

Zitting 1979–1980

15 849

## Wijziging van de inkomstenbelasting en van de loonbelasting in het kader van het belastingplan 1980

Nr. 5

### NOTA VAN WIJZIGINGEN

Ontvangen 9 november 1979

In het ontwerp worden de volgende wijzigingen aangebracht.

#### I

1. In **artikel II** wordt in het derde lid van onderdeel B de laatste volzin vervangen door:

Voorts wordt onder letter c «f 2 215» vervangen door: f 2 306 en onder letter d «f 3 226» vervangen door: f 3 361.

2. Aan dat artikel wordt toegevoegd:

C. 1. In **artikel 54**, eerste lid, wordt «de artikelen 5, 19, 44e, 44f, 45, 53, eerste lid, derde lid en vierde lid, letters a, b, c en d, 61a, 61b en 61c» vervangen door: de artikelen 5, 19, 44e, 44f, 45, 53, eerste lid, derde lid en vierde lid, letters a, c en d, 61a, 61b en 61c.

2. In het derde lid wordt «de artikelen 5 en 53, eerste lid, derde lid en vierde lid, letters a, b, c en d,» vervangen door: de artikelen 5 en 53, eerste lid, derde lid en vierde lid, letters a, c en d,

#### II

1. In **artikel III** wordt in het derde lid de laatste volzin vervangen door:

Voorts wordt onder letter c «f 2 215» vervangen door: f 2 306 en onder letter d «f 3 226» vervangen door: f 3 361.

2. Aan dat artikel wordt toegevoegd:

4. In het zesde lid wordt «De in het eerste lid, derde lid en vierde lid, letters a, b, c en d, vermelde bedragen» vervangen door: De in het eerste lid, derde lid en vierde lid, letters a, c en d, vermelde bedragen. Voorts wordt «artikel 53, eerste lid, derde lid en vierde lid, letters a, b, c en d,» vervangen door: artikel 53, eerste lid, derde lid en vierde lid, letters a, c en d,.

#### III

In **artikel IV** wordt het gestelde onder a en b vervangen door:

a. **artikel II**, onderdeel B, derde lid, van deze wet wordt vervangen door:

3. In het vierde lid wordt onder letter b «f 2 215» vervangen door f 2 306 en onder letter c «f 3 226» vervangen door: f 3 361.;

b. **artikel II**, onderdeel C, van deze wet wordt vervangen door:

C. 1. In **artikel 54**, eerste lid, wordt «de artikelen 5, 19, 44e, 44f, 45, 53, eerste lid, derde lid en vierde lid, letters a, b en c, 61a, 61b en 61c» vervangen door: de artikelen 5, 19, 44e, 44f, 53, eerste lid, derde lid en vierde lid, letters b en c, 61a, 61b en 61c.

2. In het derde lid wordt «de artikelen 5 en 53, eerste lid, derde lid en vierde lid, letters a, b en c,» vervangen door: de artikelen 5 en 53, eerste lid, derde lid en vierde lid, letters b en c.;

c. **artikel III**, derde lid en vierde lid, van deze wet wordt vervangen door:

3. In het vierde lid wordt onder letter b «f 2 215» vervangen door: f 2 306 en onder letter c «f 3 226» vervangen door: f 3 361.

4. In het zesde lid wordt «De in het eerste lid, derde lid en vierde lid, letters a, b en c, vermelde bedragen» vervangen door: De in het eerste lid, derde lid en vierde lid, letters b en c, vermelde bedragen. Voorts wordt artikel 53, «eerste lid, derde lid en vierde lid, letters a, b en c,» vervangen door: artikel 53, eerste lid, derde lid en vierde lid, letters b en c.,.

### Toelichting

In de nota «Bestek '81» werd de bevrozing van de bejaarden- en de arbeidsongeschiktheidsaftrek aangekondigd. Deze bevrozing, die uiteindelijk alleen met betrekking tot de bejaardenaftrek heeft plaatsgevonden, geschiedde in afwachting van nadere bestudering van beide onderdelen van de belastingvrije som voor de loon- en inkomstenbelasting. In verband hiermee heeft een inventarisatie plaatsgevonden van de regelingen, voorzieningen en kosten die bepalend zijn voor de positie van bejaarden en arbeidsongeschikten ten opzichte van de andere belastingplichtigen. Op grond van de uitkomsten van deze inventarisatie en na afweging van de motieven die in het verleden voor beide aftrekken zijn aangevoerd, zijn wij tot de conclusie gekomen dat zowel de bejaardenaftrek als de arbeidsongeschiktheidsaftrek in hun huidige vorm hun bestaansrecht hebben verloren. Wij menen dat er wel aanleiding is te veronderstellen dat de bejaarden en arbeidsongeschikten die in verband met ziekte of gebreken voor hun huishoudelijke of persoonlijke verzorging te maken hebben met extra kosten waartegenover geen onbelaste voorzieningen en geen aftrek wegens buitengewone lasten staan, een verminderde draagkracht hebben om belasting te betalen.

In verband met deze conclusies die naar ons oordeel leiden tot afschaffing van beide aftrekken, menen wij dat de modaliteiten moeten worden onderzocht waarbij aftrekken alleen worden toegekend aan de belastingplichtigen van wie kan worden aangenomen dat zij door hulpbehoefvendheid etc. een duidelijk geringere draagkracht hebben in vergelijking met de overige belastingplichtigen. Bij dit onderzoek zal onder meer een zorgvuldige afweging moeten worden gemaakt tussen het belang van een dergelijke individualisering van de aftrekken en de bij de belastingheffing noodzakelijk te betrachten eenvoud.

In het kader van de besluitvorming over de regeling van de aanpassingsmechanismen voor de sociale uitkeringen heeft de Regering, mede gezien het vorenstaande, besloten opnieuw voor te stellen de arbeidsongeschiktheidsaftrek te bevroren. De onderhavige nota van wijzigingen strekt daartoe. Voorts is de Regering voornemens met ingang van 1981 de gehuwden-bejaardenaftrek in twee stappen te verlagen tot het bevroren niveau van de arbeidsongeschiktheidsaftrek. Zowel voor 1981 als voor 1982 betekent dit een verlaging van de gehuwden-bejaardenaftrek met f 438. Met betrekking tot de ongehuwden-bejaardenaftrek wordt voorgesteld twee keer een verlaging van f 307 (= 70% van f 438) toe te passen. De huidige verhouding tussen ongehuwden-bejaardenaftrek en gehuwden-bejaardenaftrek blijft dan in stand.

De voorgenomen verlaging van de gehuwden-bejaardenaftrek tot het niveau van de arbeidsongeschiktheidsaftrek herstelt de gelijkheid van beide aftrekken die vóór 1973 aanwezig was. Met ingang van 1973 heeft een extra verhoging van de gehuwden-bejaardenaftrek plaatsgevonden die heeft geleid tot het huidige verschil van f 876 tussen arbeidsongeschiktheidsaftrek

(f 1815) en de gehuwden-bejaardenaftrek (f 2 691). Deze extra verhoging vond plaats ten einde te voorkomen dat degenen die enkel van een AOW-uitkering moesten leven, in de loonbelasting werden betrokken. Voor deze extra verhoging ontbreekt de ratio thans. Het verdient daarom aanbeveling terug te keren naar de situatie van gelijkheid van de gehuwden-bejaardenaftrek en de arbeidsongeschiktheidsaftrek ten einde een beter uitgangspunt te verkrijgen voor de hiervoren aangegeven individualisering van beide aftrekken.

Met betrekking tot de bevrozing van de arbeidsongeschiktheidsaftrek wijzen wij erop dat de conclusie dat deze aftrek in zijn huidige vorm moet worden afgeschaft, naar onze mening reeds meebrengt dat voorschands moet worden afgezien van bijstelling van het bedrag van de aftrek. Het komt ons voorts niet juist voor deze aftrek nog te verhogen, omdat een voor te stellen, minder algemeen werkende aftrek in verband met de voor arbeidsongeschikten en anderen geldende voorzieningen op een lager niveau zal uitkomen dan de huidige aftrek.

De budgettaire gevolgen van de bevrozing van de arbeidsongeschiktheidsaftrek en het verlagen van de bejaardenaftrekken en de inkomenseffecten die daaraan zijn verbonden, houden door de koppeling op netto-basis tussen de minimumuitkeringen van de sociale zekerheid en het minimumloon ten nauwste verband met de aanpassingsmechanismen voor de sociale uitkeringen. In het wetsontwerp waarin wordt voorgesteld bedoelde koppeling per 1 januari 1980 te formaliseren, wordt nader ingegaan op deze samenhang. Aldaar wordt onder meer uiteengezet dat de bevrozing van de arbeidsongeschiktheidsaftrek en het verlagen van de bejaardenaftrekken niet van invloed zijn op het netto-inkomen van degene die alleen een AAW-uitkering, minimum WAO-uitkering of een AOW-uitkering geniet.

Met betrekking tot de overwegingen die hebben geleid tot de conclusie dat de bejaarden- en de arbeidsongeschiktheidsaftrek in hun huidige vorm hun bestaansrecht hebben verloren, kan worden gewezen op het feit dat de bejaarden- en de arbeidsongeschiktheidsaftrek in 1955 zijn ingevoerd onder omstandigheden die geheel afwijken van de huidige situatie. De desbetreffende memorie van toelichting gaf de volgende motieven:

1. «een buitengewone verlichting van de inkomstenbelasting voor bejaarden en invaliden, ..... steunt op deze grond dat voor hen het niveau van noodzakelijke uitgaven voor persoonlijke verzorging in verhouding tot het inkomen gemeenlijk hoger ligt dan voor anderen die aan het arbeidsproces volwaardig kunnen deelnemen»;

2. «..... zij steunt, ..... op deze bredere grond dat bejaarden en invaliden in den regel achterstaan bij degenen die – in het volle bezit van hun arbeidskracht – in de stijging van de welvaart delen»;

3. «Ook komt daarbij dat een terugval in inkomen door uitschakeling uit het arbeidsproces noopt tot een vaak zeer moeilijke aanpassing van de levenswijze, waardoor de druk van de belasting zwaarder dan anders wordt gevoeld».

Bij de invoering van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 werd in de memorie van toelichting alleen het eerste motief genoemd.

De twee andere motieven – minder gunstige inkomenspositie en terugval in inkomen – vormen eigenlijk ook geen argumenten voor een verschil in belastingvrije som. De verschillen in belastingvrije som dienen om rekening te houden met verschillen in draagkracht bij gelijk inkomen. Met verschillen in inkomen wordt rekening gehouden door middel van het schijventarief zelf. Bij een terugval in inkomen kan voorts een beroep op de middelingsregeling worden gedaan. Met betrekking tot de onder 2 en 3 weergegeven motieven kan ten slotte worden gewezen op de aanzienlijke verbetering van de positie van bejaarden en arbeidsongeschikten sedert 1955 door de invoering van de AOW, WAO, AWW en andere, ook particuliere ouderdoms- en invaliditeitspensioenregelingen. De genoemde wetten garanderen bejaarden en arbeidsongeschikten welvaartsvaste uitkeringen. Een en ander leidt naar ons oordeel tot de conclusie dat de onder 2 en 3 genoemde motieven geen rechtvaardigingsgrond meer kunnen opleveren voor de bejaarden- en de arbeidsongeschiktheidsaftrek.

Met betrekking tot het onder 1 genoemde motief moet de vraag worden beantwoord of in de huidige omstandigheden voor bejaarden en invaliden het niveau van noodzakelijke uitgaven voor huishoudelijke of persoonlijke verzorging hoger ligt dan voor anderen die aan het arbeidsproces volwaardig kunnen deelnemen. Daartoe moet worden bezien welke regelingen, voorzieningen en kosten bepalend zijn voor de omvang van de noodzakelijke uitgaven voor huishoudelijke of persoonlijke verzorging van bejaarden en invaliden. Ten aanzien van bejaarden zijn in de eerste plaats van belang een aantal voorzieningen getroffen ter beperking van de kosten van levensonderhoud. Gewezen wordt op gratis gezinshulp in bepaalde gevallen, tariefreducties voor openbaar vervoer en culturele diensten (de zogenaamde 65+ kaart), verlaagde kijk- en luistergelden, enz. Voorts brengt het feit dat bejaarden niet aan het arbeidsproces deelnemen mee, dat zij in bepaalde opzichten voordelen hebben ten opzichte van anderen, zoals goedkoper met vakantie kunnen gaan en meer gelegenheid hebben om vrije tijd productief te maken in huis, tuin of keuken. Wat betreft de uitgaven als huishuur, voedsel, ontspanning e.d. bestaat geen aanleiding te veronderstellen dat bejaarden extra kosten hebben.

Daarentegen is er op één punt wel aanleiding te veronderstellen dat bejaarden te maken hebben met extra kosten en wel in het geval dat zij kampen met ziekte of gebreken. Deze kosten zullen niet steeds kunnen worden opgevangen met onbelaste vergoedingen of voorzieningen of kunnen leiden tot buitengewone-lastenaftrek. Deze extra kosten worden veroorzaakt door het aangewezen zijn op hulp van derden c.q. het niet meer in staat zijn activiteiten te ontplooiën in huis, tuin of keuken.

Ten aanzien van de arbeidsongeschikten zijn er geen aanwijzingen gevonden om aan te nemen dat de kosten van levensonderhoud die niet in direct verband staan met de reden van de arbeidsongeschiktheid, afwijken van de kosten die andere belastingplichtigen hebben. Met betrekking tot de kosten die worden opgeroepen door de arbeidsongeschiktheid is van groot belang de mogelijkheid tot toekenning van «voorzieningen tot behoud, herstel of ter bevordering van de arbeidsgeschiktheid en andere voorzieningen». Het betreft hier het verstrekken van vervoermiddelen, vergoedingen voor werken woonaanpassing e.d. die thans ten laste van het AAW-fonds komen. Evenals ten aanzien van de bejaarden is opgemerkt, blijven over de extra kosten in verband met ziekte of gebreken die niet kunnen worden opgevangen met onbelaste vergoedingen of voorzieningen en die niet kunnen leiden tot buitengewone-lastenaftrek.

Een aanleiding voor het kritisch bezien en zo mogelijk individualiseren van de arbeidsongeschiktheidsaftrek is nog gelegen in het feit dat de huidige arbeidsmarktomstandigheden tot een groot aantal nieuwe WAO- en AAW-gerechtigden hebben geleid, voor wie de arbeidsongeschiktheid geen extra kosten meebrengt. Aan deze trekkers van een WAO- of AAW-uitkering wordt voor de belastingheffing toch automatisch de arbeidsongeschiktheidsaftrek toegekend.

Op grond van vorenstaande overwegingen zijn wij, zoals gezegd, tot de conclusie gekomen dat er onvoldoende aanleiding is in de horizontale tariefstructuur verschil te maken tussen bejaarden en arbeidsongeschikten als zodanig enerzijds en de overige belastingplichtigen anderzijds. Voor een beperkte categorie bejaarden en arbeidsongeschikten zien wij echter wel aanleiding voor het rekening houden met draagkrachtverschillen. Nadere bestudering zal moeten uitwijzen of het mogelijk is beide aftrekken te vervangen door minder algemeen werkende tegemoetkomingen.

De gevolgen voor de rijksbegroting en sociale fondsen van de bevrozing van de arbeidsongeschiktheidsaftrek en de voorgenomen gefaseerde verlaging van de bejaardenaftrek blijken uit het navolgende overzicht (meerjarencijfers op jaarbasis ten opzichte van inflatie-aanpassing arbeidsongeschiktheidsaftrek en bevrozingen bejaardenaftrek):

	1980	1981	1982	1983	1984
1. Bevrozing arbeidsongeschiktheidsaftrek	+ 14	+ 31	+ 50	+ 71	+ 93
2. Handhaving koppeling via bruto aanpassing AAW en minimum-WAO	- 5	- 11	- 17	- 24	- 31
3. Gefaseerde verlaging gehuwden-bejaardenaftrek		+ 57	+ 116	+ 118	+ 120
4. Gefaseerde verlaging ongehuwden-bejaardenaftrek		+ 60	+ 122	+ 124	+ 126
5. Handhaving koppeling via bruto aanpassing AOW gehuwden		- 50	- 102	- 104	- 106
6. Idem AOW ongehuwden		- 53	- 107	- 109	- 111
7. Doorwerking AWW		- 13	- 27	- 27	- 28
Totaal	+ 9	+ 21	+ 35	+ 49	+ 63

De Minister van Financiën,  
F. H. J. J. Andriessen

De Staatssecretaris van Financiën,  
A. Nooteboom.