo veel mogelijk te beperken, wordt voorgesteld het thans geldende bedrag van f 3188 te verlagen, en wel tot f 1500. Het is duidelijk dat dit minimum voor de halve of (nagenoeg) volle dagen meewerkende vrouw niet – zoals thans – tevens kan dienen als vast winstbedrag voor de vrouw die in belangrijke mate meewerkt. Derhalve wordt voorgesteld ook voor deze categorie vrouwen de partnergedachte wat zwaarder te laten wegen, en het aan haar toe te rekenen winstbedrag bij ten minste 600 uren meewerken te stellen op 1/9 van de winst met een maximum van f 3600 en een minimum van f 1500. Ten slotte wordt voorgesteld de vorenbedoelde maxima bij halve of (nagenoeg) volle dagen meewerken met iets meer dan 5 pct. te verhogen, namelijk tot f 10 800 en f 18 000.

Autokostenfictie

In verband met onderstaande tabel, die is opgesteld aan de hand van door de A.N.W.B. verstrekte gegevens, kan worden gesteld dat het billijk is de autokostenfictie met ingang van het kalenderjaar 1974 te verhogen van 15 tot 20 pct. van de catalogusprijs.

Catalogusprijs van de auto	Werkelijke kosten van privé-gebruik bij een privé-gebruik per jaar van ongeveer			Bedrag waarop bij een autokostenfictie van 20% de privé-kosten ten minste worden gesteld
	4 000 km	6000 km	8000 km	
f 6 000	f 940	f 1 410	f 1 880	f 1 200
8 000	1 210	1 680	2 240	1 600
10 000	1 300	1 950	2 600	2 000
12 000	1 460	2 190	2 920	2 400

Eigen woningforfait

Naar het oordeel van het Kabinet is het huidige forfait, waarvan de hoogte destijds is bepaald aan de hand van de feitelijke belastingopbrengst uit eigen woningen, erg laag. Bij dit forfait wordt ter zake van woongenot minus de daaraan verbonden kosten $\frac{1}{2}$ à 1 pct. van de waarde van de woning, met een maximum van f 2400, bij het inkomen geteld. De „waarde” is de waarde van de woning in het economische verkeer in bewoonde staat, hetgeen inhoudt dat de in aanmerking te nemen waarde veelal aanzienlijk beneden de waarde vrij van huur ligt.

Het tweede rapport van de werkgroep-Hartog, kamerstuk 11 784, hoofdstuk V, illustreert duidelijk welke verschillen ook in fiscale positie bestaan tussen bewoners van een eigen woning enerzijds en huurders anderzijds. Bij huurpanden ligt het rendement dooreengenomen beduidend hoger en zal in veel gevallen niet ver van de marktrente afwijken.

Bij de vaststelling van het eigen woningforfait heeft het bestedingsaspect, dat aan het bezit van een eigen huis verbonden is en de wens het eigen woningbezit te bevorderen, een belangrijke rol gespeeld; zulks naar het oordeel van het Kabinet terecht.

Na afweging van alle argumenten is het Kabinet toch tot de slotsom gekomen, dat uit een oogpunt van draagkrachtverhoudingen en van een rechtvaardige verdeling van belastingdruk tussen bewoners van eigen woningen en huurwoningen, een bijstelling van het forfait geboden is. Voor goedkopere woningen – waarde in bewoonde staat niet meer dan f 30 000 ziet het Kabinet daarentegen uit sociale overwegingen aanleiding verhoging van het forfait achterwege te laten, mede omdat het hier in de regel gaat om minder draagkrachtigen bij wie de bevordering van het eigen woningbezit het snelst in gevaar zou komen. Voorts komt het, gezien de ontwikkeling van de bouwprijzen, wenselijk voor de tabel te verlengen. Een verlenging van de tabel volgens de bestaande methodiek, d.w.z. dat het ingangsbedrag van elke klasse steeds is het dubbele van dat van de voorgaande klasse, zou echter slechts effect sorteren voor de weinige huizen waarvan de waarde in bewoonde staat f 480 000 te boven gaat. Daarom is gekozen voor een verlenging van de tabel met twee klassen van f 60 000. Ter verkrijging van een evenwichtige tabelopbouw is voorts de voorlaatste huurwaardeklasse van f 120 000 tot f 240 000 verdeeld in twee klassen van elk f 60 000.

In verband met de voorgestelde wijziging van de regeling van het eigen woningforfait zij herinnerd aan een ander aspect van de belastingheffing dat bij de eigen woning veelal aan de orde komt, te weten het vraagstuk van de aftrekbaarheid van rente op schulden. Zoals in de regeringsverklaring is aangekondigd vormt dit vraagstuk thans ten principale voorwerp van studie. De werkgroep die met deze studie is belast, zal zijn werkzaamheden in dit zittingsjaar afronden.

Tweede fase fiscale oudedagsreserve

Met betrekking tot de oudedagsreserve is het Kabinet uitgegaan van de in de wet neergelegde faseringsperiode, volgens welke in 1976 het eindstadium moet zijn bereikt. Voorgesteld wordt voor 1974 90 mln. uit te trekken voor de verdere uitbouw van de regeling. Dit bedrag is ongeveer een derde van hetgeen nodig zal zijn om de voorziening volledig in te voeren. Bij de besteding van de 90 mln. is prioriteit gegeven aan de kleinere zelfstandigen. Voor hen is namelijk optrekking van het reserveringspercentage van meer belang dan verhoging van het maximum voor de reservering. Derhalve wordt voorgesteld het percentage te verhogen tot 7,5, en het voor het jaar 1973 geldende maximum in deze fase – evenals het minimum – slechts te verhogen met het algemene verhogingspercentage van 5.

Budgettair

In de hieronder opgenomen tabel is aangegeven welke de budgettaire gevolgen zijn van de wijzigingen van de loon- en inkomstenbelasting.

Inflatiecorrectie 1974	Jaarbasis	1974	1975
Kosten van een volledige inflatiecorrectie	— 1 160	— 975	— 185
Ter dekking van de inflatiecorrectie beschikbare trendmatige nominale progressiekop.	640	640	—
	— 520	— 335	— 185
Niet doorgaan van de inflatiecorrectie, verhoging van de belastingvrije sommen met 5% en inkorting eerste schijf met f 332	715	605	110
	195	270	— 75
<i>Verbeteringen tariefstructuur</i>			
Onvolledige gezinnen	37		
Meewerkende gehuwde vrouw	— 3	— 35	— 5
<i>Verhoging autokostenforfait</i>	100 ¹⁾	100 ¹⁾	—
<i>Verhoging eigen woningforfait</i>	110	110	—
<i>Tweede fase oudedagsreserve</i>	— 90	— 90	—
Totaal	275	355	— 80

¹⁾ De verhoging van het autokostenforfait leidt mede, zoals in de miljoenennota is meegedeeld, tot een meeropbrengst omzetbelasting voor 1974 van 30 mln.

Artikelsgewijze toelichting**Artikel I**

In dit artikel is de in artikel 54 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 opgenomen regeling van de automatische inflatiecorrectie voor het jaar 1974 buiten werking gesteld. Deze regeling voorziet normaliter in de aanpassing van een aantal vaste bedragen in de Wet op de inkomstenbelasting 1964 en daarmee ook in aanpassing van dezelfde bedragen in de Wet op de loonbelasting 1964. In de eerste plaats zijn dit de bedragen van het schijfentarief, te weten die van de belastingvrije sommen en die van de schijven. Voorts worden de bedragen van de regeling voor de meewerkende gehuwde vrouw en van de basisregeling van de fiscale oudedagsreserve jaarlijks bijgesteld. Het buiten werking stellen van de automatische inflatiecorrectie betekent dat voor zover bovenbedoelde bedragen toch dienen te worden verhoogd, dit door middel van wijziging bij wet van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 en de Wet op de loonbelasting 1964 moet geschieden. Deze wijzigingen worden aangebracht door de artikelen II en III van dit wetsontwerp.

Artikel II

Onderdeel A. In dit onderdeel zijn de vorenbesproken wijzigingen van de regeling voor de meewerkende gehuwde vrouw vervat.

Onderdelen B en C. Voor deze onderdelen die betrekking hebben op verhoging van het autokostenforfait en van het eigen woningforfait, kan worden volstaan met een verwijzing naar het algemene deel van deze toelichting.

Onderdeel D. Het onder artikel I toegelichte, voor 1974 buiten werking stellen van de automatische inflatiecorrectie, die 7,4 pct. zou hebben bedragen, heeft tot gevolg dat ook de in artikel 44e vermelde bedragen voor de minimale en maximale toevoeging aan de fiscale oudedagsreserve afzonderlijk moeten worden bijgesteld met de algemene verhoging van 5 pct. Deze bijstelling bewerkstelligt dat een juist uitgangspunt voor de automatische inflatiecorrectie wordt behouden. Voor het kalenderjaar 1974 zelf is de bijstelling niet van belang in verband met artikel V van de Wet van 16 november 1972 houdende fiscale oudedagsreserve voor zelfstandigen. Dit voorschrift voorziet immers voor de jaren 1973 tot en met 1975

in een afzonderlijke vaststelling bij wet van het percentage en de bedragen vermeld in artikel 44e. In artikel IV van dit wetsontwerp wordt in verband hiermede voorgesteld deze bedragen voor 1974 vast te stellen op f 525 en f 3938 in plaats van op de tot f 525 en f 7875 verhoogde bedragen van artikel 44e.

Onderdeel E. De wijziging van artikel 44f in dit onderdeel strekt er toe ook het bedrag van f 300 van de belastingvrije afnemende van de fiscale oudedagsreserve bij kleine zelfstandigen en de daarvoor geldende inkomensgrens van f 15 000 met 5 pct. te verhogen.

Onderdeel F. Dit onderdeel voorziet in de eerste plaats in een verhoging van de belastingvrije sommen van het tarief van de inkomstenbelasting met in beginsel 5 pct. Voorts is de eerste schijf van f 10 624 teruggebracht tot f 10 292 en zijn de begin- en eindbedragen van de daaropvolgende schijven aan deze inkorting aangepast. De belastingbedragen van de tabel in het eerste lid van artikel 53 zijn dientengevolge met f 83 verlaagd (25 pct. van f 332, het bedrag waarmee de eerste schijf is ingekort). Het aan het slot van de tabel genoemde bedrag van f 64 — de belasting die ten minste verschuldigd moet zijn, wil een aanslag worden opgelegd — is eveneens met 5 pct. verhoogd tot — na afronding — f 68.

Voor een tweetal onderdelen van de belastingvrije som — kinderaftrek en de extra-aftrek voor ongehuwden met kinderen — is afgeweken van de algemene verhoging van 5 pct.

Met betrekking tot de in artikel 53, vierde lid, letter a, voorkomende bedragen aan kinderaftrek wordt een bijstelling voorgesteld die behalve met vorenbedoelde verhoging met 5 pct. ook rekening houdt met de ontwikkeling van de kinderbijslag in 1973 (de verhogingen per 1 januari en 1 juli 1973). De stijging in 1973 van de belastingvrije kinderbijslag voor het tweede en volgende kind is namelijk beduidend groter dan de voor 1973 toegepaste inflatiecorrectie van 6,24 pct. Aan de andere kant moet de kinderaftrek worden gecorrigeerd voor het achterblijven van de bevroren kinderbijslag (K.W.L.) voor het eerste kind bij de inflatiecorrectie voor 1973 (6,24 pct. van f 658). De aldus voor de ontwikkeling van de kinderbijslag gecorrigeerde bedragen aan kinderaftrek voor 1973 zijn vervolgens verhoogd met 5 pct. Aldus ontstaat voor degene die recht heeft op kinderbijslag ingevolge de Kinderbijslagwet voor loontrekkenden het volgende beeld.

	Aftrek 1973	Aftrek 1973 na correctie	Aftrek 1974
1 kind	f 532	f 574	f 602
2 kinderen	1 064	1 067	1 121
3 of 4 kinderen	1 596	1 561	1 639
5 of 6 kinderen	2 019	1 889	1 984
7 of meer kinderen	2 444	2 207	2 318

De kinderaftrek voor degenen die geen recht hebben op kinderbijslag ingevolge de Kinderbijslagwet voor loontrekkenen is afgeleid uit de hierboven voor 1974 vermelde bedragen en wel door deze te verhogen met het bedrag van de K.W.L. naar de toestand in het derde kwartaal van 1973 voor een eerste kind (kinderaftrek voor 1 kind) of voor een eerste en een tweede kind (kinderaftrek voor 2 of meer kinderen).

Met betrekking tot de extra aftrek voor degenen die zijn ingedeeld in tariefgroep 3 en kinderaftrek genieten, wordt boven de algemene verhoging van 5 pct. een extra verhoging met f 974 voorgesteld. Hierdoor komt de belastingvrije som voor deze belastingplichtigen – afgezien van de aftrek bij buitenshuis werken – op hetzelfde niveau als die voor gehuwden met kinderen.

Onderdeel G. De wijziging die dit onderdeel aanbrengt in artikel 54 van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 houdt in dat de automatische inflatiecorrectie niet meer onverkort wordt toegepast op de kinderaftrek. Het ligt in het voornemen in het Uitvoeringsbesluit inkomstenbelasting 1964 een rekenvoorschrift op te nemen krachtens hetwelk telkenjare met de ontwikkeling van de kinderbijslag in het afgelopen jaar op dezelfde wijze rekening wordt gehouden als thans voor het jaar 1974 is voorgesteld (zie onderdeel F).

Artikel III

Met betrekking tot de in dit artikel opgenomen wijzigingen in de vaste bedragen van het tarief van de loonbelasting kan worden volstaan met een verwijzing naar de toelichting op artikel II, onderdeel F. Het onderhavige artikel sluit geheel aan bij de wijziging van het tarief van de inkomstenbelasting.

Het optrekken van de extra aftrek voor degenen die worden ingedeeld in tariefgroep 3 en kinderaftrek genieten tot f 1533, brengt een vereenvoudiging in de loonbelastingtabellen met zich mee, omdat de belastingvrije som voor ongehuwden met kinderen nu gelijk wordt aan die voor gehuwden met kinderen. Beide groepen belastingplichtigen kunnen nu worden ondergebracht in één categorie werknemers met kinderen.

Artikel IV

De met ingang van 1 januari 1973 in werking getreden regeling van de oudedagsreserve voor zelfstandigen wordt volgens artikel V van de Wet van 16 november 1972 in fasen

ingevoerd. In 1976 moet de regeling naar haar opzet het peil bereiken van een jaarlijkse reservering van tien percent van de winst met een minimum van f 500 en een maximum van f 7500, met dien verstande dat deze bedragen dan inmiddels door de automatische inflatiecorrectie of – zoals voor 1974 wordt voorgesteld – bij wet zijn bijgesteld. In 1973 is reeds ruim de helft gerealiseerd, namelijk een dotatie van vijf percent met een minimum van f 500 en een maximum van f 3750. Zoals reeds hiervoren onder „Algemeen” is te kennen gegeven, is voor de verdere invoering van de regeling in 1974 een bedrag van f 90 mln. uitgetrokken. Dit bedrag is zodanig aangewend dat het dotatiepercentage is opgetrokken tot 7,5 pct. en het maximum is gehandhaafd op de helft van het bijgestelde maximumbedrag van f 7875. Het minimumbedrag is vastgesteld op het verhoogde minimumbedrag (f 525) van artikel 44e.

Artikel V

Dit artikel beoogt de problemen welke voortvloeien uit het gelijktijdig aanhangig zijn van het wetsontwerp houdende wijziging van de eigen-woning-regeling in de inkomstenbelasting en het onderhavige wetsontwerp op te lossen. Het artikel gaat er van uit dat de in artikel II, onderdeel C, voorgestelde verhoging van het netto-forfait voor de eigen woning haar rechtvaardiging niet vindt in een veronderstelde verlaging van het peil van de kosten, lasten en afschrijvingen maar in een optrekking van de bruto-huurwaarde. Dit betekent dat de voor monumenten op landgoederen in het nieuwe zesde lid van artikel 42a voorgestelde drempel voor de kostenaftrek van het viervoud van het netto-forfait kan worden vertaald in het tweevoud van het nieuwe netto-forfait. Voorts kan de in het nieuwe achtste lid voorgestelde bruto-huurwaarde voor woningen in gemengd gebruik ter grootte van het vijfvoud van het netto-forfait worden verlaagd tot het drievoud van het nieuwe netto-forfait.

Artikel VI

Dit artikel voorziet in de inwerkingtreding van het wetsontwerp met ingang van 1 januari 1974. Voorts is in het tweede lid een bevoegdheid aan de Minister toegekend regelen te stellen. Deze bevoegdheid is met name nodig nu de in de Wet op de inkomstenbelasting 1964 voorziene inflatiecorrectie voor 1974 niet wordt toegepast, en zulks dwingt tot een voorziening om uitvoering te kunnen geven aan de thans voorgestelde jaarlijkse bijstelling van kinderaftrek, waarbij rekening wordt gehouden met de ontwikkeling van de kinderbijslag.

De Minister van Financiën,

W. F. DUISENBERG.

De Staatssecretaris van Financiën,

A. P. J. M. M. VAN DER STEE.